

Personalbewirtschaftung in der Stadt Graz – Dienstpostenbewertung F.A.I.R.

–

Dr. Günter Riegler, WP/StB – Stadtrechnungshof Graz

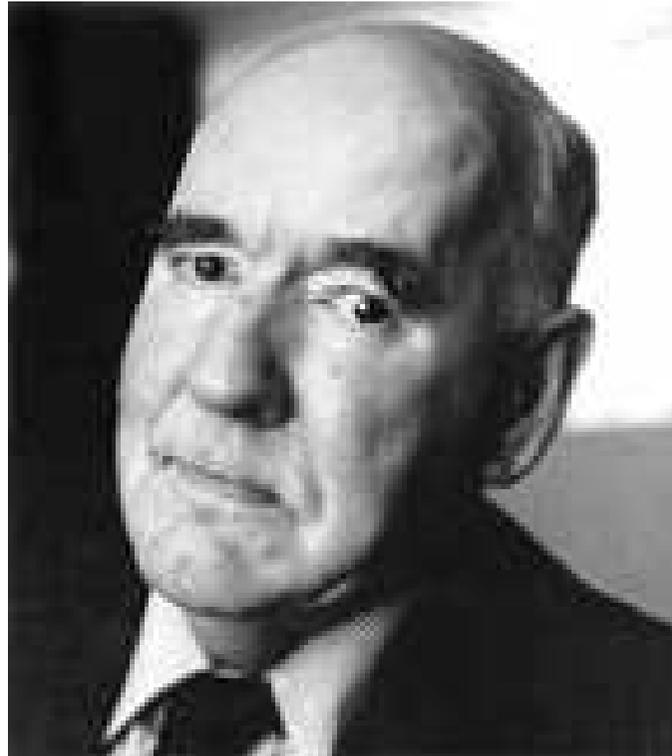
–

Vortrag im Rahmen der 108. Tagung des Fachausschusses für
Kontrollamtsangelegenheiten in Steyr

