

Berichtsvorlage	öffentlich	Drucks.-Nr.:	20/138
------------------------	-------------------	---------------------	---------------

Stadt Haltern am See	26.11.2020	Bezugs-Nr.:	
-----------------------------	-------------------	--------------------	--

<u>Beratungsfolge:</u> 15.12.2020 Haupt- und Finanzausschuss

<u>Betreff:</u>	Erfahrungsbericht zur Erweiterung der Möglichkeiten für mobiles Arbeiten und digitaler Serviceleistungen für Bürgerinnen und Bürger
<u>Verfasser:</u>	Schröder, Jürgen
<u>Anlagen:</u>	Antrag der FDP-Fraktion vom 15.05.2020

Finanzielle Auswirkungen:	nein	<i>wenn ja, bitte umseitig begründen !</i>
----------------------------------	-------------	--

Mitzeichnung: 10	Datum:		Unterschrift:	(Schröder)
Mitzeichnung: A	Datum:		Unterschrift:	(Meussen)
Mitzeichnung:	Datum:		Unterschrift:	
Mitzeichnung:	Datum:		Unterschrift:	
Mitzeichnung:	Datum:		Unterschrift:	
Der Bürgermeister:	Datum:		Unterschrift:	(Stegemann)

Beschlussentwurf:

Die Berichtsvorlage wird zur Kenntnis genommen.

Finanzielle Auswirkungen (falls vorhanden):

investive Maßnahme konsumtive Maßnahme *bitte ankreuzen (X)*

Voraussichtlich betroffene Buchungsstellen:

Erläuterungen:

Sachverhalt:

Mit dem beigefügten Antrag vom 15.05.2020 bittet die FDP-Fraktion um einen Erfahrungsbericht zur Erweiterung der Möglichkeiten für mobiles Arbeiten und digitaler Serviceleitungen für die Bürgerinnen und Bürger in Folge der Umstellungen im Arbeitsalltag als Auswirkung der Corona-Pandemie.

Themen wie das Homeoffice oder die digitale Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen haben im Zuge der notwendigen Reduzierung von sozialen Kontakten in Zeiten der Pandemie eine neue Dynamik angenommen. Es sind in den vergangenen Monaten Entwicklungen forciert worden und Veränderungen notwendig gewesen, die so zu Beginn des Jahres 2020 nicht absehbar und geplant waren. Dabei gibt es Veränderungen, die sich bewährt haben und auch nach Überwindung der Pandemie beibehalten bzw. fortentwickelt werden sollten. Es gibt aber natürlich auch Maßnahmen, die ausschließlich der Pandemie geschuldet sind und nach einer Normalisierung der Situation baldmöglichst wieder rückgängig gemacht werden sollten. Das Handeln der Verwaltung lebt in vielen Bereichen von sozialen Kontakten und der direkten Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Zugangskontrollen am Eingang des Rathauses, das Schließen der Touristeninformation oder der Verzicht auf offene Sprechstunden im Jobcenter sind Einschränkungen, die nicht länger als unbedingt notwendig aufrechterhalten werden sollten. Nicht an jeder Stelle der Verwaltung ist die Digitalisierung das Allheilmittel.

Ausgangssituation vor Beginn der Pandemie

Um die Maßnahmen, Entwicklungen und Erfahrungen in den Themenfeldern „mobiles Arbeiten/Homeoffice“ und „Digitalisierung von Verwaltungsleitungen“ in den vergangenen Monaten darstellen und bewerten zu können, ist zunächst mal ein Blick auf die Ausgangssituation zu Beginn des Jahres 2020 erforderlich. Mit beiden Themenfeldern hat sich die Verwaltung auch schon vor Beginn der Pandemie intensiv beschäftigt und sie sind inhaltlich miteinander verknüpft.

Telearbeit:

Nachdem erste Erfahrungen mit der teilweisen Erledigung von Aufgaben im Rahmen des Homeoffice zunächst in Einzelfällen gesammelt wurden, hat die Verwaltung gemeinsam mit dem Personalrat am 17.10.2017 eine Dienstvereinbarung zur Telearbeit in Kraft gesetzt. Diese Dienstvereinbarung hat Vorgaben zur Gewährleistung des Datenschutzes enthalten, technische Rahmenbedingungen für die Telearbeit geregelt und Aussagen zu hierfür geeigneten Tätigkeiten getroffen. Den Bediensteten wurde kein Anspruch auf die Bewilligung von anteiliger Heimarbeit eingeräumt, es wurden aber auch keine Vorgaben gemacht, dass bestimmte persönliche Rahmenbedingungen für die Bewilligung von Telearbeit notwendig wären.

