

Beratungsfolge Vorlage ist für alle hier angegebenen Sitzungen bestimmt	Sitzungstermin
Unterausschuss für Organisation, Personal und Controlling	22.09.2015

**Vorlage einer Fluktuationsanalyse / Sicherung von Expertenwissen  
- hier: Antrag der SPD-Fraktion vom 27.03.2015**

**Beschlussvorschlag:**

Der UAOPC nimmt die Fluktuationsanalyse der Stadtverwaltung Haan sowie die hieraus ergriffenen Maßnahmen und Handlungsempfehlungen zur Kenntnis. Des Weiteren nimmt der UAOPC den Sachstandsbericht der Verwaltung zur Erhaltung des „Expertenwissens“ sowie das Ergebnis der Projektarbeit „Wissen bewahren und verteilen“ zur Kenntnis.

**Sachverhalt:**

Mit Antrag vom 27.03.2015 bittet die SPD-Fraktion die Verwaltung in Anlehnung an die Empfehlung der GPA eine Fluktuationsanalyse vorzulegen und darzustellen, wie die Verwaltung gedenkt, das „Expertenwissen“ sicherzustellen.

In der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 05.05.2015 wurde dieser Antrag einvernehmlich in die nächste Sitzung des UA OPC zur weiteren Beratung verwiesen.

Die Verwaltung stellt daher nachfolgend das Ergebnis der zwischenzeitlich durchgeführten Fluktuationsanalyse für die Stadt Haan vor und erläutert, welche Maßnahmen bisher zum Erhalt des Expertenwissens ergriffen wurden bzw. beabsichtigt sind.

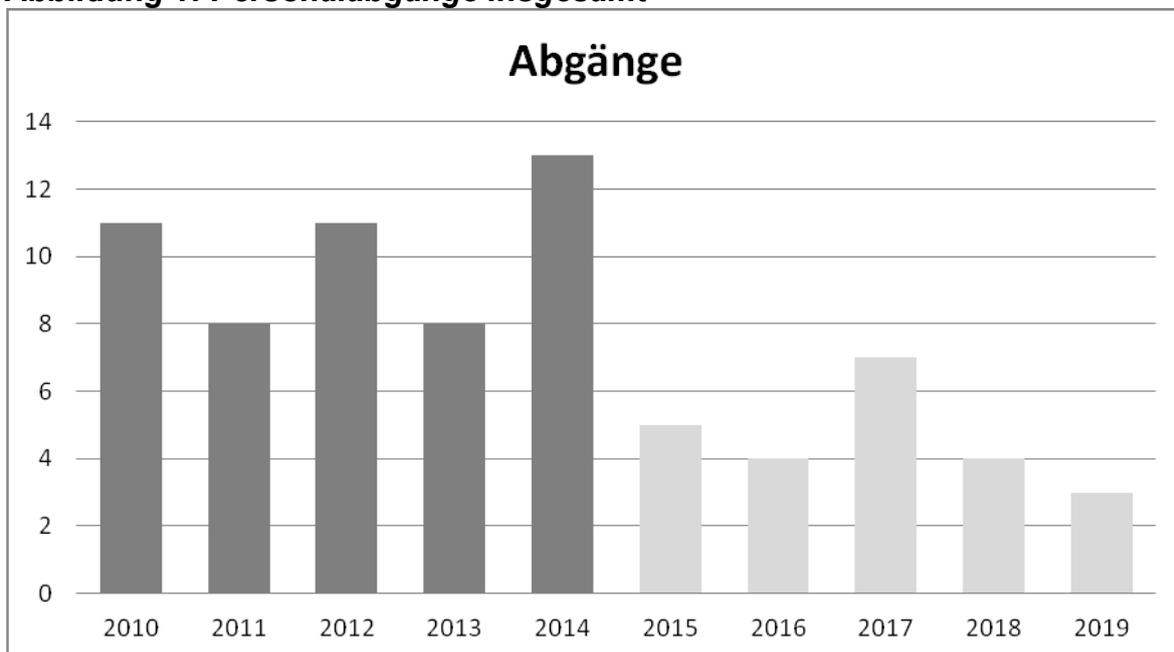
## 1. Fluktuationsanalyse

Untersucht wurden die Personalabgänge der letzten fünf Jahre (2010 bis 2014). Für die Jahre 2015 bis 2019 wurde eine Prognose vorgenommen. Hierbei handelt es sich um reguläre Personalabgänge durch Renteneintritt, Pensionierungen und Befristungsverträge.

