Ein praktisches Konzept für kleine und mittlere Behörden

Personal-entwicklung im Veränderungs-prozess

Von Thomas Fedrow

Die Berücksichtigung finanzieller, demographischer und kommunaler Trends war im Rahmen der konkreten Personalentwicklung noch nie so dringlich geboten wie heute. Neben die Begründung dessen stellt der folgende Beitrag Schritte der Umsetzung vor.

1. Personalentwicklung ist Basis des Veränderungsprozesses

Der öffentliche Dienst – insbesondere die Kommunen – beschäftigt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterschiedlicher Generationen in unterschiedlichen Berufen, Statusgruppen und Hierarchiestufen. „Mann und Frau“ denken und reagieren zuweilen unterschiedlich. Alle arbeiten oft an der gleichen Dienstleistung, um die „Produkte ihrer Behörde“ für die Kunden auf hohem Niveau zu halten – jedoch: Die Kostenkenntnis für das Endprodukt bleibt noch zu oft außen vor. Konkrete Personalentwicklung im Veränderungsprozess tut daher nach wie vor Not und ist ein Dauerbrenner.

Übergreifend besteht heute Konsens darüber, dass Deutschland tief in einer Strukturkrise steckt, die gewohnte Standards in allen Lebensbereichen nachhaltig verändern wird. Auch bisher „Gewohntes“ bei den Kommunen wird verloren gehen und muss ggf. durch geeignete Leistungs- und Qualitäts-Standards ersetzt werden. *Drohender Personalabbau im Zeichen eines überalterten Personalbestandes wird dabei „aufzufangen sein“.*

Dazu bedarf es einer Personalpolitik je nach Lebens- und Arbeitsphase der Beschäftigten. Der *Verwaltungsreform* kommt hierbei eine besondere Rolle zu, denn sie ist der Schlüssel, um vorhandene Sparpotenziale zu erkennen und die Verwaltung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen.

Der *Veränderungsprozess* durch die Verwaltungsreform betrifft drei Ebenen:

1. der *Organisationsentwicklung* – indem Strukturen und Prozesse auf den Stand der Technik gebracht werden;
2. der *Kulturentwicklung* – indem Werte und Normen und deren tatsächliches Leben in der Praxis „gespürt werden“;
3. der *Personalentwicklung* – indem das Personal dazu befähigt wird, zielgerichtet und serviceorientiert alle Dienstleistungen optimal ausführen zu können.

Thomas Fedrow ist Leiter der Zentralen Steuerungsunterstützung der Stadt Waiblingen

Reinhard Mohn, ehemaliger Vorstandsvorsitzender des Bertelsmann-Konzerns, hat vor einigen Jahren festgestellt, dass sich die öffentliche Verwaltung nicht nur in einer finanziellen, sondern insbesondere in einer Identitätskrise befindet.

Identität ist hier in doppeltem Sinn zu verstehen, und zwar einmal als *Identifikation der Bürgerschaft* mit ihrer „Servicestelle“ und zum anderen als *Identifizierung der Beschäftigten* des „Dienstleistungsbetriebs“ mit ihrer Arbeit. Um in beiden Bereichen zu notwendigen Verbesserungen zu kommen, ist eine konzeptionelle Personalentwicklung zwingend erforderlich. Sie birgt jedoch unmittelbare Gefahren für den Betriebsfrieden. Dem ist entgegenzuwirken. Das heißt aus strategischer Sicht: Die konkrete Personalentwicklung unter Berücksichtigung finanzieller, demographischer sowie kommunaler Trends war noch nie so dringend erforderlich wie heute. Die Personalentwicklung der öffentlichen Hand, aber auch größerer privater Dienstleistungsunternehmen muss demnach die Voraussetzungen schaffen für eine *Gesamtstrategie*

- zur Bewältigung (kommunaler) Trends (demographischer Wandel, Veränderung traditioneller Arbeitstugenden, Technologiesprung) unter deutlich schlechterer Finanzausstattung

und

- zur dringlich anstehenden Verwaltungsreform im 21. Jahrhundert.

Die Einzelvoraussetzungen in Form von Bausteinen der Personalentwicklung werden dabei mit allen Wirkungszusammenhängen optimal zu vernetzen sein.

