

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt Kleve
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Wichtig ist beispielsweise, dass in den Kommunen eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

Demografische Handlungsfelder

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerungsstruktur angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Kleve folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation optimieren

In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungen zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und wirtschaftlich wahrnehmen zu können. Bei der Aufbauorganisation sollte beachtet werden, dass die Organisationsstruktur an die Aufgaben, Produkte und Abläufe angepasst wird. Eine Gliederungsbreite von drei Organisationseinheiten sollte dabei grundsätzlich angestrebt werden. In der Gliederungstiefe sollte eine Organisation über maximal drei Hierarchieebenen verfügen.

Die Verwaltung der Stadt Kleve unterteilt sich in drei Dezernate. Den Dezernaten sind Fachbereiche und diesen Abteilungen zugeordnet. Die Stadt nutzt zudem flexible Organisationsmodelle wie Projektgruppen, zum Beispiel in Sicherheitsfragen und beim Rathausumbau. Im Zusammenhang mit dem Großprojekt Rathausumbau gibt es eine Projektgruppe für die Baubegleitung und eine Projektgruppe für den Umzug.

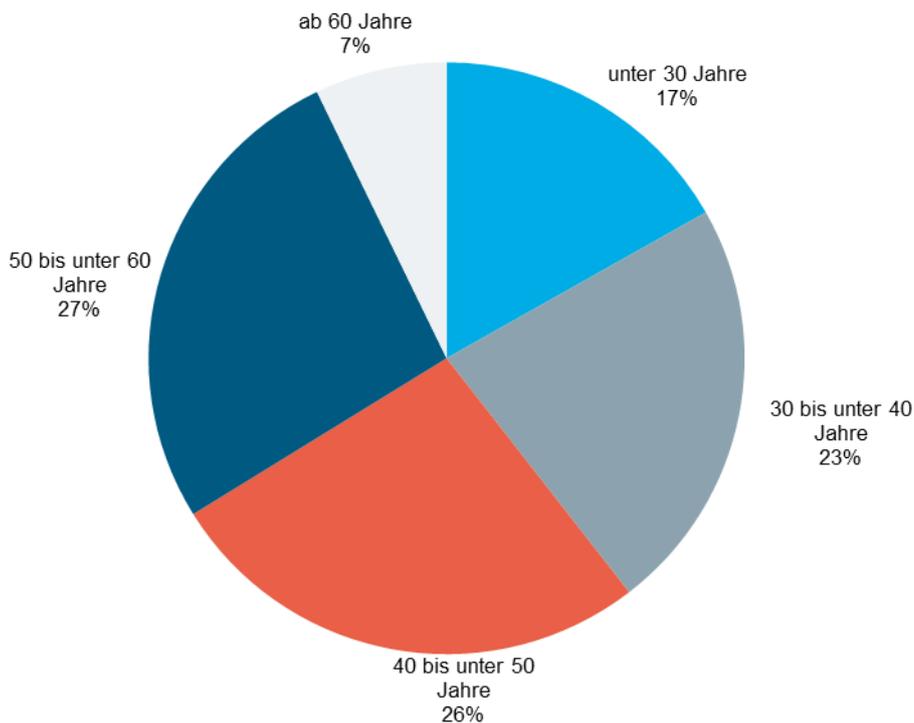
→ **Feststellung**

Aus Sicht der GPA NRW ist die Stadtverwaltung Kleve mit drei Ebenen in der Gliederungsweite (Dezernate) und drei Ebenen in der Gliederungstiefe (Dezernat, Fachbereich, Abteilung) schlank aufgebaut.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Das Personalmanagement der Stadt Kleve verfügt über die relevanten Informationen, um eine Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsprognose zu erstellen. Es erstellt eigene Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen für einen Zehn-Jahres-Zeitraum. Daher hat die GPA NRW nach Abstimmung mit dem Klever Personalmanagement davon abgesehen, Fluktuationsprognosen für die einzelnen Organisationseinheiten der Stadt Kleve zu erstellen. Die GPA NRW hat nach Absprache die für die Beschäftigten der Stadtverwaltung vorhandenen Daten zur Altersstruktur systematisch aufbereitet. Dabei blieben die Beschäftigten der Umweltbetriebe Kleve AöR (USK) unberücksichtigt.