Ab 2015 sind noch keine Personalabgänge berücksichtigt, die aufgrund von Kündigungen und Dienstherrwechsel zu erwarten sind (*siehe Abbildung 1*).

Bei den Personalabgängen wurden die Personen und nicht die Stellenanteile ermittelt, da für die Fluktuationsanalyse und den daraus resultierenden Handlungsbedarf die Gründe wesentlich sind. Die Gründe für die Personalabgänge der Jahre 2010 bis 2014 sind in der Abbildung 2 dargestellt.

**Abbildung 1: Personalabgänge insgesamt**



\*2015 bis 2019 prognostizierte Personalabgänge ohne zu erwartende Kündigungen und Dienstherrwechsel

### 1.1 Fluktuationsquote

Die Fluktuationsquote der Stadtverwaltung Haan lag in den vergangenen fünf Jahren im Mittelwert bei 4%.

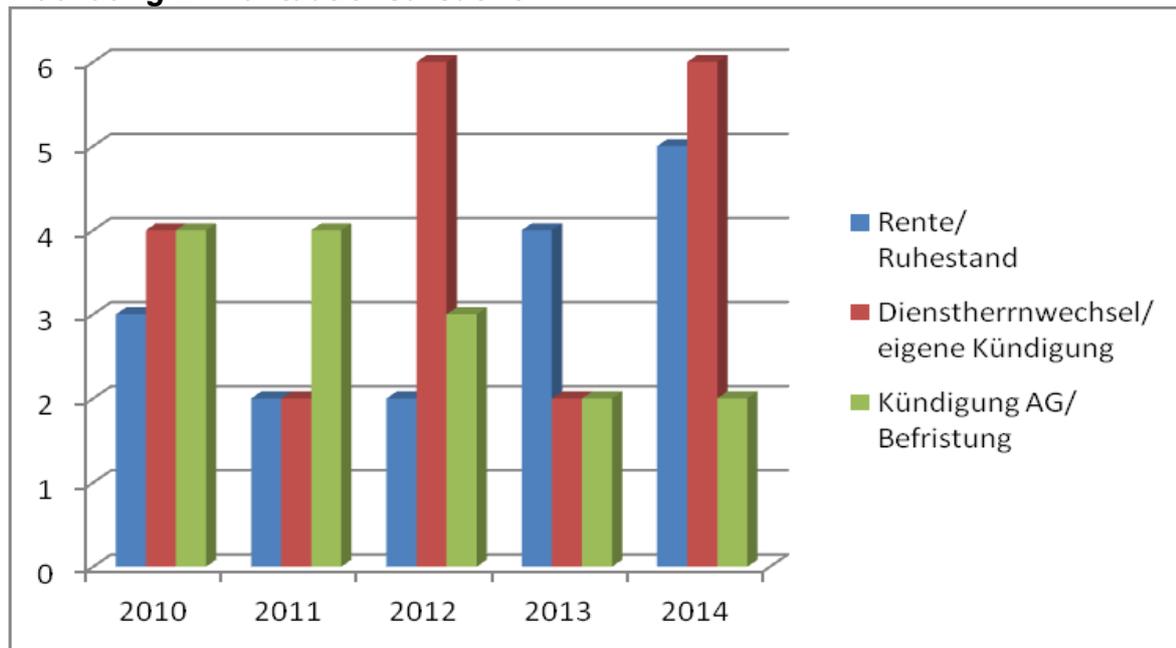
Anmerkung: Unternehmen bewerten eine Fluktuationsquote von 3 -7 % als günstig.