Die Rückmeldungen von Vorgesetzten und betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Telearbeit waren in der Folge überwiegend positiv. Es gab aber in einzelnen Bereichen das Spannungsfeld, dass die zunehmende Zahl von Interessentinnen und Interessenten zu einer begrenzten Erreichbarkeit von Organisationseinheiten vor Ort geführt hätte. Daneben standen nur begrenzte Lizenzen und Serverkapazitäten zur Verfügung, deren Erweiterung aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nur begrenzt umsetzbar war.

In Folge einer umfangreichen Evaluation wurde die Dienstvereinbarung zur Telearbeit mit Datum vom 23.07.2019 neu gefasst mit dem besonderen Fokus darauf, als Kommunalverwaltung in allen Bereichen uneingeschränkt die Präsenz für Anliegen der Bürgerinnen und Bürger während der Öffnungszeiten zu gewährleisten und Ungleichbehandlungen zwischen den Fachbereichen zu vermeiden. Die technischen Rahmenbedingungen blieben folglich weitestgehend unverändert. Die persönlichen Voraussetzungen für die Bewilligung von Telearbeit wurden allerdings klar definiert und grundsätzlich auf Bedienstete reduziert, die Kinder oder Pflegebedürftige betreuen, zum Arbeitsplatz pendeln müssen oder bei denen gesundheitliche Einschränkungen vorliegen.

Arbeitszeiten sind im Rahmen der Telearbeit über das gleiche System zu buchen und detailliert zu erfassen wie bei der Präsenzarbeit in den Verwaltungsgebäuden. Es wird nur die alternierende Telearbeit bewilligt, wobei die Arbeitszeit in der Dienststelle nicht unterhältig der jeweiligen wöchentlichen Arbeitszeit liegen soll. Die Tage, an denen von zu Hause aus gearbeitet wird, sind grundsätzlich über die individuelle Vereinbarung zwischen der Dienststelle und dem/der Mitarbeiter/-in festgelegt.

Zum Stichtag 01.01.2020 waren nach dieser Dienstvereinbarung 15 Vereinbarungen zur Telearbeit abgeschlossen.

Darüber hinaus wurde auf Basis einer kreisweiten Vereinbarung zum mobilen Arbeiten im Verlauf des Jahres 2019 auch beim Jobcenter die Möglichkeit geschaffen, den Zugriff auf die elektronischen Akten von außen und damit die anteilige Ausübung von Heimarbeit zu ermöglichen.

Digitalisierung von Verwaltungsleistungen:

Die digitale Beantragung von Verwaltungsleistungen bzw. die digitale Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern gibt es in verschiedenen Aufgabenbereichen schon seit Jahren. Als Beispiel sind hier die Möglichkeiten zu nennen, über Kontaktformulare Hundeanmeldungen/ -abmeldungen vorzunehmen, Stände von Zwischenzählern zu melden oder Sperrmülltermine zu vereinbaren und Gewerbeanmeldungen vorzunehmen. Im Regelfall sind diese Angebote - wie auch der elektronische Versand von Steuerbescheiden - in Kooperation mit der GKD Recklinghausen technisch individuell entwickelt worden und bei den entsprechenden Leistungen auf der Homepage der Stadt Haltern am See veröffentlicht. Weitere aktuelle Beispiele sind das Verfahren „Online-Knöllchen“, über welches Verwargelder eingesehen werden können, das Kita-Portal mit dem zentralen Anmeldeverfahren für alle Träger sowie die Veröffentlichung des sog. Mängelmelders und eines Kontaktformulars für Bewerbungen im Jahr 2019.

