

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und De-
mografie der Stadt Jülich im
Jahr 2015*

→ Entwurf

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. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits 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.

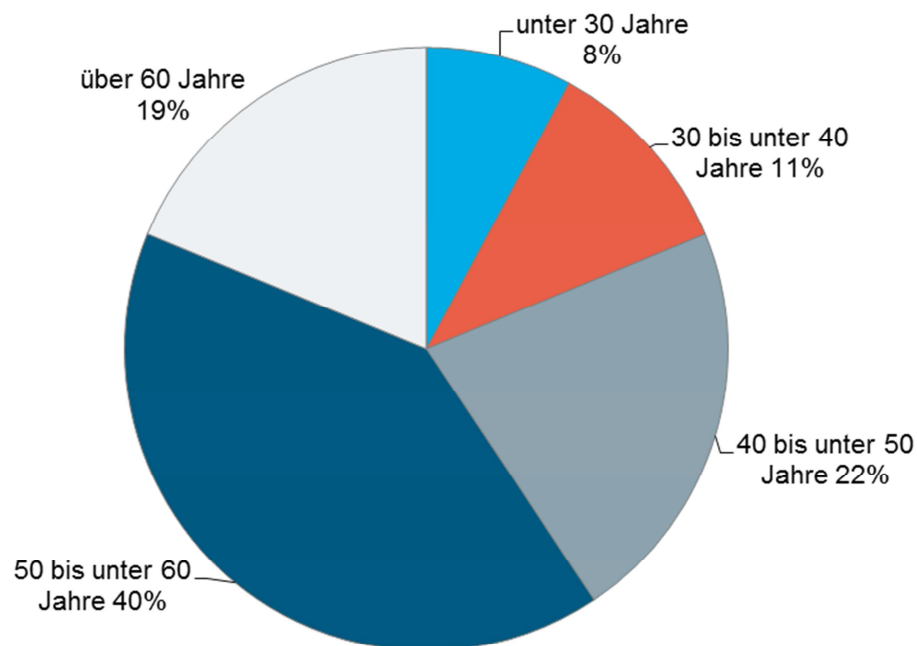
In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse 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 Jülich folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Das Personalmanagement der Stadt Jülich verfügt über die relevanten Informationen, um eine Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsprognose zu erstellen. In Abstimmung mit dem Jülicher Personalmanagement hat die GPA NRW die für die Beschäftigten der Stadtverwaltung vorhandenen Daten systematisch aufbereitet. Auf dieser Basis hat die GPA NRW für die Stadt Jülich eine Fluktuationsanalyse für die nächsten zehn Jahre nach Organisationseinheiten erstellt. Diese wurde den Fachverantwortlichen zur Verfügung gestellt. Die Analyse basiert auf der Fortschreibung der Daten laut Personalliste der Stadt Jülich vom 30. Juni 2013, unter Bereinigung der Beschäftigten, die laut Personalliste ausgeschieden sind. Die neuen Altersregelungen zum Renteneintritt werden bereits berücksichtigt. Die zahlenmäßig größten Altersfluktuationen zeichnen sich bis zum Jahr 2025 im Amt 66 (17 Beschäftigte = 17,0 VZ-Stellen), in der Musikschule (12 Beschäftigte = 5,2 VZ-Stellen) und im Amt 32 (zehn Beschäftigte = 7,1 VZ-Stellen) ab.

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Jülich (Stand November 2015)



Altersstruktur 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
28	39	78	145	65

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Jülich liegt zum obigen Stichtag bei rund 50 Jahren. 60 Prozent des Personals ist älter als 50 Jahre. Rund 40 Prozent der Beschäftigten (145 Personen) ist über 55 Jahre alt. Innerhalb der nächsten zehn Jahre scheidet etwa ein Drittel der Beschäftigten der Stadt Jülich altersbedingt aus. Innerhalb der nächsten 15 Jahre gehen rund 60 Prozent des Personals altersbedingt in den Ruhestand. Gleichzeitig liegt der Anteil der Beschäftigten unter 40 Jahren bei nur 19 Prozent.