–

7./8. Mai 2008

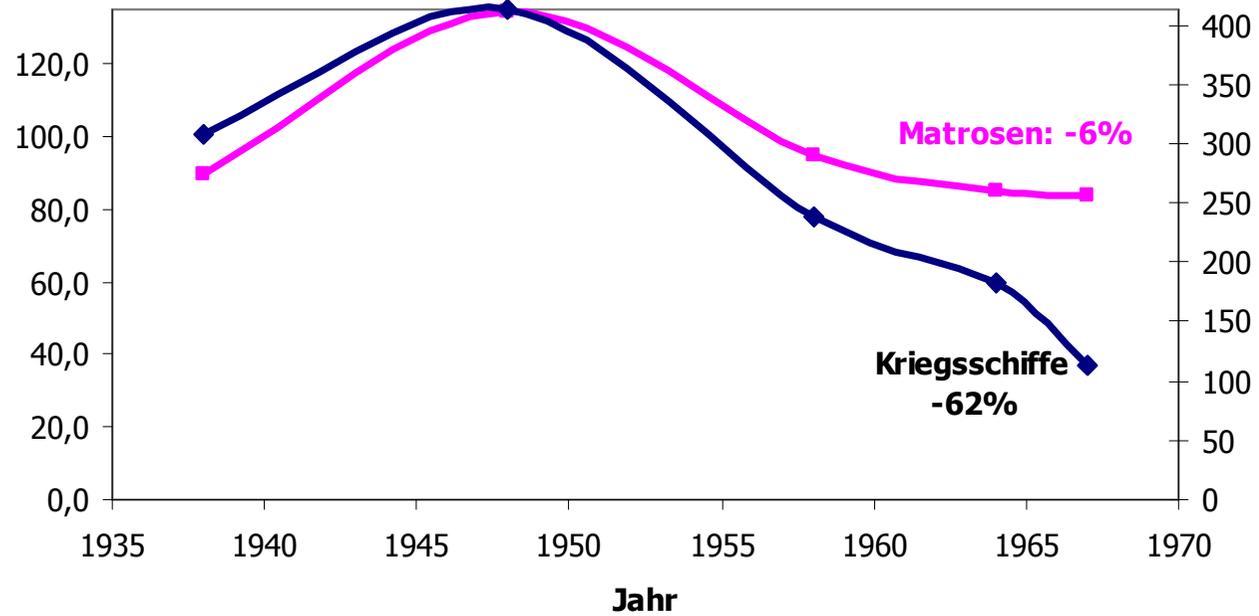
Parkinson's Gesetz



Cyril Northcote Parkinson, 1909-1993, Historiker, Parkinson's Law, 1957

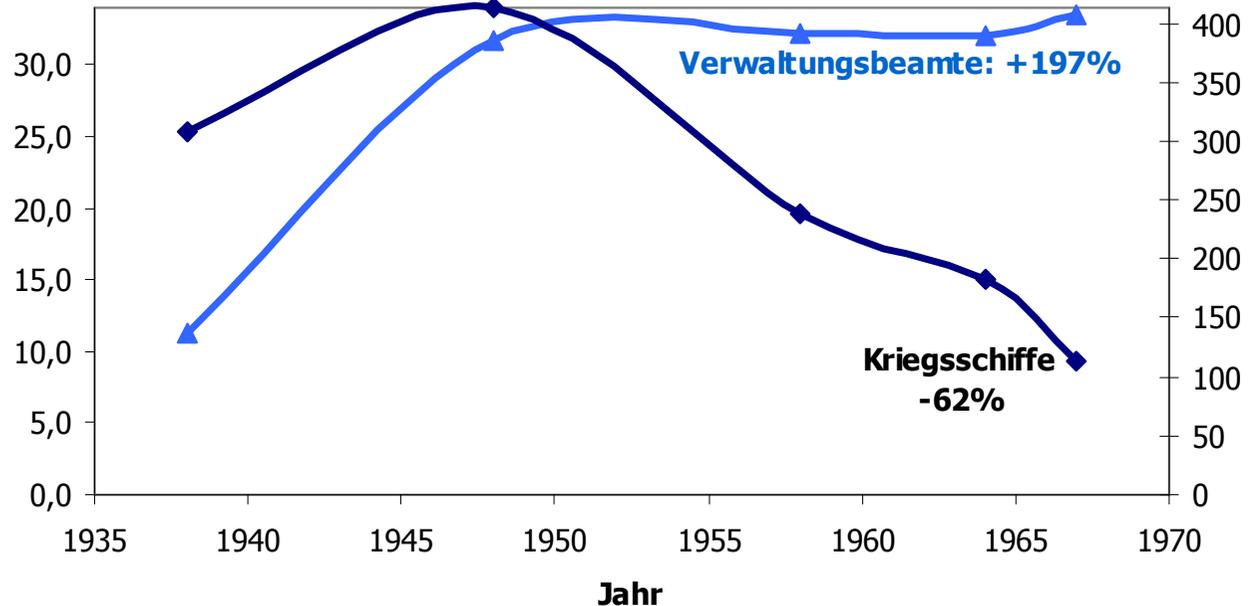
Parkinson's Gesetz

Entwicklung der britischen Kriegsmarine
(Schiffe, Matrosen)



Parkinson's Law

Entwicklung der britischen Kriegsmarine
(Schiffe, Verwaltungsbeamte)



Parkinson's Gesetz

Cyril Northcote Parkinson, 1909-1993, Historiker, Parkinson's Law, 1957

1. *"Work expands so as to fill the time available for its completion."*

2. *„An official wants to multiply subordinates, not rivals“*

3. *„Officials make work for each other.“*

→ **Woraus erklärt sich das Phänomen?**

→ **Damit und mit unseren Lösungen befassen wir uns jetzt.**

Überblick über den Vortrag

1. Principal-Agent Theorie – Moral-Hazard

- Unvollkommene Information in Organisationen
- Lösungsansätze in der Theorie

2. Moral Hazard in der Personalbewirtschaftung

- Warum tendieren öffentliche (Personal-)budgets dazu, zu expandieren?