Innerhalb der Verwaltung wurde ab dem Jahr 2016 im Rahmen eines Projektes in Kooperation mit der GKD Recklinghausen schrittweise die Umstellung auf die elektronische Aktenführung vorangetrieben. Dabei wurden im Rahmen der vorhandenen personellen und finanziellen Kapazitäten zunächst einzelne Fachbereiche bzw. Aufgaben umgestellt. Eines der ersten Projekte war beispielsweise die Einführung elektronischer Akten für Hundeanmeldungen/-abmeldungen mit Zugriffsmöglichkeiten für die Steuerabteilung im Fachbereich Finanzen und das Ordnungsamt. Auch die per Kontaktformular eingereichten Bewerbungen werden unmittelbar in eine elektronische Akte überführt. Diese Beispiele verdeutlichen, dass das digitale Angebot von Leistungen für die Bürgerinnen und Bürger häufig dazu führt, dass sinnvollerweise auch innerhalb der Verwaltung Abläufe umgestellt und digitalisiert werden sollten, um Medienbrüche zu vermeiden und die Abläufe zu vereinfachen.

Ein wichtiger Meilenstein in der Umstellung auf die elektronische Aktenführung und das Digitalisieren von verwaltungsinternen Abläufen war die Einführung des Rechnungseingangsworkflows im Zuge der Implementierung der neuen Finanzsoftware zum Beginn des Jahres 2020. Die bisherige Praxis, die elektronische Aktenführung sukzessive nach Bedarf in den einzelnen Verwaltungsbereichen einzuführen, wurde dadurch ergänzt und eine erste Leistung verwaltungsweit für alle Organisationseinheiten umgestellt.

Seit Herbst 2018 ist die Stadt Haltern am See Teilnehmerin an dem regionalen Projekt „Serviceportal Emscher-Lippe“. Gemeinsam mit der WiN Emscher-Lippe GmbH, dem Kreis Recklinghausen und allen kreisangehörigen Kommunen, den Städten Gelsenkirchen und Bottrop sowie den für die Verwaltungen jeweils zuständigen Rechenzentren wird bzw. wurde über dieses ursprünglich auf drei Jahre befristete Projekt ein Portal entwickelt, in dem sich Bürgerinnen und Bürger für die Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen zentral authentifizieren können. Über das Portal sollen z.B. auch Bezahlungsmöglichkeiten angeboten und Postfächer für die Ablage von Dokumenten angeboten werden. In einem weiteren Schritt ist in dem Projekt vorgesehen, zahlreiche Dienstleistungsangebote in digitaler Form interkommunal gemeinsam zu entwickeln bzw. von Land oder Bund entwickelte digitale Dienstleistungen im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) einzubinden. Für die Stadt Haltern am See wurde das Serviceportal am 19. November 2020 veröffentlicht. Es enthält bisher im Schwerpunkt aber nur Verweise und Weiterleitungen auf bereits bestehende digitale Angebote.

Teil des Projektes „Serviceportal Emscher-Lippe“ wird auch die Anbindung von Fachanwendungen und des Dokumentenmanagementsystems (VIS) sein. Digital eingehende Anträge sollen medienbruchfrei in die Verfahren bzw. die elektronische Akte übergeben werden. Im Zuge der absehbaren Ausweitung des Angebots digitaler Dienstleistungen über das Serviceportal in den kommenden Jahren – auch über das Ende der eigentlichen Projektlaufzeit hinaus – besteht folglich gleichzeitig die Notwendigkeit, verwaltungsintern eine Vielzahl von Prozessen zu analysieren und für eine digitale Weiterverarbeitung der eingehenden Anträge anzupassen. Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung bereits Ende 2019 / Anfang 2020 entschieden, im Rahmen des vorhandenen Stellenplans den Bereich der Verwaltungsorganisation mit dem besonderen Augenmerk auf die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen personell zu verstärken. Zum 01.01.2021 wird eine neue Mitarbeiterin ihren Dienst im Fachbereich Interne Dienste antreten.

Technische Rahmenbedingungen:

Für jede Teilnehmerin und jeden Teilnehmer an der Telearbeit war in der Vergangenheit jeweils eine Lizenz für den Terminalserver und - aufgrund der aus Gründen des Datenschutzes sowie der Informationssicherheit erforderlichen 2-Faktor-Authentifizierung - für einen Token notwendig. Über den Token wird – ähnlich wie beim Online-Banking – für jede Anmeldung ein Zahlencode generiert, der zusätzlich zum regulären Benutzernamen und Paßwort eingegeben werden muss.

