

Partizipative Organisations- und Personalentwicklung in der Hessischen Landesverwaltung für Versorgung und Soziales (HLVS)

Kurzfassung der Zwischenbilanz des Entwicklungs- und Veränderungsprozesses

1. Verwaltungsreform als Organisations- und Personalentwicklungsprozess

Um einen eigenen und dauerhaften Beitrag zur Verwirklichung der von der ehemaligen amtierenden Landesregierung 1995 verabschiedeten Reformziele (siehe: „Hessische Landesregierung 2000“; Staatsanzeiger Nr. 7/1995) leisten zu können, initiierte die HLVS in 1995 ein als mehrphasiges und mehrjähriges Projekt angelegtes Entwicklungsvorhaben mit den wesentlichen Zielen,

- die Effizienz des Verwaltungshandelns nachhaltig zu steigern durch optimierte Aufgabenerledigung sowie flache und flexible Organisationsstrukturen;
- die Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten zu fördern durch Humanisierung der Arbeit;
- die Führungsverhältnisse im Sinne der „Grundsätze über Zusammenarbeit und Führung in der Hessischen Landesverwaltung“ (entsprechend Staatsanzeiger Nr. 50/1995) spürbar zu verbessern u. a. durch Einführung eines neuen Steuerungssystems bzw. des Kontraktmanagements und durch verändertes Führungsverhalten.

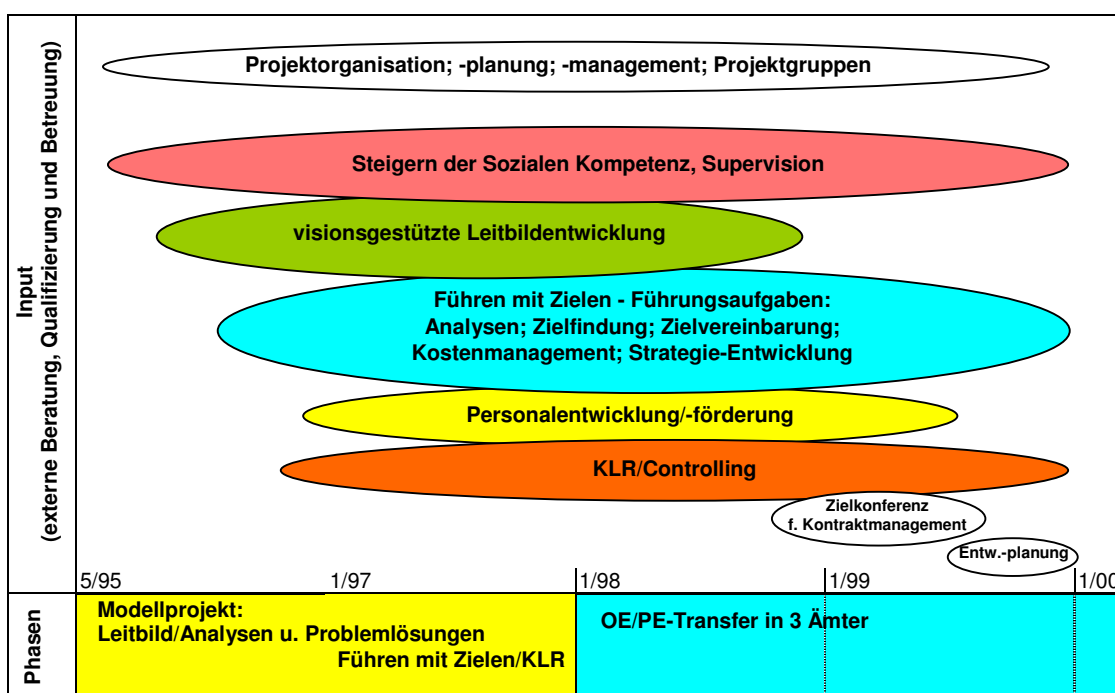
Der Reformprozess, der zunächst mit einem zweijährigen Modellprojekt eingeleitet wurde, zeichnet sich aus durch