3. Die Antwort der Stadt Graz: Projekt F.A.I.R.

- Bestandteile des Projekts
- Erfahrungen mit dem Projekt

1. Principal-Agent-Theorie



George J. Stigler
(*1911 +1991)
Nobelpreis 1982
„The Economics of Information“



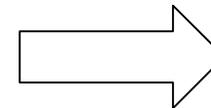
George A. Akerlof
(*1940)
Nobelpreis 2001
„The Market for lemons“



Kenneth J. Arrow
(*1940)
Nobelpreis 1972
„Uncertainty and the
Welfare
Economics of
Medical Care“

Asymmetrische Information zwischen Vertragsparteien, zB

- Arbeitgeber/Arbeitnehmer
- Aufsichtsrat/Manager
- StadtsenatsreferentIn/Abteilungsvorstand



Moral Hazard

1. Principal Agent Theorie – Moral Hazard

Beispiele:

- **Führungskraft meldet höheren Personalbedarf**, als nötig, um verborgene Motive zu verwirklichen
- **MitarbeiterInnen geben vor, voll ausgelastet zu sein**, um weitere Aufgaben abzuwenden
- Ein **Projekt** gelingt/geht schief – was waren die **Ursachen**?
 - Glück?
 - Persönlicher Einsatz (Wille)?
 - Fähigkeiten des Managers?

Der **Prinzipal hat unvollständige Information über die Aktivitäten und Motive seines Agenten.**

1. Principal Agent Theorie – Moral Hazard

Anwendungsbereiche:

- Personalbewirtschaftung
- Budgetierung – Budgetsanierung – Rationalisierung
- „Pflichtausgaben“ – „Ermessensausgaben“
- Gewinn/Verlust/Umsatz/Erfolg einer Abteilung/Tochtergesellschaft

1. Principal Agent Theorie – Moral Hazard

Lösungsmöglichkeiten:

- **Hierarchie und Definition von Führungsaufgaben**
- **Informationsinstrumente**
 - Controlling
 - Monitoring/Supervision: **Was macht eine Abteilung/Person eigentlich? Und warum?**
 - Kontrakte – Balanced Scorecards
 - Rechnungshofkontrolle
 - auch: **Dienstpostenbewertung/-evaluierung**
- **Incentives**
 - **Positive Anreize** (Boni, Prämien, leistungsabhängige Entlohnung)
 - **Negative Anreize** (Kündigungsmöglichkeit, Pönalen etc)

2. Moral Hazard in der Personalbewirtschaftung

2. Moral-Hazard in der Personalbewirtschaftung

Warum wollen Führungskräfte viele und hochbezahlte Mitarbeiter?

1. **Viele Mitarbeiter** → hohes Prestige → höhere Bezahlung der Führungskraft
2. **Viele Mitarbeiter** → Individuelle Arbeitsbelastung ↓ →
→ glücklichere Mitarbeiter
3. **Hohe Bezahlung** → glückliche Mitarbeiter → gute Führungskraft → →
Aussichten für weitere Karriere
4. **Viele Mitarbeiter** → Manövriermasse für Postenbesetzungen ↑ →
Führungskraft und zuständiger Politiker zufrieden

Alle zufrieden?

2. Moral-Hazard in der Personalbewirtschaftung

Folgen

1. Es werden **unnötige Dinge** getan
2. Es werden Dienstposten geschaffen und dotiert, um Leute zu versorgen
→ **Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit?**
3. Die **Unzufriedenheit** unter den MitarbeiterInnen steigt
 - Unterforderung,
 - Gefühl der Willkür bei der Dienstpostenstruktur
 - Gleicher Lohn für gleiche Arbeit?
4. Die Personalkosten steigen → es entsteht **Budgetdefizit** →
Aufnahmestopp → **Unzufriedenheit bei Allen**