Mit der Fluktuationsquote wird ermittelt, wie hoch der Anteil der Mitarbeiter ist, der im Vergleich zur durchschnittlichen Belegschaft jährlich die Behörde verlässt. Bei aller Detailgenauigkeit, die zur Ermittlung notwendig ist, sollte jedoch nicht verkannt werden, dass die Aussagekraft dieser Kennzahl doch recht beschränkt ist, da nur Vergangenheitsdaten aufbereitet wurden und sich dadurch keine Steuerungsimpulse für die kommenden Jahre ergeben. Für das Personalcontrolling sind neben den Personalabgängen aufgrund von Renten und Pensionierungen aber auch unkalkulierbare Faktoren wie veränderte Arbeitsmarktbedingungen und unerwartetes

Ausscheiden (z.B.: Tod, Dienst- und Erwerbsunfähigkeit, Arbeitgeberwechsel) für eine Prognose zwingend erforderlich. Die Fluktuationsquote ist daher für eine Prognose eher ungeeignet. Dennoch darf sie in einer Fluktuationsanalyse nicht fehlen. Denn bei einer überdurchschnittlichen Fluktuation aufgrund von Dienstherrwechsel und Kündigung durch den Arbeitnehmer über mehrere Jahre, sind die Ursachen hierfür zu analysieren. Hieraus können Schlüsse über die Attraktivität des Arbeitgebers gezogen werden.

## 1.2 Fluktuationsursachen

**Abbildung 2: Fluktuationsursachen**



Auffällig sind in den Jahren 2010, 2012 und 2014 die Personalabgänge durch Dienstherrwechsel und Kündigung des Arbeitnehmer (nicht kalkulierbare Abgänge), die im Vergleich zu den regulären Abgängen (also Renten und Pensionierungen) dominieren.

Von den Personalabgängen aufgrund von Dienstherrwechsel und Kündigung durch den Arbeitnehmer waren insbesondere das Amt 51 (überwiegend Kindergärten) und das technische Dezernat (hier: die Ämter 65 und 70) betroffen.

Wurden Gründe für den Dienstherrwechsel oder der eigenen Kündigung von den Beschäftigten genannt, so sind es berufliche Aufstiege, ein wohnortnaher Arbeitsplatz oder bessere Vergütungen oder Besoldungsmöglichkeiten beim neuen Arbeitgeber.

## 1.3 Fluktuationsrisiken

Fluktuationsrisiken ergeben sich insbesondere dann, wenn Beschäftigte mit ihrer derzeitigen Arbeitssituation unzufrieden sind. Hierzu tragen insbesondere Arbeitsüberlastungen, fehlende Wertschätzung, Ausgrenzung von Entscheidungsprozessen, schlechtes Betriebsklima und eine nicht angemessene Bezahlung bei. Es ist in Unternehmen und Behörden zwischenzeitlich gängige Praxis, Stellenausschreibungen im Internet zu veröffentlichen. Hier gibt es viele Plattformen,

die dem Arbeitnehmer einen direkten Vergleich ermöglichen. So stellt beispielsweise ein Rettungsassistent der Feuer- und Rettungswache der Stadt Haan schnell via Internet fest, dass er in einer anderen kreisangehörigen Stadt in eine Entgeltgruppe höher vergütet werden könnte, da die Stadt Haan ihre Rettungsassistenten nach den Vorgaben des TVöD und nicht darüber hinaus bewertet hat.

Ein Projektingenieur hat beim Arbeitgeber Stadt Haan gekündigt, da er aufgrund einer Stellenausschreibung festgestellt hat, dass er in einer kreisfreien Stadt ebenfalls eine Vergütungsgruppe höher vergütet werden kann.

Im IT-Bereich wird es zunehmend schwieriger, geeignetes IT-Personal zu finden, da privatwirtschaftliche Unternehmen ein höheres Gehalt außerhalb des TVöD zahlen können und dies bei einer zunehmenden Bedrohung durch Schad- und Spionagesoftware bzw. Cyberangriffen.

Da die Kommunalverwaltung den Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten hat und deshalb Stellen nicht überbewertet sein dürfen, ist der finanzielle Anreiz für Arbeitnehmer die zu einem kommunalen Arbeitgeber wechseln möchten eher gering. Die Kommunen müssen sich daher auch außerhalb der Gehaltsansprüche als attraktiver Arbeitgeber präsentieren.