- Realisierung eines alternativen Ansatzes zur Organisationsveränderung in Form eines partizipativen Organisations- und Entwicklungsprozesses statt tradierter Organisationsplanung;
- konsequente und entscheidungsorientierte Beteiligung der Beschäftigten,
- Verknüpfung von Wissensvermittlung und unmittelbarer praktischer Anwendung der erworbenen Kenntnisse und Kompetenzen im Arbeitsalltag des Verwaltungsvollzugs;
- Einleiten eines innovativen Prozesses, der sich an einem visionsorientierten **Leitbild** orientiert;

- sukzessive Einführung des Führungs- **und** Steuerungssystems „Führen mit Zielen“ mit seinen zentralen Elementen der
 - Zusammenführung von Kosten- und Fachverantwortung,
 - betriebswirtschaftlich-orientierten Kosten- und Leistungssteuerung,
 - zielorientierten Mitarbeiterförderung bzw. Personalentwicklung,
 - Zielvereinbarung und des Ziel-Controllings.

Das zuständige Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung (HMFAS) unterstützte die Initiative der Landesverwaltung. Zur Unterstützung und methodischen Begleitung des Veränderungsprozesses wurde das Institut für Arbeit und Technik (ifat) beauftragt.

2. Strukturierte Darstellung des projektbezogenen Organisations- und Personalentwicklungsprozesses



Modellprojekt

Transfer

3. Ergebnisse der Zwischenbilanz

Weil Organisations- und Personalentwicklung einen längerfristigen Prozess darstellt, der zu Veränderungen von Verhaltensweisen und der Strukturen beitragen soll, versteht sich der vom ifat im Mai 2000 vorgelegte Bericht als „Zwischenbilanz“.

3.1 Leitbild zur Verwaltungsentwicklung

Unter Mitwirkung von knapp 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und einem Teil der Führungskräfte wurde ein visionsorientiertes Leitbild erarbeitet und mit der zuständigen Ressortspitze verbindlich abgestimmt. Zentrale Aussagen sind dabei ein verändertes Selbstverständnis (die Verwaltung will sich zu einer bürgerorientierten, bürgernahen Dienstleistungseinrichtung umbauen), einen an Effizienz und Qualität orientierten Aufgabenvollzug leisten sowie das Verwaltungshandeln über eine wirkungsorientierte Steuerung gestalten.

Neue Formen der politischen Steuerung sowie interne Selbststeuerung werden angestrebt, die Umstellung der ausgaben- und weisungsorientierten Steuerung auf ein System des ergebnisorientierten Führens und damit zusammenhängender Elemente wie Programmhaushalt, Controlling, etc. sind Programm.

3.2 Aufgabenkritik

Verzahnt mit der visionsorientierten Leitbilderarbeitung wurde eine auf Leistungsinventur und Produktinnovation gerichtete Aufgabenbestand sowie Struktur- und Vollzugskritik durchgeführt. Sie führte in allen Leistungsbereichen – je nach dem Leistungstyp anderem Fokus – zu dem Ergebnis, dass die Außenwirksamkeiten des Verwaltungshandelns und die Qualitätsstandards hessischer Sozialpolitik trotz geforderter Ressourceneinsparung messbar gesteigert werden können.

Als wesentlicher Schlüssel für eine ca. 25 %ige Produktivitätssteigerung wurde nicht eine Aufgabenverminderung durch Privatisierung oder Verlagerung an andere Stellen, sondern eine radikale Hierarchieabflachung und Verwaltungsvereinfachung in den vormals zu arbeitsteilig und zu aufwendig organisierten Leistungserstellungsprozess erkannt.

3.3 Aufbauorganisation

Infolge der vermittelten Analysetechniken und Methoden zur verbesserten Arbeitsgestaltung konnten die Abläufe in den operativen Bereichen beim sogenannten Massengeschäft stark enthierarchisiert werden, so dass in allen Ämtern nur noch eine zweistufige Struktur: Amtsleitung und Teamleiter/innen besteht.

Die Anzahl der Organisationseinheiten (Abschnitte) wurde durch Straffung der Aufbaustruktur um 30 % vermindert.

3.4 Führungsspannen

In einem internen Modellprojekt zur Einführung von drei getrennten beruflichen Entwicklungspfaden, nämlich Wahrnehmung entweder von Führungsaufgaben oder Fachberatung bzw. Prozessberatung und Projektleitung konnten die Führungsspannen von ehemals durchschnittlich 1:7 auf 1:12 erweitert werden.