2. Was ist Personalentwicklung?

Die KGSt hat „Personalentwicklung“ im KGSt-Bericht Nr. 13/1994 wie folgt definiert: *„Personalentwicklung bezeichnet einen Prozess, der darauf abzielt, das Leistungs- und Lernpotenzial von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erkennen, zu erhalten und in Abstimmung mit dem Verwaltungsbedarf verwendungs- und entwicklungsbezogen zu fördern.“*

Dabei befindet sich die Personalentwicklung nach klassischer Sicht in einem Spannungsfeld zwischen Ar-

beitgeberseite (mit Leistungsanforderungen und Anforderungszielen) und Arbeitnehmerseite (mit Erwartungen, Bedürfnissen und Potenzialen). Angesichts dieses *„Gegenüber“* gilt: Erst eine optimale Erfüllung der Leistungsanforderungen der Verwaltung *durch die Beschäftigten* kann im Gegenzug zu angemessener Honorierung und damit optimaler Zufriedenheit durch die Beschäftigten führen. Nicht umgekehrt! Als „strategische Formel“ der Personalentwicklung gefasst: *Leistung muss sich für die Beschäftigten lohnen! Motivationsanreize sind der Schlüssel dazu!*

3. Bausteine der Personalentwicklung nach Lebens- und Arbeitsphasen

Die zahlreichen Bausteine der Personalentwicklung sind oft „Solitäre der Personalämter klassischer Prägung“. Aufgabe ist es, den jeweils geeigneten Baustein nach der aktuellen Lebens- und Arbeitsphase des Beschäftigten individuell auszuwählen (*siehe Tabelle* ①).

Entsprechend der jeweiligen Personalsituation werden als steuerungsrelevant erachtete Bausteine fixiert und personalwirtschaftlichen Zielen zugeordnet. Für diese Ziele und Bausteine werden schließlich *messbare Kennzahlen* für einen jährlichen Controlling-Bericht „Personal“ ermittelt. *Tabelle* ② veranschaulicht dieses Verfahren am Beispiel des von der Stadt Waiblingen (52.000 Einwohner) gewählten Weges.

4. Zielgruppen der Personalentwicklung

Grundsätzlich sind *alle Beschäftigten* von einer „systematischen Personalentwicklung“ zu erfassen. Aus Gründen der praktischen Umsetzung und notwendigen Prioritätensetzung sind indes nicht selten hinsichtlich der Zielgruppen Vorrangigkeiten festzusetzen. So sind – um bei dem gewählten Beispiel zu bleiben – in Waiblingen die folgenden neun Zielgruppen gebildet worden:

– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Führungskarriere (sog. Führungskräfteentwicklung);
– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit zukünftiger Fach- und Führungskarriere (sog. „Nachwuchsführungskräfte“);
– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Wissensbereich/der Steuerungsunterstützung (gesamter Produktbereich Steuerungsunterstützung);
– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Assistenz (z.B. für Bürgermeister);
– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im internen Servicebereich (z.B. Personaldienste);
– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bürgerservice (z.B. Bürgerbüro);
– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Projekten (z.B. Einführung Neues Rechnungswesen);
– Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sekretariatsbereich (z.B. Sammelsekretariat);