#### **1.4 Handlungsempfehlungen / Maßnahmen zur Vermeidung von Fluktuation**

Um unkalkulierbare Fluktuation (also: Dienstherrnwechsel, Wechsel zu einem anderen Unternehmen) zu vermeiden, sind eine effektive Mitarbeitermotivation und ein gutes Gespür für eine drohende innere Kündigung erforderlich. Nachfolgend werden einige konkrete Maßnahmen, die sich als effektive Mittel zur Reduzierung von Personalwechseln bewährt haben, dargestellt.

##### **Flexible Arbeitszeiten reduzieren Fluktuation**

Fluktuation ist auch die Folge einer fehlenden Work-Life-Balance. Denn die Bedürfnisse beim Ausgleich von Beruf und Privatleben sind bei jedem anders. Für Eltern ist es wichtig, neben ihrem Job auch noch genügend Zeit für ihre Kinder zu haben. Andere Beschäftigte verbringen viel Zeit für Hobbys oder lange Arbeitswege. Wiederum andere Beschäftigte brauchen Zeit für die Pflege von Angehörigen. Erhalten diese Beschäftigte ein Jobangebot das den Beruf mit dem Privatleben besser vereinbart, ist eine Kündigung sehr wahrscheinlich.

Im Rahmen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat die Verwaltung daher Verhandlungen mit dem Personalrat aufgenommen und Vorschläge hinsichtlich einer Flexibilisierung der Arbeitszeit unterbreitet. Die Verwaltung regt an, die bestehende Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit bei der Stadtverwaltung Haan auszuweiten. So wurde beispielsweise vorgeschlagen, die Festarbeitszeit donnerstags bis 18.00 Uhr nur im Publikumsbereich anzuwenden, so dass die Beschäftigten ohne Publikumsverkehr ihre angefallenen Überstunden abbauen können, soweit der Dienstbetrieb dies zulässt. Des Weiteren wurde vorgeschlagen, ein sogenanntes Jahresarbeitszeitkonto einzuführen. Hierdurch könnten Überstunden, die beispielsweise bei der jährlichen Haushaltsplanaufstellung oder während der Haaner Kirmes anfallen, innerhalb eines Jahres (nicht Kalenderjahres) ohne Auszahlungsanspruch abgebaut werden. Da mit einer erweiterten

Flexibilisierung die derzeit bestehende Stundenkappungsgrenze (39 bzw. 41 Stunden monatlich) entfallen würde, entstünden sowohl für den Arbeitgeber als auch für die Beschäftigten Vorteile. Die Beschäftigten könnten über einen längeren Zeitraum planen, um die dienstlichen und privaten Schwerpunkte in Einklang zu bringen. Der Arbeitgeber profitiert dadurch, dass die Beschäftigten aufgrund des Erreichens der Überstundenkappungsgrenze nicht erst ihre Überstunden abbauen müssen, bevor sie dringenden dienstlichen Arbeiten weiter nachgehen können (z.B. Haushaltsplanaufstellung).

### **Stressabbau kann Fluktuation verhindern**

Was die Verwaltung mit einer erfolgreichen Personalgewinnung aufgebaut hat, sollte sie auch in der Personalführung im Blick behalten. Beschäftigte sollen daher so eingesetzt werden, dass sie ihre Stärken im täglichen Dienst ausspielen können.

Die Aufgaben können fordern, aber nicht ständig überfordern. Denn Überlastung und Stress der Beschäftigten führen zu mehr Fluktuation.

Deshalb ist es erforderlich, dass der Zeitanteil in der Stellenbeschreibung für die einzelnen Aufgaben und Aufgabengruppen richtig bemessen ist bzw. wird. Die Verwaltung setzt daher bei jeder neuen Stellenausschreibung voraus, dass eine Stellenbeschreibung vorliegt. Dies gilt auch für Organisationsuntersuchungen, die u.a. auf der Basis von Stellenbeschreibungen vorgenommen werden. Darüber hinaus sollten die Empfehlungen der GPA und der KGSt bezüglich der Fallzahlen Anwendung finden.