Die mittlere Hierarchieebene der Dezernenten wurde vollständig aufgelöst und durch eine einstufige Organisationsstruktur nach Produkten/Fachgebieten gegliederter Leistungsbereiche abgelöst.

3.5 Bürgerfreundlichkeit

In nahezu allen beteiligten Ämtern konnte die Erreichbarkeit für die Bürger erheblich verbessert werden durch neue Öffnungszeiten, die nahezu verdoppelt wurden, d. h. die Öffnungszeiten betragen durchschnittlich 26 Wochenstunden. In einem Amt ist sogar eine 40-stündige Öffnungs- und Sprechzeit bereits verwirklicht.

Die Sprechtagseinsätze auf Landkreisebene bzw. in kommunalen Beratungseinheiten sind mit Ausweitung auf monatliche Besuchsfrequenzen nahezu verdoppelt worden.

3.6 Produktivitätssteigerung

Im Fachbereich SchwbG (Personalbindung durchschnittlich 35 %) konnte im Durchschnitt 20 % der Personalkapazität abgebaut werden. Die Vorbereitung zur ganzheitlichen Bearbeitung sind eingeleitet. Bei Umstellung auf zielorientierte ganzheitliche Bearbeitung und gleichzeitiger Einführung einer PC-Lösung kann die Bearbeitungsquote in den nächsten drei Jahren um ca. 30 % gesteigert werden.

Im Leistungsbereich BERzGG wurde die Bearbeitung in den Bereichen komplett auf ergebnisorientierte und ganzheitliche Bearbeitung umgestellt. Bearbeitungszeiten konnten daher im Mittel um 20 % - in exponierten Bereichen sogar um 30 % - reduziert werden.

3.7 Übergang zum neuen Führungs- und Steuerungssystem

Zunächst nur für ein Amt mit ca. 20 % des Gesamtleistungsvolumens der HLVS ist es während der Projektlaufzeit trotz ungünstiger Projektrahmenbedingungen gelungen, eine **Entwicklungskonzeption** im Rahmen des zielorientierten Führens mit den Führungskräften und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu erarbeiten. Grundlage hierfür waren selbst erhobene Zeit- und Mengengerüste für den Aufgabenvollzug auf Basis aufgabenkritischer Analysen. Sie bildeten die Basis für eine konkrete Produktkostenplanung auf Vollkostenbasis. Mit dem gewonnenen Zahlenwerk wurde dann eine Entwicklungsplanung für die kommenden vier Jahre erarbeitet. Mit ihr ist der

Entwicklungsrahmen für alle Beteiligten bzw. Betroffenen damit transparent – gleichzeitig ist er geeignet, den Einstieg in den Echtbetrieb unter Anwendung des neuen Führungs- und Steuerungssystems auf der Basis eines Produkt- oder sogar Programmhaushaltes zeitnah einzuleiten.

Bemerkenswert an dieser Entwicklungsplanung ist die Konzeption, dass dieses Amt in der Lage ist, im Planungszeitraum ca. 25 % Produktivitätssteigerung zu erarbeiten, ohne dass damit Aufgaben im Privatisierungs- oder Delegationsweg oder durch andere Zurücknahme staatlicher Leistungstiefe verkürzt werden müssten. Im Gegenteil planen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter trotz 12 %iger Altersfluktuation und entsprechend hohem Personalstellenreduzierung einen Ressourcengewinn, der die zukünftige natürliche Ausscheidungsrate übersteigt und mit dem sie produktinnovative Projekte auf den Weg bringen wollen. Mit diesen Projekten können wertvolle Perspektiven für die hessische Sozialpolitik erarbeitet und kostenneutral bürger-/klientenorientierte Leistungsverbesserungen in ganz Hessen ermöglicht werden.

Das Entwicklungskonzept dieses Amtes kann als Angebot an die hessische Sozialpolitik verstanden werden, mit einer kombinierten Steuerung auf Kosten- wie auch Leistungsseite sowohl einen nachhaltigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten als auch gleichzeitig die Leistungen und Leistungswirkungen im öffentlichen Interesse zu steigern. Entscheidend für den Erfolg einer derartigen Entwicklungsplanung sind die Rahmenbedingungen, wie z. B. Förderung und ggf. externe Unterstützung dieses Pilotprojektes zur Implementierung des neuen Steuerungs- und Führungssystems, der Vollbudgetierung und damit verbundener Budgetverantwortlichkeit auf der operativen Ebene. Derzeit sind diese Rahmenbedingungen nicht gesichert.