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Kleve (ohne USK) Stand Januar 2015



Verteilung nach Anzahl der Beschäftigten

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
68	92	108	108	29

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadtverwaltung Kleve liegt zum obigen Stichtag bei rund 43 Jahren. Etwa ein Drittel des Personals ist über 50 Jahre, der Anteil der Beschäftigten über 55 Jahre liegt bei rund 21 Prozent (84 Personen). Innerhalb der nächsten zehn Jahre scheidet etwa ein Fünftel der Beschäftigten der Stadt Kleve altersbedingt aus. Innerhalb der nächsten 15 Jahre geht rund ein Drittel des Personals altersbedingt in den Ruhestand. Währenddessen fällt der Anteil der Beschäftigten unter 40 Jahren mit 40 Prozent verhältnismäßig hoch aus.

→ **Feststellung**

Aufgrund des großen Anteils Beschäftigter unter 40 Jahren verfügt die Stadt Kleve über gute Voraussetzungen, um das altersbedingt ausscheidende Personal zu ersetzen.

→ **Empfehlung**

Damit die Stadt Kleve Ihre Aufgaben auch zukünftig effizient erledigen kann, sollte sie ihre Arbeitsabläufe stetig optimieren und zeitnah ein Wissensmanagement aufbauen.

Personalbedarf planen

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Mit der Personalbedarfsplanung als Planungsinstrument kann die Verwaltung ihren Bedarf an Personalentwicklungsmaßnahmen und die Personalbeschaffung steuern. Aufgrund der demografischen Auswirkungen und in Folge der Fluktuation wird die Stadt Kleve ihren Personalbestand kontinuierlich aufstocken müssen.

Personalplanung heißt, möglichst genau zu bestimmen, welche Anzahl von Beschäftigten zu einem bestimmten Zeitpunkt benötigt wird (quantitative Personalplanung = Wie viel Personal benötigen wir?). Ebenso beinhaltet Personalplanung den qualitativen Aspekt, d. h. zu ermitteln, über welche Qualifikationen und Kompetenzen zukünftiges Personal verfügen sollte (Welche Art von Personal benötigen wir? bzw. Welche Qualifikationen benötigen wir?).

Veränderte Kinderzahlen und eine zunehmende Zahl von Senioren und Seniorinnen wirken sich beispielsweise auf die Aufgabenbereiche Kindertagesbetreuung, Offener Ganzttag, Jugendhilfe, Seniorenarbeit, Soziales oder auf den Baubereich aus. Die Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen wird das Aufgabenspektrum der Stadt Kleve und den Personalbedarf in der Stadtverwaltung verändern.

Das Personalmanagement der Stadt Kleve hat Kenntnis darüber, wann welche städtischen Mitarbeiter planmäßig ausscheiden werden. Dazu führt es Listen mit verschiedenen Szenarien zum möglichen Renteneintrittszeitpunkt der Beschäftigten, die regelmäßig aktualisiert werden. Aufgrund der hohen Fluktuation im Fachbereich 50 aktualisiert das Personalmanagement deren Personalbedarfslisten sogar monatlich. Um den Personalbedarf in der Verwaltung zu decken bildet die Stadt regelmäßig aus.

Ein wichtiges Instrument des Personalmanagements stellen Anforderungsprofile dar. Diese zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Sie sind wichtig für:

- interne und externe Stellenausschreibungen,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen,
- die Bedarfsermittlung zur Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen.

Wenn für eine Stelle festgelegt ist, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, kann das Personalmanagement geeignete Beschäftigte systematisch fördern bzw. neues Personal einstellen. Die Stadt Kleve hat die Wichtigkeit von Anforderungsprofilen schon vor langer Zeit erkannt und nutzt Anforderungsprofile bei Stellenbesetzungen inzwischen standardmäßig.

→ **Feststellung**

Mit dem standardmäßigen Einsatz von Anforderungsprofilen bei Stellenbesetzungen setzt die Stadt Kleve ein wichtiges Schlüsselement für eine fundierte Personalentwicklung ein.