Ebenfalls aus Gründen des Datenschutzes und der Datensicherheit war die Verarbeitung von Dokumenten auf privaten Geräten zu unterbinden und allen Bediensteten ein städtischer Laptop oder PC zur Verfügung zu stellen. Abhängig vom konkreten Aufgabenbereich kommt häufig noch die Bereitstellung eines Handys oder Smartphones für Kontakte mit Bürgerinnen und Bürgern hinzu. Lediglich für notwendige interne Abstimmungen mit Kolleginnen und Kollegen kommt eine Nutzung des privaten Telefonanschlusses in Betracht.

Im Rahmen der Umstellung auf die elektronische Aktenführung hat sich im Jahr 2019 der Bedarf herausgestellt, die technischen Rahmenbedingungen für den Zugriff auf Akten und Verfahren von außen zu vereinfachen. Die Einführung der elektronischen Akte beim Baubetriebshof wurde z. B. dadurch gehemmt, dass die Beschäftigten bei Außenterminen keinen Zugriff auf das Verfahren VIS für die elektronische Aktenführung und damit auf notwendige Planunterlagen pp. hatten. Sie waren somit gleichwohl gezwungen, viele Dokumente in Papier vorzuhalten. Folglich wurden für den Haushalt 2020 Mittel veranschlagt, um - auch mit Einbindung externer Beratungsdienstleistungen - eine Virtualisierung der Server und Arbeitsplatzrechner umzusetzen, mit welcher der Zugriff von außen auf den Arbeitsplatz und viele Fachverfahren deutlich vereinfacht wird. Diese Erleichterungen wirken sich natürlich nicht nur bei Außenterminen aus, sondern ermöglichen es auch, einer größeren Zahl von Bediensteten technisch die Möglichkeit von Heimarbeit anzubieten. Da die Verarbeitung der Daten unmittelbar auf dem virtuellen Server erfolgt und der genutzte Desktop – wie auch bei der im Jobcenter kreisweit umgesetzten Lösung – nur ein Anzeigegerät darstellt, auf dem keine Datenspeicherung erfolgt, können nunmehr auch private Laptops und PC's datenschutzkonform genutzt werden. Die Bereitstellung eines Tokens bleibt allerdings weiterhin erforderlich.

Handlungsbedarf durch den Ausbruch der Corona-Pandemie

Mit der ersten Welle der Corona-Pandemie im März 2020 galt es, kurzfristig und unbürokratisch Arbeitsabläufe in der Verwaltung anzupassen, um über die Reduzierung von Kontakten den Infektionsschutz bestmöglich zu gewährleisten, gleichzeitig aber die Fortführung zumindest unabweisbarer und dringlicher Aufgaben insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge sicherzustellen.

Im Rahmen eines sog. „Notfallplan Corona-Virus“ wurden beispielsweise Hinweise zu Hygiene-Regeln gegeben und prioritäre Aufgaben definiert. Es wurden aber auch allgemeine Regelungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs getroffen. Dabei wurde der Zugang zur Telearbeit vereinfacht und die persönlichen Voraussetzungen aus der Dienstvereinbarung zur Telearbeit vom 23.07.2019 vorübergehend außer Vollzug gesetzt. In Abstimmung mit den Fachbereichsleitungen wurde grds. allen interessierten Kräften die Option eröffnet, von zu Hause aus zu arbeiten. Die Zahl der Lizenzen für die Nutzung des Terminalservers wurde angehoben und die Serverleitung kurzfristig erhöht. Zwar enthält der Notfallplan Hinweise, dass bei Engpässen den Bediensteten aus den priorisierten Aufgabenfeldern (z. B. Krisenstab, Ordnungsverwaltung, Auszahlung von Sozialleistungen) zuvorderst die Kapazitäten für die Heimarbeit zur Verfügung gestellt werden. Faktisch mussten aber keine Bedarfe zurückgewiesen werden.