Phase	Baustein	
A – Personalplanung	**A 1**	Anforderungsprofil an die Stelle – Stellenbeschreibung
	A 2	Gezielte Personalsuche – Headhunting durch Dritte
	A 3	Langfristige Personalplanung (Organisations-Stellenplan und „Individuelles Personalentwicklungspaket“
	A 4	Ausbildung
B – Einstellung und Einarbeitung	**B 1**	Standardisiertes Bewerbungsverfahren/Einstellungsgespräch und Auswahlverfahren
	B 2	Probezeit – Übernahmegespräch als Entscheidungsgrundlage für die Übernahme
C – Perspektiven und Entwicklung	**C 1**	Fortbildungskonzept und -programm je nach Zielgruppe
	C 2	Führungskräfteentwicklung
	C 3	Nachwuchsführungskräfteentwicklung
	C 4	Hospitationen (andere Behörden, Unternehmen)
	C 5	Wiedereinsteigerprogramm (Infos, Angebote)
	C 6	Chancengleichheit für weibliche Beschäftigte
	C 7	Chancengleichheit für behinderte Beschäftigte
D – Arbeits- und Lernstrukturen	**D 1**	Mitarbeiter-Befragung
	D 2	„Individuelles Personalentwicklungspaket“ und Mitarbeitergespräch
	D 3	Führungsleitlinien
	D 4	Führung durch Zielvereinbarungen – Zielsystem – Kontraktmanagement
	D 5	Konfliktmoderation (Meditation)
	D 6	Organisationsentwicklung – Mitarbeiterbeteiligung
	D 7	Qualitätszirkel – „GPO vor Ort“ – Mitarbeiterbeteiligung
E – Arbeitszeit und Gesundheit	**E 1**	Kundenorientierte Öffnungszeiten
	E 2	Flexible Arbeitszeiten (Telearbeit, Zeitkonten, Jahresarbeitszeit)
	E 3	Teilzeitarbeitsmodelle
	E 4	Altersteilzeit
	E 5	Gesundheitszirkel (gesundheitsfördernde Maßnahmen, Suchtprävention)
F – Leistungs-Bewertung	**F 1**	Stellenbewertung
	F 2	Leistungsbeurteilung (Beurteilungskonzept)
	F 3	Motivations- und Leistungsanreize (materiell und immateriell)
G – Verabschiedung	**G** 1	Standardisierung einer Trennungskultur
	G 2	Betreuung im Ruhestand
	G 3	Regelung im Todesfall

Tabelle ①: An der aktuellen Lebens- und Arbeitsphase der Beschäftigten orientierte Bausteine der Personalentwicklung

Personalwirtschaftliches Ziel	Messbare Kennzahl	Steuerungsrelevanter Baustein
Ziel I **Qualifiziertes, motiviertes, flexibles Personal**	– Altersstruktur in Jahre (Berufsgruppen, Bereiche) – Teilzeitquote in % – 5 % der Personalkosten für Fortbildung – Anzahl pro Mitarbeiter Schulungstage – Anzahl Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen	**E 3** Teilzeitarbeitsmodelle **E 4** Altersteilzeit **C 1** Fortbildungskonzept und -programm je nach Zielgruppe **C 2** Führungskräfteentwicklung **C 3** Nachwuchsführungskräfte-entwicklung **C 4** Hospitationen (andere Behörden), Unternehmen) **D 2** „Individuelles Personalentwicklungs-paket“ und Mitarbeitergespräch **D 4** Führung mit Zielvereinbarungen – Zielsystem – Kontraktmanagement
Ziel II **Attraktivität des Arbeitsplatzes**	– Fluktuationsquote in % – Krankheitsquote in % nach Statusgruppen – Unfallhäufigkeit in % und pro Bereich – Mitarbeiterzufriedenheit (Umfrage, Noten) – % der Personalkosten für Gesundheitsprogramme	**D 1** Mitarbeiter-Befragung **F 3** Motivations- und Leistungs-anreize (materiell und immateriell) **E 5** Gesundheitszirkel (gesundheitsfördernde Maßnahmen, Suchtprävention) **D 6** Organisationsentwicklung – Mitarbeiterbeteiligung **D 7** Qualitätszirkel – „GPO vor Ort“ – Mitarbeiterbeteiligung **E 2** Flexible Arbeitszeiten (Telearbeit, Zeitkonten, Jahresarbeitszeit)
Ziel III **Personalkosten-Optimierung, Wirtschaftlichkeit**	– Abweichung Personalkostenbudget in % (Gesamtstadt, Bereich) – Zahl/Kosten der Überstunden – Kosten lfd. Personalfall im Jahr in Euro – Kosten Personal-Beschaffung pro Einstellung in Euro – Zahl der Vollzeitstellen (gesamt und Abweichung in %)	**A 1** Anforderungsprofil an die Stelle – Stellenbeschreibung **A 2** Gezielte Personalsuche – Head-hunting **B 1** Standardisiertes Bewerbungs-verfahren(Einstellungsgespräche **B 2** Probezeit – Übernahmegespräch als Entscheidungsgrundlage für die Übernahme **F 1** Stellenbewertung **D 5** Konfliktmoderation (Meditation) **E 1** Kundenorientierte Öffnungszeiten
Ziel IV **Chancengleichheit**	– Frauenquote in % nach Statusgruppen – Frauenquote in Führungs-Positionen in % (ab Abteilungsleitung, Referatsleitung) – Schwerbehindertenquote in%	**C 6** Chancengleichheit für weibliche Beschäftigte **C 7** Chancengleichheit für behinderte Beschäftigte **C 5** Wiedereinsteigerprogramm

Tabelle ②: Für ausgewählte Bausteine der Personalentwicklung und ihnen zugeordnete personalwirtschaftliche Ziele werden messbare Kennzahlen entwickelt

– Ausbilderinnen und Ausbilder „vor Ort“ (z.B. im Baubetriebshof).