Es wird deutlich, dass die jüngeren Beschäftigten nur einen Teil des altersbedingt ausscheidenden Personals ersetzen können. Die im Teilbericht Sicherheit und Ordnung durchgeführten Stellenvergleiche bei den Einwohnermeldeaufgaben und bei den Aufgaben des Personenstandswesens zeigen auf, dass die Stadt Jülich dort im Jahr 2013 mehr Personal zur Fallbearbeitung einsetzt, als Vergleichskommunen, die die von der GPA NRW festgelegten Benchmarks erreichen. Auch das umfangreiche freiwillige Aufgabenspektrum der Stadt Jülich wirkt sich erhöhend auf die Personalquote der Stadt Jülich aus. In Anbetracht Ihrer Haushaltssituation, sollte die Stadt diese Situation nutzen, um Personalaufwendungen durch einen Personalabbau zu reduzieren.

➔ **Feststellung**

Innerhalb der nächsten zehn Jahre scheidet mehr als ein Drittel der Beschäftigten der Stadt Jülich altersbedingt aus. Dies ermöglicht der Stadt, eine Haushaltskonsolidierung über Personalabbau herbeizuführen.

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 altersbedingten Fluktuation in der Stadtverwaltung Jülich wird der Umfang des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren kontinuierlich zunehmen.

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?).

Sich ändernde 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 Jülich und den Personalbedarf in der Stadtverwaltung verändern. Aufgrund des bestehenden Haushaltssicherungskonzeptes betrachtet die Stadt Jülich auskunftsgemäß alle freiwerdenden Stellen bereits aufgabenkritisch. Sie prüft, ob diese Stellen zukünftig ersatzlos wegfallen können bzw. ob sich die Aufgabenerledigung durch organisatorische Veränderungen optimieren lässt.

➔ **Feststellung**

Die aufgabenkritische Betrachtung der von Fluktuation betroffenen Stellen in der Stadtverwaltung Jülich eignet sich aus Sicht der GPA NRW gut zur sparsamen Personalbedarfsplanung.

Bei der Prüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass die Stadt Jülich im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen für bestimmte Aufgaben Personal vorhält, die in anderen Städten nicht mit städtischem Personal oder mit einem geringeren Personaleinsatz erledigt werden. In Folge dessen erreichen diese Städte günstigere Personalquoten als die Stadt Jülich. Mit ursächlich für den hohen Personalkörper ist insbesondere das umfangreiche freiwillige Leistungsspektrum der Stadt Jülich. 20,38 Vollzeit-Stellen sind dem freiwilligen Leistungsspektrum der Stadt Jülich zuzurechnen. Davon entfallen 5,92 Vollzeit-Stellen auf die Musikschule, 4,21 Vollzeit-Stellen auf die VHS, 3,98 Vollzeit-Stellen auf die Stadtbücherei, 2,51 Vollzeit-Stellen auf das Parkhaus Zitadelle sowie 3,76 Vollzeit-Stellen auf das Stadtgeschichtliche Museum/Zitadelle.

Abgesehen von den Stellen, die zum freiwilligen Leistungsspektrum der Stadt zählen, sollte die Stadt Jülich Personal auch in anderen Aufgabenbereichen sozialverträglich abbauen. Diese Aufgaben hat die GPA NRW bei ihrer Prüfung zwar nicht näher betrachtet. Erfahrungsgemäß eignen sich hierzu beispielsweise Aufgabenbereiche wie der Bauhof. Mit rund 59 Vollzeit-Stellen setzt die Stadt Jülich im Bauhof vergleichsweise viele Beschäftigte ein. Der Personalbedarf könnte dort insbesondere durch die Senkung von Standards reduziert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Jülich sollte bei ihrer Aufgabenkritik insbesondere auch das umfangreiche freiwillige Aufgabenspektrum auf den Prüfstand stellen und die natürliche Fluktuation zum Abbau von Stellen in diesem Bereich – und gleichermaßen auch in anderen Aufgabenbereichen der Verwaltung - nutzen.

Die Stadt Jülich steht ebenso vor der großen Herausforderung, die Arbeitsabläufe in der Verwaltung zu optimieren. Und zwar so, dass die Aufgaben mit einem geringeren Personalkörper erledigt werden können, ohne die Beschäftigten permanent zu überlasten.

→ **Empfehlung**

Damit die Stadt Jülich ihre Aufgaben auch zukünftig effizient erledigen kann, sollte sie ihre Arbeitsabläufe stetig optimieren.