Wissen bewahren und verteilen

Das „Wissen“ einer Verwaltung setzt sich aus verschiedenen Wissensarten zusammen. Alle Beschäftigten, egal ob Führungskraft, Sachbearbeiter oder anders Beschäftigter sammeln täglich Wissen, Daten und Informationen über bestimmte Abläufe und Vorgänge. Dieses Wissen wird zum Teil in Datenbanken, Aktenordnern, Dokumenten, Gesprächsnotizen und Fachbüchern. Diese „explizite“ Wissen ist mitteilbar und übertragbar. Der weitaus größere Teil des Wissens besteht aus dem sogenannten „impliziten“ Wissen. Es ist personengebunden und steckt in den Köpfen der Beschäftigten. Es handelt sich um subjektive Einsichten und Erfahrungen, die schwer mitteilbar und übertragbar sind. Hierzu zählt z. B. das Wissen, wie „schwierige“ Fälle optimal bearbeitet werden oder wie man mit bestimmten Personen umgeht. Zum impliziten Wissen zählen auch die Netzwerke persönlicher Kontakte, die sich alle Beschäftigten im Laufe ihres Arbeitslebens aufbauen.

Das vorhandene Wissen zu erhalten und neues Wissen zu erwerben, ist für jede Organisation existenziell bedeutend. Denn beides trägt insbesondere dazu bei, dass die Stadtverwaltungen die Qualität ihrer Dienstleistungen für den Bürger bewahren bzw. optimieren können.

Wissensbewahrung und Wissenstransfer sind vor allem dann verstärkt erforderlich, wenn geburtenstarke Jahrgänge zunehmend ausscheiden. Wie im Kapitel „Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln“ dargestellt, scheidet innerhalb der nächsten zehn Jahre rund ein Fünftel der Beschäftigten der Stadtverwaltung Kleve altersbedingt aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenserfahrung verloren, als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Dies gilt umso mehr bei ausscheidenden Beschäftigten die über Spezialwissen (sog. Schlüsselwissen) verfügen, das nur für sie verfügbar ist. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann. Besonders schwierig gestaltet sich implizites Wissen, also Erfahrungswissen und informelles Wissen, zu bewahren. Es muss zunächst in explizites Wissen verwandelt werden. Wissen muss also zunächst zugänglich gemacht werden. Nur so können die Verwaltungen Erfahrungswissen erhalten und es schnell verteilen.

Die Stadt Kleve sollte sich vor allem die Fragen stellen:

- Wo befindet sich das Wissen der Stadt Kleve und wer ist Wissensträger?
- Wie kann das vorhandene explizite und implizite Wissen bewahrt und weitergegeben werden?
- Inwiefern können jüngere Beschäftigte vom Wissen, von der Erfahrung der Älteren profitieren und ältere Beschäftigte vom Wissen, von der Erfahrung der Jüngeren?

Die Stadt hat noch kein flächendeckendes, strukturiertes Verfahren entwickelt, um Wissen zu bewahren und zu verteilen. Hierzu zählt beispielsweise, dass Beschäftigte bestimmt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Ämtern sorgen. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Gesamtüberblick über das aktuell und zukünftig benötigte Wissen zu haben, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen. Die Stadt Kleve sollte aber nur solches Wissen weitergeben das erforderlich ist, um die aktuellen und zukünftigen Aufgaben zu erledigen. Die Verwaltung setzt sich derzeit mit dem Thema Wissensmanagement auseinander und plant in diesem Zusammenhang die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS). Dazu erstellt die Verwaltung zunächst einen neuen Aktenplan. Bevor das DMS verwaltungsweit eingesetzt wird, soll das DMS testweise im Fachbereich 10 – Zentrale Dienste und Bürgerservice – genutzt werden. Ein Dokumentenmanagement bietet die Möglichkeit, explizites Wissen einer Organisation in Form von Dokumenten so zu speichern und zu archivieren, dass es jederzeit sicher zur Verfügung steht. Damit ist das Dokumentenmanagement ein wichtiger Bestandteil des Wissensmanagements einer Organisation, denn Informationen werden dort geordnet und strukturiert abgelegt.

Die Abteilungen arbeiten bereits teilweise mit Checklisten und/oder Verfahrensdokumentationen, in denen ein Teil des Wissens erfasst ist. Ob Übergabe- oder Vertretungsakten in den jeweiligen Aufgabenbereichen genutzt werden obliegt ebenfalls den Fachbereichen.