Auf Basis der entsprechenden landesweiten Erlasslage waren einzelne Einrichtungen wie die Stadtbücherei, die Musikschule, Schulen und Kindergärten pp. im Frühjahr vorübergehend geschlossen. Offene Sprechstunden im Jobcenter bzw. dem Fachbereich Ordnung und Soziales sind bis heute gestrichen. Nach vorheriger Terminabsprache stand die Verwaltung aber durchgehend weiterhin für die Bearbeitung von Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung. Ein flächendeckendes Schließen der Stadtverwaltung hat es bis heute zu keinem Zeitpunkt gegeben. Gleichwohl lag ein Fokus darauf, die Bürgerinnen und Bürger in besonderem Maße auf digitale Angebote, telefonische Anfragen bzw. die Kommunikation per E-Mail zu verweisen, um persönliche Kontakte zu vermeiden.

Bei Verdachtsfällen im familiären Umfeld einzelner Bediensteter wurden zu Beginn der Pandemie zum Teil ganze Organisationseinheiten zunächst für kürzere Zeiträume nach Hause geschickt, bis entsprechende Testergebnisse vorlagen bzw. Infektionszeiträume abgelaufen waren. Dort wo es technisch möglich war, wurde auf Homeoffice umgestellt und die betroffenen Kräfte wurden mit Laptops und Zugangsdaten für Token und Terminalserver ausgestattet, um diese kurzfristigen Phasen zu überbrücken.

Der „Notfallplan-Corona-Virus“ wurde abhängig von der Entwicklung der Pandemie bzw. der landesweiten Erlasslage mit Datum vom 27.04.2020 bzw. aktuell vom 02.11.2020 fortgeschrieben. Dabei wurden z. B. Hygieneregeln aktualisiert (z. B. Maskenpflicht), die Hinweise auf die Nutzung von Homeoffice pp. sind aber weiterhin Bestandteil.

Um im Jahresverlauf alle Bedarfe für die Telearbeit und das mobile Arbeiten abdecken zu können, wurden die geplanten Umstellungen zur Virtualisierung der Server früher vollzogen, als dies ursprünglich geplant war. Über die Anschaffung zusätzlicher Server und Speichersysteme sowie der konzeptionellen Anpassungen - mit externer Unterstützung - konnten bereits ab Sommer 2020 Arbeitsplätze und Fachanwendungen virtuell zur Verfügung gestellt und damit die Kapazitäten für das Homeoffice ausgeweitet werden.

Neben der Virtualisierung der Server sind aber auch andere bereits in der Vergangenheit angedachte oder geplante Projekte in der Priorität gestiegen und vorzeitiger umgesetzt worden. Hierzu zählt beispielsweise die Einführung eines Portals zur Terminreservierung im Bürgerbüro ab September 2020 oder die Anschaffung von Systemen zur Erleichterung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs auf dem Wertstoffhof.

Über den „Notfallplan Corona-Virus“ sind die Bediensteten aufgefordert, Dienstreisen und Fortbildungen in Präsenzform auf das absolut notwendige Maß zu beschränken. Dies führt in Einzelfällen zu der Nutzung von Online-Seminaren. Eine größere Rolle spielt im Vergleich dazu die Durchführung von Videokonferenzen. Die Verwaltung hat im Frühjahr in ausreichender Anzahl „Zoom-Lizenzen“ angeschafft, um auch selber zu Videokonferenzen einladen zu können.

Die Aus- und Weiterbildungslehrgänge in den Verwaltungsberufen an der Hochschule für Polizei und Verwaltung (HSPV) bzw. dem Studieninstitut Emscher-Lippe (SEL) wurden im Frühjahr und erneut ab Oktober 2020 vom Präsenz- auf einen Online-Unterricht umgestellt. In der Zwischenzeit fanden an der HSPV reguläre Vorlesungen statt, während das SEL nach den Sommerferien im Rahmen einer Hybrid-Variante die Kurse geteilt und im Wechsel digital bzw. in Präsenzform geschult hat. Lediglich der klassische Berufsschulunterricht in den Ausbildungsberufen zum/zur Fachinformatiker/-in bzw. zum/zur Fachangestellten für Medien- und Informationsdienste finden weiterhin in Präsenzform und mit der regulären Klassengröße statt.