In Fällen einer Langzeiterkrankung (ab Wegfall der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) sollte die Verwaltung befristete Arbeitsverhältnisse für die Dauer der Erkrankung abschließen, wenn die Aufgaben durch andere Beschäftigte nicht wahrgenommen werden können.

### **Ungewollten Kündigungen mit einer Lobkultur begegnen**

Ein Hauptgrund für Fluktuation ist mangelnde Anerkennung. Lob geht im Alltag oft unter. Schnell entsteht Unzufriedenheit, die in einem Jobwechsel enden kann. Pflegt die Behörde jedoch eine ehrliche Lobkultur, erzielt sie damit große Wirkungen bei ihren Beschäftigten.

Unterstützend wirken dafür gut vorbereitete und regelmäßige Mitarbeitergespräche. Die Verwaltung wird daher einen Leitfaden für das jährliche Mitarbeitergespräch bei der Stadt Haan entwickeln. Des Weiteren wird hierzu eine Dienstanweisung erarbeitet.

Darüber hinaus ist seitens der Verwaltung beabsichtigt, Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit in der Stadt Haan (Führungsleitbild) zu entwickeln.

### **Fluktuation ist auch eine Frage des Gehalts**

Auch wenn das Gehalt nicht der Hauptgrund für Fluktuation ist, so darf es doch nicht unterschätzt werden. Denn schließlich schwingt auch hier die Anerkennung mit, die ein Arbeitgeber seinen Beschäftigten zuteilwerden lässt.

Verwaltungen können ihre Fluktuationsrate daher weiter reduzieren indem sie auf ein marktübliches Gehalt achten, dass in begründeten Einzelfällen (z.B. IT-Branche, Ingenieure, Rettungsassistenten) über dem TVöD liegt (siehe unter 1.3 Fluktuationsrisiken) oder aufgrund einer gesetzlichen Zulage aufgestockt wird.

Auch generelle Beförderungstopps können zu einer Fluktuation der Beamtinnen und Beamten zu einem anderen Dienstherrn führen.

Die Leistungsorientierte Bezahlung (LOB) als Anerkennungssystem bietet die Möglichkeit, außerhalb der starren Eingruppierungs- und Besoldungsvorschriften die „zusätzlichen“ Leistungen zu honorieren. Daher sollten auch die Beamtinnen und Beamten künftig an diesem Anerkennungssystem teilnehmen.

### **Gesundheit und Vorsorge können Fluktuation verhindern**

Die betriebliche Gesundheitsförderung trägt zur Reduzierung von Fehlzeiten, der Steigerung von Motivation und Produktivität der Beschäftigten bei und bekämpft die Ursachen chronischer Erkrankungen. Die Aktivitäten des Arbeitgebers können jedoch nur als Anstoß für ein gesundes und aktives Leben verstanden werden und die Eigenverantwortlichkeit nicht ersetzen.

Mit der betrieblichen Gesundheitsförderung dokumentiert der Arbeitgeber allerdings auch, dass ihm viel an der Gesunderhaltung seiner Beschäftigten liegt. Dies trägt zu einer Gesamtzufriedenheit bei.

Das Betriebliche Gesundheitsmanagement der Stadt Haan sollte daher ausgeweitet werden. Die Verwaltung hat hierzu bereits eine Vorlage (10/037/2015) erstellt und im UA OPC am 15.04.2015 und im HFA am 21.04.2015 vorgestellt. Die weitere Beratung (so Einvernehmen im HFA) wird in der kommenden Sitzung des UA OPC geleistet.

Die Büroarbeitsplätze sind mit ergonomischen Möbeln sowie flimmerfreien Flachbildschirmen bereits ausgestattet. Sie sind laufend dem Stand der Technik anzupassen. Die ständige Optimierung der Arbeitsmittel und der Raumorganisation muss ein Schwerpunkt der Gesundheitsförderung bleiben.