5. Das „Individuelle Personalentwicklungspaket“

Ziel ist es, für jeden Beschäftigten ein *„Individuelles Personalentwicklungspaket“* zu erstellen, an dem der Amtsleiter, die Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen und ein Beschäftigter der Personaldienste bei der Umsetzung mitwirken.

Ein so ‚geschnürtes‘ Paket hat folgende Mindestbestandteile zu enthalten:

– Zuordnung zur betreffenden Zielgruppe *und* Zuordnung von Bausteinen der jeweiligen *„Lebens- und Arbeitsphase“* (Es gilt die richtigen Bausteine zu finden und ggf. für den Betroffenen zu entwickeln oder ihn in seiner Entwicklung neu bei der Stadt zu positionieren);

– Anforderungsprofil der Stelle bzw. Veränderungen in der Stellenbeschreibung dokumentieren;

– Veränderungen des Arbeitsplatzes bzw. der Stelle (von strukturellen Veränderungen bis zum Wegfall) gewichten;

– Dokumentation der besonderen personalwirtschaftlichen Ziele samt Bausteinen;

– Aufzeigen von Chancen am Arbeitsplatz;

– Aufzeigen von Aufstiegs- und Entwicklungschancen in neuer Funktion bzw. an einem neuen Arbeitsplatz;

– Fortbildungsbedarf.

(Personal-) wirtschaftliche Ziele	Kennzahl (teilweise Grundzahl)	IST	SOLL	IST	Abweichung %	Trend	SOLL	SOLL
		2002	2003	2003		bis 2006	2004	bis 2006
Ziel I: Qualifiziertes, motiviertes, flexibles Personal	Altersstruktur nach 5-Jahresschritten und Status - gesondert darg.							
	Beurlaubte, Erziehungsu., Mutterschutz, sonst. (Anzahl)	42	35	39	10,3	54	35	25
	Teilzeitquote (in %)			31			33	37
	- davon männlich in %			7			10	15
	- davon weiblich in %			93			90	85
	Fortbildungsveranstaltungen (Anzahl)	105	100	90	10	70	130	150
	Fortbildungskosten (in % zu Gesamtpersonalkostenbudget)	1,00	0,96	0,90	7,05	0,72	1,00	1,20
Ziel II: Attraktivität des Arbeitsplatzes	Fluktuationsquote (befristet/unbefristete nach BDA in %)			10,43			8	8
	Krankheitsquote (aufgeteilt nach Statusgruppen)							
	- Beamte (Tage im Jahr)	1,83	1,5	2,1	40	2,8	1,5	1
	- Angestellte (Tage im Jahr)	5,44	4,0	5,0	25,0	3,6	4	3
	- Arbeiter (Tage im Jahr)	10,7	11,5	12,0	4,3	15	10	8
	Arbeitsunfälle (Anzahl)			ohne				
	Mitarbeitbefragung (Anzahl der Befragten)	0	100	35	-65	ohne	50	ohne
	Kosten Gesundheitsprogramm (in % zu Gesamtpersonalkostenbudget)	0	0	0	0	0	0,20	0,30
	Ausbildungs- und Praktikatenquote (in % zu Vollzeitstellen)	4,01	6,63	6,63	0	6	6	6
Ziel III: Personalkosten-optimierung/ Wirtschaftlichkeit	ø Personalbeschaffungskosten je Stellenbesetzung (in Euro)	1.828	1.700	2.058	21	2.140	1.700	1.500
	Kosten je lfd. Fall Personalbetreuung (in Euro)	215	200	242	21	272	200	180
	Gesamtpersonalkostenbudget (in Mio. Euro)	26,8	27,8	27,9	0,36	29,0	27,5	27
	Personalkostenbudget befristet Beschäftigte (in Euro)	148.000	98.000	175.000	78,6	256.000	100.000	150.000
	Vollzeitstellen (Anzahl) nach Statusgruppen:	622,8	633,2	633,2	0	628	600	547
	- Beamte	88,8	91,2	91,2	0	95	90	87
	- Angestellte	388	399	399	0	402	380	355
	- Arbeiter	146	143	143	0	131	130	105
Ziel IV: Chancengleichheit	Frauenquote gesamt (in %)	63,4	ohne	64,8	ohne	70	ohne	ohne
	Frauenquote nach Eingruppierung (in %):							
	- davon: % - einfacher Dienst (A1-5, BAT X-VIII, Lg 1-4)			63				
	- davon: % - mittlerer Dienst (A6-8, BAT VII- Vc, Lg 5-9)			82				
	- davon: % - gehobener Dienst (A9-13, BAT Vb-III/II)			54				
	Schwerbehindertenquote (in %)	5	5	5	0	5	5	5