2. Moral-Hazard in der Personalbewirtschaftung

Traditionelle Budgetpolitik

- **Politik ordnet eine bestimmte Leistung an („bestellt“)**
- **Fachabteilung beziffert den Sach- und Personalbudgetbedarf**
- **Politik genehmigt Budget**
 - Problem: Finanzverantwortliche können nur eingeschränkt beurteilen, welche Ressourcen für bestimmte Aufgaben benötigt werden
- **Fachliche Führungskraft wird nicht oder nur eingeschränkt für die Effizienz und Budgettreue verantwortlich gemacht**
 - Moral Hazard

2. Moral-Hazard in der Personalbewirtschaftung

Lösung:

Dezentrale Ressourcenverantwortung

- **Die fachliche Führungskraft bekommt**
 - **Inhaltliche Zielvorgaben**
 - **Budgetäre Zielvorgaben**

- **Und erhält die freie Dispositionsmöglichkeit über den Ressourceneinsatz.**

Im Idealfall gekoppelt mit

- Belohnungssystem
- externer Unterstützung bei der Identifizierung von Rationalisierungspotenzialen

Fazit

Moderne Personalbewirtschaftung erfordert:

- Definition eines erwünschten **Leistungskatalogs** → **Produktkatalog**
- Ermittlung des dafür erforderlichen **Personaleinsatzes (quantitativ und qualitativ)** → **Prozesse definieren**
- **Bewertung** der benötigten Dienstposten → **Postenbewertung**
- **Einpreisung** → **Budget**
- **Dezentrale Ressourcenverantwortung** auch für die Personalkosten
- **Belohnungssystem für Budgetdisziplin** → **Incentives**

3. Dienstpostenbewertung „F.A.I.R.“

in der Verwaltung der Stadt Graz

F.A.I.R. - Überblick

FAIR bedeutet:

Flächendeckende

Analyse

Interner

Rollen

Bewertungsmodell der KGSt, Gutachten 1982, Revidiert 2001

Angewendet auch in Linz, Salzburg, Innsbruck

F.A.I.R. – Überblick - Ablauf

1. Strukturierte Datenerhebung
mittels **Stellenbeschreibungsformular**
2. Erfassung der **Organisationsstruktur**
3. Festlegung einer „**Prozesslandkarte**“
4. Erhebung/Modellierung von **Geschäftsprozessen**
5. **Stellenbewertung**
6. Erste **Kritikrunde**
(„**Rüttelstrecke**“)
7. **Zweite Rüttelung** in erweitertem Kontrollgremium
8. **Revolvierendes System**: neue Stellen, neue Anforderungen etc

Echtdaten Mag.Graz:

- 3800 Stellen erfasst
- 2700 Geschäftsprozesse definiert
- **Dauer: 2001-2003**
- 4,5 Personenjahre
- 758 Erhebungstermine in den Fachabteilungen
- 2,5 Vollzeitmitarbeiter + 2x freier Dienstvertrag

Magistrat Graz:

1200 Posten
bewertet – **Dauer: 3/2004 bis 12/2005**
2 Personenjahre (2,0 Vollzeit)

F.A.I.R. – Stellen-/Prozessdatenerhebung

Erhebung/Abbildung von:

- **2700 Geschäftsprozessen** (die öfter als 5mal pa vorkommen)
- Feiner zisiert als die Produkte
- Aufschluss über die Einordnung einer bestimmten Tätigkeit in einen Prozess („Warum wird etwas getan“)
- Unabdingbare Voraussetzung für das Verständnis der Stellenbeschreibungen
- Unabdingbar für die Bewertung der Stellen

- **Weiter verwendbar** für andere Anwendungen:
 - Elektronischer Akt
 - Optimierung von Geschäftsprozessen (Reform)
 - E-Government

F.A.I.R. - Stellenbeschreibung

Nebenprodukt dieser Tätigkeit:
Zahlreiche Vorschläge für
Organisationsentwicklung
identifiziert