3.8 Innovationsprojekte

Aufgrund der optimierten Arbeitsprozesse entstanden personelle Ressourcengewinne (in zwei Ämtern), mit denen – gemäß der Intention des modernen Leistungsmanagements – Innovationsprojekte eingeleitet, gezielt erprobt und durch neue Formen der Kooperation die Außenwirksamkeit der Verwaltungsleistung gesteigert werden. So z. B. ein Projekt zur Optimierung der Zusammenarbeit mit der Hauptfürsorgestelle zugunsten der Zielgruppe erwerbstätiger Schwerbehinderter, ein Projekt zur Erprobung dezentraler Beratung und Bearbeitung in kommunalen Bürgereinrichtungen, ein Umsetzungsprojekt zur unmittelbaren Versorgung der Berechtigten mit der Vergünstigung RF durch die HVVS, sowie ein Modellprojekt zur Erprobung neuer Bearbeitungsformen bisher fachspezifisch getrennter Antragsberatung.

4. Bewertung

Der HLVS ist mit unserem innovativen Modernisierungsansatz eine Leistungsinnovation und zugleich eine sozialverträgliche Ressourcenanpassung gelungen. Der von uns verfolgte Ansatz eines ganzheitlichen Reformansatzes, dessen zentrale Elemente ein verändertes Leistungsverständnis, bürgerorientierte Produktinnovation in Richtung „Hilfe zur Selbsthilfe“, Produktivitätssteigerung durch selbst eingeleitete und –organisierte Ablaufoptimierung, Umstellung des hierarchischen Leitungssystems auf eine zielorientiertes Führungssystem mit kooperativem Führungsverständnis darstellen, bietet der Sozialpolitik Perspektiven für finanzierungsneutrale Leistungsveränderungen und ggf. erweiterte Förderprogramme. Die Optimierung der Geschäftsprozesse, die Abflachung der Hierarchie und die Veränderung der Führungs- und Verhaltenskultur sind bereits im messbaren Umfang im Bereich der beteiligten Ämter gelungen. Infolge des phasenbezogenen Vorgehens ist die Implementierungsreife für das neue Managementsystem des zielorientierten Führens mit kennzahlengestützten Ergebnis- und Wirkungsbeschreibungen in den einzelnen Ämtern unterschiedlich ausgeprägt. Ein Amt gilt ist Pilot und auch Transmissionsriemen für die weitere Fortentwicklung der Verwaltung im Sinne einer „lernenden Organisation“ resp. „von einander lernenden Organisation“.

Kritisch angemerkt werden muss, dass die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Projektarbeit resp. Prozessgestaltung nur unzureichend waren. Es fehlt(e) eine klare und perspektivische, politische Unterstützung des modellhaften Reformprozesses. Besonders gravierend ist das Fehlen geeigneter Software für den Aufbau des neuen Steuerungssystems. Eine vom ifat vorgeschlagene kostengünstige Lösung für den Übergang wurde nicht verfolgt. Die damit verbundene Beeinträchtigung der Motivation bei den Beschäftigten erhielt durch die Diskussion um die Zukunft der Sonderverwaltung zusätzliche Nahrung. Auch die mit traditionellem Maßstab vorgenommene Organisationsuntersuchung durch den Landesrechnungshof hat die Reformbereitschaft der sich im Prozess engagierten Beschäftigten spürbar geschwächt. Ähnlich negativ wirkte sich das veränderungsunwillige und leitbild-negierende Verhalten sowie die eher status- bzw. hierarchie-orientierte Einstellung eines nicht unerheblichen Teils der Leitungspersonen in Spitzenämtern aus. So konnte sich die Motivation zur Leistungssteigerung einerseits und Übernahme größerer Verantwortung andererseits bei vielen Beschäftigten nicht positiv entwickeln. Darüber hinaus versuchen die aktuellen politischen und administrativen Reformanstrengungen den eingeleiteten Veränderungsprozess auf eine bloße Strukturveränderung, d. h. Eingliederung in die staatliche Verwaltung zu reduzieren. Unter förderlichen Rahmenbedingungen wären weitaus mehr praktische Ergebnisse realisierbar gewesen.