Erfahrungen

Neben den bereits vorab auf Basis der bestehenden Dienstvereinbarung bewilligten Telearbeitsplätzen wurden im Jahresverlauf mehr als 30 Arbeitsplätze temporär für das Homeoffice eingerichtet. Ein besonderer Bedarf war dabei vor allem im Frühjahr zu verzeichnen, als viele Mitarbeiter/-innen wegen der Schließung von Schulen und Kindergärten vor der Herausforderung standen, den Arbeitsalltag und gleichzeitig die Betreuung der Kinder organisieren zu müssen. In diesem Zeitraum haben viele Beschäftigte – auch einige der im Rahmen der Dienstvereinbarung „regulär“ berücksichtigten Kräfte – nahezu ausschließlich im Homeoffice gearbeitet. Nach Wiedereröffnung der Schulen und Kindergärten wurde das zeitliche Volumen für die Telearbeit deutlich reduziert, viele Mitarbeiter/-innen haben sogar die seinerzeit noch notwendige städtische Hardware wieder gänzlich zurückgegeben.

Es hat sich bestätigt, dass eine dauerhafte Ausübung der Tätigkeiten als Homeoffice in allen Bereichen der Verwaltung problematisch und nur im Rahmen des Notbetriebs sinnvoll ist. Viele Bereiche leben von der unmittelbaren Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern bzw. der Möglichkeit, sich kurzfristig und situativ mit den Kolleginnen und Kollegen oder Vorgesetzten abstimmen und beraten zu können. Telefonische Kontakte oder E-Mails können hier das persönliche Gespräch beispielsweise im Fallmanagement oder der Beratung in persönlichen Krisensituationen nicht vollständig ersetzen. Gleichwohl wird die Möglichkeit, zum Beispiel im Falle kurzfristiger Engpässe bei der Kinderbetreuung relativ spontan im Homeoffice zu arbeiten, sehr geschätzt und bewahrt auch den Arbeitgeber davor, dass Kräfte kurzfristig komplett ausfallen.

Die Möglichkeiten des mobilen Arbeitens haben die Verwaltung darüber hinaus in die Lage versetzt, in einzelnen Bereichen bewusst eine räumliche Trennung von Beschäftigten zu gewährleisten, um die Gefahr zu reduzieren, dass bei einzelnen Infektionen ganze kritische Aufgabenbereiche betroffen sind. So wurden über Homeoffice-Regelungen sowohl die IT-Abteilungen im Fachbereich Interne Dienste, als auch im Schulbereich räumlich voneinander getrennt. Die in diesen Bereichen vorhandene technische Affinität der Kräfte erleichtert die längerfristige Umsetzung dieser Regelungen natürlich. Aber auch beim Allgemeinen Sozialen Dienst im Fachbereich Familie und Jugend wurden vor diesem Hintergrund Telearbeitsplätze eingerichtet.

Zu Beginn der zweiten Welle der Corona-Infektionen wurde Beschäftigten des Fachbereiches Ordnung und Soziales über die Einrichtung eines mobilen Arbeitsplatzes ermöglicht, an den Wochenenden von zu Hause aus Listen des Gesundheitsamtes über Quarantäne- und Infektionsfälle zu sichten und ggf. notwendige Bescheide zu erstellen. Hierdurch konnte die notwendige Kurzfristigkeit ordnungsbehördlichen Handelns gewährleistet werden, ohne dass die betroffenen Kolleginnen und Kollegen mehrfach an den Wochenenden ins Büro kommen mussten.

Ausblick

In Bezug auf die Digitalisierung und das mobile Arbeiten hat die Corona-Pandemie dafür gesorgt, dass Entwicklungen beschleunigt und zum Teil Bedenken zurückgestellt werden mussten. Der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger, Verwaltungsleistungen auch digital in Anspruch nehmen zu können und nicht persönlich im Rathaus vorstellig werden zu müssen, bleibt auch unabhängig von der Corona-Pandemie bestehen. Hier hat der öffentliche Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft Nachholbedarf, der schon vor Beginn der Corona-Pandemie bestand und letztlich Hintergrund für das Onlinezugangsgesetz oder – in Bezug auf die Stadt Haltern am See – die Bewilligung von Fördermitteln für das Projekt „Serviceportal Emscher-Lippe“ war. Es wird in den nächsten Jahren die wesentliche Herausforderung sein, konsequent alle Verwaltungsdienstleistungen, die sich dazu eignen, auch digital anzubieten und dahinter liegende Verfahrensabläufe innerhalb der Verwaltung umzustellen. Über das Serviceportal können diese Angebote gebündelt und Basisfunktionen wie Bezahlung von Gebühren auf elektronischem Wege zentral bereitgestellt werden. Darüber hinaus wird die Zustellung von Dokumenten an die Bürger/-innen in zentrale elektronische Postfächer und eine Chat-Funktion die digitale Kommunikation deutlich verbessern. Dieser Weg ist über die Teilnahme an dem Projekt bereits vorgegeben.