Lückenlose strukturierte **Erhebung (Formulare) von:**

- Grunddaten des/r StelleninhaberIn, Verwendungsgruppe (A, B, C, D), Funktionsbezeichnung der Stelle, bisherige Wertigkeit
- **Was wird getan?** (Hauptaufgaben und %-Verteilung)
- **Wozu wird es getan?**
- **Mit wem wird es getan?**
- **Aufgrund welcher Regelungen** wird die Tätigkeit ausgeführt?
- Ausmaß des **Handlungsspielraumes** angeben
- Wem ist StelleninhaberIn unmittelbar und mittelbar unterstellt?
- Wieviele MitarbeiterInnen sind der Stelle unterstellt?
(einschl Name und Funktionsangabe)
- Wer vertritt den StelleninhaberIn – wen vertritt der StelleninhaberIn?
- Sonstige Angaben (zB Bildschirmarbeit in % etc)

F.A.I.R. – Stellenbewertung (KGSt)

Kriterien

- | | | |
|----|--|---------------|
| 1. | Wie schwierig sind die zu verarbeitenden Informationen ? | 25 – 250 Pkte |
| 2. | Wie schwierig sind die dienstlichen Beziehungen (zu KundInnen und MitarbeiterInnen)? | 10 – 100 Pkte |
| 3. | Wie selbständig kann und muss der StelleninhaberIn arbeiten ? (Ermessen) | 10 – 100 Pkte |
| 4. | Verantwortung: wie weitreichend sind die Auswirkungen der Tätigkeit (maximal: auf die gesamte Bevölkerung/Verwaltung) | 20 – 146 Pkte |
| | Alternativ: bei Leitungsverantwortung: Größenkennzahl aus MitarbeiterInnenanzahl | 80 – 200 Pkte |
| 5. | Welche Ausbildung ist erforderlich? (A, B, C, D – Laufbahn?) | 22 – 220 Pkte |
| 6. | Welches Maß an Erfahrung braucht man über die normalen Fortbildungsmaßnahmen und die laufbahntypische Entwicklung hinaus? | 8 – 80 Pkte |

Maximal 1000 Punkte
theoretisch erreichbar

Punktezahlen min/max

F.A.I.R. – Beispiele aus der Ergebnistabelle

<u>Stelle</u>	<u>Punktezahlen</u>
• MagistratsdirektorIn (4.400 MA – A IX)	887 Pkte
• StadtrechnungshofdirektorIn (11 MA – A VIII)	806 Pkte
• AbteilungsvorständInnen (zw. 3 und 950 MA – A VIII)	722 – 798 Pkte
• ReferatsleiterInnen, JuristInnen, PsychologInnen, best. ÄrztInnen, best. ProjektkoordinatorInnen etc – A VII – 672 Pkte
• ReferentInnen mit akademischer Ausbildung – (Stabstellen, AssistentInnen, OrganisatorInnen, TeamspielerInnen, einfache ÄrztInnen, TierärztInnen, PsychologInnen etc) A-III-VI – Pkte
• Nichtakademische ReferatsleiterInnen (mit Führungsaufgaben 4 – 22 MitarbeiterInnen) – B VII – Pkte
• Übrige B-Posten (idR ohne Führungsaufgaben) – 478 Pkte
• C-Posten – SachbearbeiterInnen, Chefsekr., Kanzlei	307 – Pkte
• Übrige C-wertige (Bsp: Exekutor, Marktkontrollore, IT-Techniker, SachbearbeiterInnen, etc) – 216 Pkte

F.A.I.R. – Veränderungen gegenüber Alt-Schema

Wertigkeit	Anzahl nach FAIR	Veränderung
A IX	3	0
A VIII	26	+3
A VII	83	+22
A III – VI	89	-20
B VII	32	-5
B VI	101	+11
B II – V	264	-50
C V	136	+75

... auszugsweise wiedergegeben

Gesamt:

352 Aufwertungen (davon 58 Fälle in höhere Verwendungsgruppe)

139 Abwertungen (davon 48 in niedrigere Verwendungsgruppe)

F.A.I.R. – KGSt-Regeln bei der Bewertung

- Abstraktion vom konkreten Stelleninhaber
- Aufwertungen werden entgeltmäßig sofort wirksam
 - **Sonderfall:** Aufwertung eines Postens in höhere Verwendungsgruppe (A,B,C,D)
- Abwertungen werden erst bei Neubesetzung – im Rahmen der Neuausschreibung – wirksam
- Es gilt bei der Kriterienanwendung die durchschnittliche Schwierigkeit der Arbeit (nicht der Extremfall!)
- Es gilt das momentane Aufgabenspektrum (keine Projektion auf die Zukunft)
- Es gilt grundsätzlich die bestehende Organisation – wird aber hinterfragt
 - **Oftmals:** - unklare Organigramme
 - organisatorische Zuordnung ungleich disziplinierte Verantwortung
- Verwendungsgruppe (A,B,C,D) wird bei Bewertung festgelegt
 - **Anders:** System nach Hay (Land Steiermark):
Kriterien nach Hay: Wissen/Denkleistung/Verantwortung
 - **Aber:** Hoher Grad der Informationsverarbeitung legt „A“ nahe
- Keine gleichzeitige Besoldungsreform

F.A.I.R. – Probleme

- **Tuning der Stellenbeschreibung:** Tendenz zur Überbewertung der eigenen Aufgaben
 - Schwierigkeit der Informationsverarbeitung
 - Schwierigkeit der dienstlichen Beziehungen
 - Tuning durch Hierarchiebildung
 - Realitätsferne Darstellung der Tätigkeit
- **Emotionale Probleme:** Abwertung des Postens wird als Geringschätzung empfunden – Gedankliche Trennung zwischen Stelle und StelleninhaberIn gelingt oft nicht
- **Vielfältigkeit der Aufgaben – Problem der Vergleichbarkeit:**
 - Vergleich zwischen zwei BudgetreferentInnen in unterschiedlichen Abteilungen
 - Vergleich von MitarbeiterInnen von Feuerwehr, Zentralküche, Baubehörde hinsichtlich Verantwortung, Komplexität der Aufgaben etc
- **Bildungsniveau:** Braucht eine bestimmte Tätigkeit einen Uni-Absolventen, FH-Absolventen, Bakkalaureus, Maturanten? → Raum für taktische Angaben

F.A.I.R. – Probleme

- **Standesdünkel:**
 - Darf es sein, dass ein B einen A befiehlt?
 - Darf es sein, dass ein Arzt einem Sozialarbeiter untergeordnet ist?
- **Führungsaufgaben höherwertig als Einzelkämpfer:**
 - ReferatsleiterIn mit 50 MitarbeiterInnen versus Abteilungsvorstand mit 10 MitarbeiterInnen
 - Befiehlt ein Abteilungsvorstand wirklich alle 300 MitarbeiterInnen?
 - Oftmals:** Organisatorische Zuordnung ungleich disziplinäre Verantwortung
 - Regel:** Führung nur, wenn disziplinäre Verantwortung gegeben ist
- **Führungskraft kämpft an zwei Fronten**
 - **Rationalisierungsfrent:** Führungskraft wird „von oben“ Effizienzverbesserung verordnet
 - **MitarbeiterInnenfront:** Die MitarbeiterInnen erwarten, dass die Führungskraft sich für sie „ins Zeug legt“

Lösungsansätze für moderne Personalbewirtschaftung

- **Mehrmaliges Rütteln**
- **Erweitertes Bewertungsgremium**
- **Politik nimmt keine „händischen Eingriffe“ vor**
- **Anreizsystem für Führungskräfte zur Steigerung von Rationalisierungswillen**
- **Keine Nachbesetzungsautomatik**
- **Flexiblere Möglichkeiten zum „Spitzenausgleich“**
- **Klarstellen von Führungsverantwortung**

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!