Insgesamt jedoch hat die HLVS mit deutlichem Erfolg den Umbau zu einer schlanken, leistungsfähigen und nur noch zweistufigen Dienstleistungseinrichtung eingeleitet. Ihre Reformanstrengungen wie Entwicklungskonzeptionen der Verwaltung gehen über den bisherigen, ausschließlich kostenreduzierenden Ökonomisierungsansatz zur Verwaltungsreform hinaus, der wei-

testgehend in strukturellen Veränderungen der Aufbauorganisation mündet. Hier sind Ansätze einer zukunftsweisenden Verwaltungsreform im Kontext eines fortschrittlichen Sozialstaats angelegt. Im Mittelpunkt steht eine ergebnis- und wirkungsorientierte Führung auf Basis eines sozialpolitischen Leitbildes der gezielten staatlichen Förderung gesellschaftlicher Selbsthilfeinitiativen und neuer oder erweiterter sozialer Infra- und Einrichtungsstrukturen.

In der HLVS sind ausreichend innovative Kräfte inkl. des Führungskräfte-nachwuchses vorhanden, um die eingeleitete Entwicklung erfolgreich fortzusetzen und Organisations- und Personalentwicklung auf Dauer zu implementieren. Zur Erfolgssicherung sind jedoch weiterhin externe und prozessberatende Unterstützungen erforderlich. Insbesondere zur Unterstützung der Führungskräfte beim Umgang mit eigenem Budget und damit einhergehender Controllingaufgaben bei der Wahrnehmung der Kostenverantwortung und Steuerung mit Kennziffern, bei der Ressourcenbedarfsermittlung sowie beim „Umschichten“ von Personalressourcen, etc.. Ebenso ist die externe Unterstützung beim Aufbau und der Implementierung des Kontraktmanagements (Struktur, Inhalte, Evaluierung, Controlling, etc.) ein Aspekt der Erfolgssicherung. Eine begleitende und supervidierende Unterstützung der Prozessakteure beim Aufbau eines ziel- und erfolgsorientierten Managementsystems (mit den noch nicht routinisierten Komponenten von Zielvereinbarung, Zielcontrolling, Zielerreichungsgrad-Beurteilung, strategischem Management, Budgetierung; Innovations- und Qualitätsmanagement, Marketing, etc.) sowie bei der Betreuung konfliktärer gruppenspezifischer Prozesse (Konfliktmanagement) und zur Stabilisierung der Systemsteuerung in den Teams ist angezeigt.

Angesichts der noch unterschiedlichen Entwicklungs- und Steuerungsreife empfehlen wir, das Konzept des pilotierten Vorlaufs und des zeitversetzten Roll-out-Verfahrens fortzusetzen. Dem „Pilot-Amt“ kommt hierbei eine entscheidende Vorreiter- und Führungsfunktion für die gesamte Versorgungsverwaltung zu.

Der Umbau zu einer zweistufigen Fachverwaltung kann durch gezielte Förderung dieses Pilot- und Promotorenbereichs und durch eine radikale Aufgabenüberprüfung im Bereich des Landesamtes deutlich beschleunigt werden. Von einer Umwandlung des Landesamtes in einen verschlankten Querschnitts- und Fachdienstleistungsbereich unter Aussonderung der vielfältigen Sonderaufgaben ohne Schnittstelle zum eigentlichen Kernaufgabenbereich der Versorgungsverwaltung ist ein höherer Innovations- und Verschlangungseffekt zu erwarten als von einer Eingliederung dieser aufgabenüberlagernden als auch äußerst ressourcenintensiven Dienststelle in eine andere Instanz staatlicher Mittelstufe.

Die bisher erreichten Veränderungserfolge bieten die Chance der weiteren und vertiefenden Verwaltungsreform mit den Beschäftigten - was auch die neugewählten politischen Verantwortlichen nutzen können.

Institut für Arbeit und Technik e.V. (**ifat**)
Hamburg, Juli 2000