Rückkehrgespräche bei Langzeiterkrankungen und das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BEM) werden weiter durchgeführt bzw. angeboten.

### **Transparenz und Information**

Beschäftigte, die vom Informationsfluss der Verwaltung abgeschnitten sind und verwaltungsinterne Verfahrensabläufe und Regelungen nicht nachvollziehen können, fühlen sich schnell ausgegrenzt. Die gefühlte Ausgrenzung kann zum Verlust der Motivation und einer inneren Kündigung führen. Diese können wiederum eine Fluktuation auslösen.

Die Verwaltung hat daher bereits im April 2015 einen Projektauftrag „INTRANET“ in Auftrag gegeben. Ziele der Projektgruppe sind u.a.:

- effektive Informationsverteilung
- Schaffung von Zugangspunkten für Informationen des Personalrates, der Gleichstellung, des Arbeits- und Datenschutzes sowie der Schwerbehindertenvertretung
- Unterstützung der operativen Arbeit (u.a. Telefonverzeichnis, Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen, Online-Formulare für die Beschäftigten, Schulungsunterlagen, Wissensdatenbank)

- Schaffung von (geschlossenen) Projekträumen
- Schaffung von Themenpools (eventuell auch auf Dezernats- und Ämterebene)
- Protokolldokumentation

Des Weiteren ist mittelfristig ein Dokumentenmanagement (eventuell in einer weiteren Projektgruppe) geplant.

### **Förderung von motivierten und leistungsstarken Beschäftigten bevor es andere Arbeitgeber tun**

Beschäftigte wollen nicht gesteuert und bestimmt werden, sondern aktiv mitgestalten und ihren beruflichen Alltag und ihre Perspektiven selber beeinflussen. Sie identifizieren sich mit ihren Aufgaben und Tätigkeiten und entwickeln Ideen, ihre Tätigkeit und Arbeitsabläufe interessanter, abwechslungsreicher, rechtssicher, effektiver und wirtschaftlicher zu gestalten.

Hierzu muss man ihnen einen entsprechenden Freiraum lassen und die Möglichkeit geben, sich permanent in Fortbildungen zu qualifizieren. Seitens der Führungskräfte ist darauf zu achten, dass die Beschäftigten trotz eines hohen Arbeitsaufkommens regelmäßig an Seminaren und Fortbildungsveranstaltungen teilnehmen können.

Die Bereitschaft Aufgaben zu delegieren und den Beschäftigten einen Entscheidungsfreiraum zu lassen, sollte immer wieder Thema in Besprechungen auf Führungsebenen sein. Diese Maßnahmen fördern das gegenseitige Vertrauen, qualifizieren den Einzelnen und bieten der Führungskraft Freiräume zur Steuerung und Führung. Das o.g. Führungsleitbild soll dazu beitragen, diese Maßnahmen umzusetzen.

Des Weiteren werden ab Herbst 2015 zwei Tarifbeschäftigte den Angestelltenlehrgang II besuchen. Dieser Aufstiegslehrgang (vergleichbar gehobener Dienst) findet in berufsbegleitender Form statt, so dass hierfür kein zusätzliches Personal eingestellt werden muss. Ziel dieser Maßnahme ist es, bei einer unkalkulierbaren Fluktuation (Dienstherrnwechsel/ Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber) qualifiziertes Personal vorzuhalten. Die Tarifbeschäftigten werden nach erfolgreichem Aufstiegslehrgang weiterhin in ihrer derzeitigen Funktion bleiben und bei Bedarf eine freigewordene Stelle im gehobenen Dienst übernehmen können. Somit kann die Verwaltung ad hoc reagieren, sobald unerwartet eine Stelle im gehobenen Dienst vakant ist. Die Tarifbeschäftigten profitieren davon, dass sie auf diesem Wege beruflich aufsteigen können. Diese Maßnahme soll auch in den kommenden Jahren Anwendung finden.

### **1.6 Personalersatz**

Kurzfristig ausgeschiedenes Personal durch Dienstherrnwechsel bzw. Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber konnte durch externe Kräfte ersetzt werden, wenn die vorab durchgeführte interne Interessenbekundung erfolglos war. Darüber hinaus wurde in den Jahren 2010 bis 2014 mit Blick auf die kommenden Renten- und Ruhestandseintritte bedarfsgerecht ausgebildet.