Die Fachbereiche 61 – Planen und Bauen und 50 – Arbeit und Soziales - sind besonders von Personalfluktuaton betroffen. Aufgrund fehlender geeigneter Bewerber aus dem Raum Kleve werden regelmäßig Stadtplaner aus dem ortsfernen Ruhrgebiet eingestellt. Oft sind es Berufsanfänger, die die Stadt Kleve verlassen, sobald sie wohnortnah eine unbefristete Stelle finden. Im Fachbereich 50 – Arbeit und Soziales- scheiden viele Beschäftigte aufgrund von Elternzeit vorübergehend aus dem aktiven Dienst aus.

Durch die regelmäßigen Stellenwechsel in den Fachbereichen 50 und 61 wird die Weitergabe von Wissen in diesen Aufgabenbereichen erschwert, da die Beschäftigten teilweise selber noch nicht lange genug in dem Aufgabenbereich eingesetzt sind. Der Wissenstransfer gestaltet sich dadurch schwierig. Aus Sicht des Personalmanagements stellt die Bildung einer Fluktuationsreserve in den o.g. Fachbereichen eine denkbare Möglichkeit zur Optimierung der Wissensbewahrung und des Wissenstransfers dar. Daher setzt die Stadt nun im Bereich 50.1, befristet für zwei Jahre, zwei zusätzliche Beschäftigte ein. Durch diese Maßnahme soll die Fallzahlenbelastung in der Einarbeitungszeit gesenkt werden.

→ **Feststellung**

Aus Sicht der GPA NRW eignet sich die Bildung einer Fluktuationsreserve, um dem Wissensverlust in den Fachbereichen 50 und 61 entgegenzuwirken und um das zur Aufgabewahrnehmung erforderliche Wissen zu transferieren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Überbesetzung von Stellen einen entsprechend höheren Personalaufwand zur Folge hat.

Alternativ sollte die Stadt Kleve prüfen, ob sie die stark von Fluktuation betroffenen Arbeitsplätze so attraktiv ausgestalten kann, dass sich die Mitarbeiter langfristig an die Stadt Kleve als Arbeitgeber binden. Eine Möglichkeit für die Beschäftigten, um z.B. Familie und Beruf besser zu vereinbaren, bieten Tele- und Heimarbeitsplätze. Vor allem in Verbindung mit einem flexiblen Arbeitszeitmodell ist Telearbeit ein geeignetes Instrument, um Familie und Beruf zu vereinbaren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte prüfen, welche Arbeitsplätze sich für Tele- und Heimarbeit eignen. Falls realisierbar, sollte die Stadt ihren Beschäftigten Tele- und Heimarbeitsplätze als mögliche Arbeitsformen anbieten.

Im Stellungnahmeverfahren teilte die Stadt Kleve mit, dass auch die Einführung von Tele- und Heimarbeitsplätzen auf der Agenda der Gesamtverwaltung steht. Potenziell in Frage kommende Arbeitsplätze sollen dahingehend überprüft werden, ob sie sich im konkreten Einzelfall für Tele- und Heimarbeit eignen.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt Kleve für die kommenden Jahre ein strukturiertes Verfahren zur Weitergabe bzw. zur Verteilung des Wissens aufbauen.

Folgende Grundlagen sind dafür notwendig:

- Die systematische und fortlaufende Erfassung und Dokumentation von Wissen, insbesondere von Spezialwissen.
- Systematisches Erfassen von (Spezial-) Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen.
- Erstellung von Übergabe- oder Vertretungsakten (gesammelte arbeitsplatzbezogene Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner)).

→ **Feststellung**

Die Stadt Kleve hat bereits erste Schritte zum Wissenstransfer innerhalb der Verwaltung eingeleitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte das geplante Dokumentenmanagementsystem einführen und zum Aufbau eines Wissensmanagements nutzen.

Die Stadt Kleve teilte im Stellungnahmeverfahren mit, dass der Prozess zur Einführung eines DMS in Gang gesetzt wurde und im Rahmen der personellen Kapazitäten entsprechend vorangetrieben werden soll.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de