Tabelle ③: Muster-Controlling-Bericht „Personal“

Das Gespräch zum „Individuellen Personalentwicklungspaket“ wird alle 3 Jahre geführt und tritt an die Stelle des jährlichen Mitarbeitergespräches im betreffenden Jahr.

6. Interne Voraussetzungen des Controlling-Berichts „Personal“

Der Prozess der Personalentwicklung bis hin zur Erstellung eines kennzahlengestützten Controlling-Berichts „Personal“ läuft naturgemäß nicht im gleichsam keimfreien Raum ab, vielmehr finden die Personalentwicklungsaktivitäten im Spannungsfeld zentraler versus dezentraler Verantwortung statt.:

• *Zentrale Verantwortung* haben
– die Verwaltungsführung (für klare Zielvorgaben und Durchsetzung der Personalentwicklung orientiert am städtischen Zielsystem unter Berücksichtigung kommunaler Trends und dem jährlichen CO-Bericht „Personal“);
– der Personalrat (für die Unterstützung von Maßnahmen bedingt durch die Umsetzung von Bausteinen der Personalentwicklung);
– die Zentrale Steuerungsunterstützung (für die Erstellung und Anpassung des konkreten Personalentwicklungskonzeptes auf Basis der Zielvorgaben der Verwaltungsführung und eines jährlichen CO-Berichtes „Personal“, der zum Stichtag 31.8. eines jeden Jahres zu erstellen ist [Planung, Koordination und Kontrolle der Bausteine]);
– die Personaldienste (für die Umsetzung vereinbarter Bausteine der Personalentwicklung und zielgerichtete Beratung des Personals; insbesondere Auswertung des „Individuellen Personalentwicklungspaketes“ alle 3 Jahre zur Planung des zukünftigen Personaleinsatzes).

• *Die zentrale Verantwortung* haben
– die Projektgruppen der Bausteine der Personalentwicklung (für die Ergebnis- und Qualitätsverantwortung);
– die Leiter der Ämter/Fachbereiche (für die Umsetzung vor Ort in Zeiten knapper Finanzmittel und des demographischen Wandels; insbesondere Erstellung des „Individuellen Personalentwicklungspaketes“ alle 3 Jahre);
– die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (für die geeignete Wahrnehmung von Rechten und Pflichten aus ihrem „Individuellen Personalentwicklungspaket“).

Notabene: Bei der Stadtverwaltung Waiblingen wird der Controlling-Bericht „Personal“ (noch) von der Zentralen Steuerungsunterstützung aus verschiedenen Quellen zusammengetragen. Ziel ist es, durch ein einheitliches Personalinformationssystem alle Daten leicht abfragen zu können. Der Bericht (*Muster siehe Tabelle* ③) wird jährlich Anfang September (Stichtag: 31.8.) erstellt, um neue Zielsetzungen direkt in den Stellenplan des Folgejahres aufnehmen zu können. •

Weitere Informationen sind erhältlich bei Thomas Fedrow, Stadt Waiblingen;
Tel.: 0 71 51/50 01-5 17,
E-Mail:
Thomas.Fedrow@ waiblingen.de
oder unter
www. verwaltungsreform21.de