Derzeit befinden sich noch 12 Beschäftigte in einem Ausbildungsverhältnis, die den Personalbedarf aufgrund von Renteneintritten und Pensionierungen in den nächsten drei Jahren ausgleichen sollen.

Bis Ende 2019 werden sechs Führungskräfte (davon drei Amtsleitungen) aufgrund des Renteneintritts oder Pensionierung ausscheiden. Die Stelle der Amtsleitung 20 wurde bereits extern ab dem 1.10.2015 nachbesetzt. Es ist beabsichtigt, bei allen Führungsstellen frühzeitig ein internes Interessenbekundungsverfahren im Rahmen der Personalentwicklung durchzuführen. Sollten hieraus keine geeigneten Bewerberinnen oder Bewerber zur Verfügung stehen, sind die vakanten Stellen extern auszuschreiben.

## **2. Maßnahmen zum Erhalt des Expertenwissens**

Die Stadtverwaltung Haan hat Anfang 2015 an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW einen Projektvorschlag für die Projektarbeit der Bachelor eingereicht. Der Vorschlag wurde von der Fachhochschule im Projektstudium bei der Stadtverwaltung Haan angenommen.

Die Projektarbeit lautet „Wissen bewahren und verteilen“.

An der Projektarbeit waren neben den Studenten der Stadtverwaltung Haan auch Studentinnen und Studenten der Städte Monheim, Langenfeld und Velbert beteiligt.

Die Projektpräsentation fand am 11.06.2015 im Sitzungssaal der Stadt Haan statt und wurde von der Fachhochschule positiv bewertet.

Im praktischen Teil der Projektarbeit geht die Projektgruppe auf verschiedene Handlungsempfehlungen (z.B. FAQ's, Wissensdatenbank) zum Wissenserhalt ein. Die Projektarbeit ist dieser Vorlage als Anlage beigelegt.

Den Amtsleitern der Stadtverwaltung Haan wurde die Projektarbeit zwecks Studiums zur Verfügung gestellt. In einer Amtsleiterrunde soll darüber beraten werden, wie und ob die Handlungsempfehlungen in die Praxis der jeweiligen Ämter umgesetzt werden können.

Darüber hinaus hat die Stadtverwaltung Haan im Arbeitskreis Personal und Organisation auf Kreisebene das Thema „Erhalt von Expertenwissen“ eingebracht. Hier findet künftig ein weiterer Austausch statt. Die Kreisverwaltung Mettmann hat mit der Erstellung einer Grundstruktur einer Wissensdatenbank begonnen und festgestellt, dass die Erstellung nicht unerhebliche Ressourcen binden wird. Sobald erste Ergebnisse vorliegen, werden diese im Arbeitskreis vorgestellt.

Eine umfassende Machbarkeitsstudie oder Projektarbeit in Sachen „Wissensmanagement“ bzw. „Expertenwissen“ liegt in den anderen kreisangehörigen Städten noch nicht vor.

Die Projektgruppe „INTRANET“ hat als Auftragsziele u.a. die Schaffung von Themenpools sowie die Installation einer Sammlung von Dokumenten zur Unterstützung der operativen Arbeit (siehe Ziffer 1.4, Transparenz und Information). Auch hierdurch soll Expertenwissen erhalten und vermehrt werden. Das INTRANET der Stadt Haan soll ab dem 01.07.2016 in Betrieb gehen.

Derzeit ist für die Beschäftigten in einem Laufwerk bereits eine Sammlung von Dienstanweisungen und Formularen hinterlegt. Des Weiteren sind in diesem Laufwerk Informationen zum Datenschutz und Arbeitsschutz hinterlegt.

Darüber hinaus gibt es auf der Internetseite der Stadt Haan eine Ortsrechtssammlung, auf die die Beschäftigten bei Bedarf zurückgreifen können.

Verfasser: Gerd Titzer, Haupt- und Personalamt