Die Digitalisierung kommt dabei nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern zu gute. Sie ermöglicht auch den parallelen Zugriff mehrerer beteiligter Stellen und Sachbearbeiter/-innen auf Vorgänge und damit eine beschleunigte Bearbeitung. Außerdem erleichtert sie natürlich den externen Zugriff auf Dokumente im Rahmen des mobilen Arbeitens und erweitert damit die Möglichkeiten für die Einrichtung von Arbeitsplätzen im Homeoffice. Diese Flexibilität wird von den Beschäftigten nicht nur im Rahmen der Corona-Pandemie geschätzt, sie wird auch zunehmend in Vorstellungsgesprächen von externen Bewerberinnen und Bewerbern hinterfragt und ist letztlich ein nicht zu unterschätzender Aspekt bei der Bindung und Gewinnung von Personal.

Sowohl während des Lockdowns im Frühjahr, als auch aktuell seit November 2020 haben die Bürgerinnen und Bürger die Hinweise beherzigt, möglichst in digitaler Form oder telefonisch mit der Verwaltung Kontakt aufzunehmen. Es war aber nach Überwindung der ersten Corona-Welle im Frühjahr bis November wieder ein stetiges Ansteigen der Besucherzahlen in den Verwaltungsgebäuden zu verzeichnen. Bevor im November 2020 wieder Zugangskontrollen eingeführt wurden, war nahezu die gleiche Frequenz an Besucherinnen und Besuchern im Rathaus zu verzeichnen wie vor Ausbruch der Pandemie. Bei der weiteren Fortschreibung der städtischen Regelungen zur Telearbeit oder zum mobilen Arbeiten muss folglich auch künftig der Aspekt mit im Auge behalten werden, der im Jahr 2019 zur Einschränkung des Personenkreises in der Dienstvereinbarung geführt hat. Trotz aller digitaler Angebote gibt es eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern, die weiterhin den persönlichen Kontakt zur Verwaltung suchen bzw. viele Aufgaben z. B. im Rahmen der sozialarbeiterischen Tätigkeiten, die zwar digital unterstützt werden könnten, in denen aber der persönliche Kontakt nicht ersetzt werden kann. Je mehr Mitarbeiter/-innen im Rahmen der Telearbeit oder mobiler Arbeit zumindest anteilig zu Hause arbeiten, umso weniger Kräfte stehen in den Verwaltungsgebäuden für Präsenzkontakte zur Verfügung. In letzter Konsequenz würde eine umfangreiche Ausweitung von Homeoffice zu der Notwendigkeit führen, Öffnungszeiten für Bürgerkontakte in den Verwaltungsgebäuden einzuschränken. Diese Problematik fällt während des Lockdowns oder Teil-Lockdowns nicht ins Auge, weil der Besucherstrom relativ gering ist und über den Hinweis auf Terminvereinbarungen auch bewusst eingeschränkt wird. Mit Überwindung der Pandemie wird aber die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger, während der Öffnungszeiten auch vor Ort ohne Terminabsprache Auskünfte in den verschiedenen Fachbereichen zu erhalten, zurecht wieder zunehmen.

Darüber hinaus hängt die Ausweitung von Möglichkeiten des mobilen Arbeitens natürlich vom jeweiligen Aufgabenfeld ab. In weniger publikumsintensiven Bereichen z. B. in der Finanzverwaltung oder bei den Internen Diensten ist ein größerer zeitlicher Umfang im Homeoffice ohne Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern denkbar, als im Jobcenter oder im Bürgerbüro. Zwar hat sich auch im Jobcenter die Einführung des mobilen Arbeitens im Jahr 2019 bewährt, sie stößt aber im zeitlichen Umfang eher an Grenzen und bedingt klare Strukturen und Vorgaben bei der Vergabe von Terminen an Kundinnen und Kunden des Jobcenters.