Mit zunehmendem Lebensalter müssen sich die Beschäftigten und die Stadt Jülich als Arbeitgeber Gedanken darüber machen, wie die Arbeitskraft auch im Alter erhalten werden kann. Das o.g. hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Jülich verdeutlicht, dass auf diesem Gebiet Handlungsbedarf besteht. Die GPA NRW hat beispielsweise bei der Teilprüfung Sicherheit und Ordnung beim Stellenvergleich Einwohnermeldeaufgaben festgestellt, dass der Altersdurchschnitt jener Beschäftigten im Jahr 2015 mit 51,5 Jahren gemessen am Altersdurchschnitt der Gesamtverwaltung überdurchschnittlich ist. Drei Beschäftigte der Einwohnermeldeaufgaben werden bis spätestens zum Jahr 2024 altersbedingt ausscheiden. Nach Angabe der Fachverantwortlichen ist der Krankenstand in diesem Aufgabenbereich aufgrund von Langzeiterkrankungen bereits besonders hoch.

Auf der einen Seite trägt eine Reduzierung des Personalbestandes zur Haushaltskonsolidierung bei. Auf der anderen Seite müssen die Beschäftigten möglichst lange uneingeschränkt dienstfähig und motiviert bleiben. Da die Belegschaft der Stadt Jülich in den kommenden Jahren weiter altert, ist die Stadt gefordert, die Folgen des demografischen Wandels abzumildern.

→ **Empfehlung**

Um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen, sollte die Stadt Jülich insbesondere ihren älteren Beschäftigten Fort- und Weiterbildungsangebote ermöglichen. Diese sollten

sich mit dem Thema „Älter werden im Beruf“ befassen. In Frage kommen z. B. Inhouse-Seminare für die Altersgruppe der über 50 bzw. über 55-Jährigen.

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 jede Stelle eindeutig festgelegt ist, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, kann das Personalmanagement geeignete Beschäftigte systematisch fördern bzw. neues Personal einstellen. Die Stadt Jülich hat die Wichtigkeit von Anforderungsprofilen erkannt und nutzt Anforderungsprofile insbesondere bei neuen Stellenbesetzungen.

Wissen bewahren und verteilen

Das „Wissen“ einer Verwaltung setzt sich aus verschiedenen Wissensarten zusammen. Alle Beschäftigten, egal ob Führungskraft, Sachbearbeiter oder anders Beschäftigter, machen täglich Erfahrungen. Sie sammeln Wissen, Daten und Informationen über bestimmte Abläufe und Vorgänge. Doch wo befindet sich dieses Wissen? Zum Teil in Datenbanken, Aktenordnern, Dokumenten, Gesprächsnotizen und Fachbüchern. Diese Wissensart nennt sich „explizites“ Wissen. Es ist mitteil- und übertragbar. Dies gilt aber nur für einen kleinen Teil des Wissens.

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, scheiden innerhalb der nächsten zehn Jahre rund ein Drittel der Beschäftigten 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 Jülich sollte sich vor allem die Fragen stellen:

- Wo befindet sich das Wissen der Stadt Jülich 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 Stadtverwaltung hat noch kein flächendeckendes, strukturiertes Verfahren entwickelt, um Wissen zu bewahren und zu verteilen. Hierzu zählt beispielsweise, dass Beschäftigte festgelegt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Bereichen 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 Jülich sollte aber nur solches Wissen weitergeben, das erforderlich ist, um die aktuellen und zukünftigen Aufgaben zu erledigen. Die Ämter arbeiten teilweise mit Checklisten und/oder Verfahrensdokumentationen, in denen ein Teil des Wissens erfasst ist. Ob Übergabe- oder Vertretungsakten in den jeweiligen Organisationseinheiten genutzt werden obliegt ebenfalls den Ämtern. Weiterhin setzt die Stadt Jülich seit Ende 2015 eine ehemalige Auszubildende anteilig jeweils im Einwohnermeldeamt und im Standesamt ein. Sie soll damit eine Schnittstelle zwischen diesen Aufgabenbereichen bilden und ermöglicht der Stadt Jülich gleichzeitig einen besseren Wissenstransfer von Einwohnermeldeamt zu Standesamt und umgekehrt.

Die Stadt Jülich plant derzeit die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS). 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.

Gleichwohl hat die Stadt Jülich noch kein strukturiertes Vorgehen für ihr Wissensmanagement entwickelt. Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt Jülich 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,
- die Erstellung von Übergabe- oder Vertretungsakten (gesammelte arbeitsplatzbezogene Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner)).

→ **Feststellung**

Die Stadt Jülich befasst sich schon ansatzweise damit, das Wissen der Beschäftigten in der Verwaltung zu erhalten.

→ **Empfehlung**

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

➔ 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