In allen Verwaltungsbereichen lässt sich Homeoffice nur als alternierende Telearbeit oder mobiles Arbeiten umsetzen. Es wird wegen der Sicherstellung der Beratung von Bürgerinnen und Bürgern in Präsenzform, aber auch für notwendige Abstimmungen unter den Beschäftigten, an keiner Stelle zu reinen Heimarbeitsplätzen kommen. Diese Einschätzung hat sich im Frühjahr 2020 bestätigt, als zahlreiche Kräfte wegen der geschlossenen Schulen und Kindergärten gezwungen waren, nahezu durchgehend von zu Hause aus zu arbeiten. Sowohl die Mitarbeiter/-innen, als auch die Vorgesetzten haben in dieser Phase mit erheblichen Einschränkungen leben müssen und bestätigt, dass es bei der Gestaltung der Aufgabenbereiche und der notwendigen Flexibilität der Aufgabenerledigung zu große Einschränkungen gibt, um eine solche Verfahrensweise dauerhaft aufrechtzuerhalten. Die 50%-Grenze im Rahmen der aktuellen Dienstvereinbarung zur Telearbeit bezüglich der Mindestpräsenz am Büroarbeitsplatz wird aktuell bei allen Telearbeitsplätzen deutlich überschritten. Im Regelfall sind die Beschäftigten nur an einzelnen Tagen oder Nachmittagen im Homeoffice. Eine nennenswerte Auswirkung auf den Raumbedarf in den Verwaltungsgebäuden ist kurzfristig nicht zu erwarten. Statt einer Steigerung der Zeitanteile für das Homeoffice geht die Erfahrung eher dahin, dass die Beschäftigten größeren Wert auf einen flexibleren Wechsel zwischen Präsenz- und Homeoffice-Phasen legen.

Das Instrument der Videokonferenz hat sich im Verwaltungsalltag sehr schnell etabliert. Nahezu alle Abstimmungen im kreisweiten Rahmen laufen in den verschiedenen Aufgabenfeldern derzeit über Videokonferenzen. Dies führt neben einer Reduzierung des Infektionsrisikos auch zu zeitlichen und finanziellen Ersparnissen über den Wegfall entsprechender Anfahrtszeiten und Reisekosten.

Im internen Dienstbetrieb finden einzelne Besprechungen – z. B. von Projektgruppen – ebenfalls über Videokonferenzen statt.

Inwieweit Videokonferenzen dauerhaft Treffen in Präsenzform ersetzen werden, lässt sich schwer prognostizieren. Es scheint aus heutiger Sicht so, dass sie aber zumindest für viele Besprechungen auch langfristig eine Alternative darstellen werden. Bezüglich des Unterrichts am SEL oder den Vorlesungen an der HSPV führen sie nach Einschätzung der Auszubildenden aber schon zu Einschränkungen. Angesichts der großen Gruppen erfordert der Online-Unterricht ein sehr großes Maß an Disziplin von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern und nicht alle notwendigen Rückfragen können so spontan gestellt werden, wie es notwendig und in Präsenzform möglich wäre.

Fazit

Die Corona-Pandemie hat die Arbeitsweisen und -formen in der Verwaltung verändert. Es hat den bereits vor Ausbruch der Pandemie auf den Weg gebrachten Regelungen zum mobilen Arbeiten bzw. zur Digitalisierung von Verwaltungsleistungen ein höheres Gewicht gegeben und gezeigt, dass diese Themen konsequent weiterverfolgt werden müssen. Gleichwohl werden digitale Angebote von Verwaltungsdienstleistungen und das mobile Arbeiten in weiten Bereichen zwar eine inhaltlich und umfangreich wichtige Alternative darstellen, aber die notwendige Präsenz für die Bürgerinnen und Bürger an den Arbeitsplätzen im Büro und für persönliche Kontakte nicht gänzlich ersetzen können.