

Governance International Case Study

QUALITÄTSMANAGEMENT

in der Hessischen Verwaltung
für Bodenmanagement und
Geoinformation durch
Selbstbewertungen mit CAF



Gerd Köhler

Vizepräsident des Hessischen Landesamtes für
Bodenmanagement und Geoinformation, Wiesbaden

gerd.koehler@hvbg.hessen.de

Wer ist schon gegen Qualität? In der Tat gibt es heute kaum mehr Unternehmen, die nicht systematisch die Qualität ihrer Produkte bzw. Dienstleistungen verbessern. In der deutschen öffentlichen Verwaltung findet das Konzept Qualitätsmanagement hingegen noch wenig Beachtung. In der Hessischen Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (HVBG) ist das anders. In der Landesverwaltung mit über 1000 Mitarbeitern ist Qualitätsmanagement fester Bestandteil des Veränderungsprozesses bei der Umsetzung des „Zukunftskonzepts der HVBG 2011–2016“. Die kontinuierliche Selbstbewertung auf der Basis des Common Assessment Framework (CAF) bindet das Wissen und die Ideen der Beschäftigten in den Modernisierungsprozess ein und führt zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen durch Verbesserungsmaßnahmen. Gerd Köhler, Vizepräsident des Hessischen Landesamtes für Bodenmanagement und Geoinformation in Wiesbaden, beschreibt in dieser Fallstudie, wie eine solche Selbstbewertung in der Praxis abläuft und den Modernisierungsprozess einer Großbehörde befördert.



Hessische Verwaltung für
Bodenmanagement und Geoinformation

HESSEN

CAF: wir sind
COMMON ASSESSMENT
FRAMEWORK

100%
in
QUALITÄT
-smanagement
%001

unterwegs!

Act Plan
Check Do

QUALITÄTSMANAGEMENT HVBG

Vorstellung der HVBG-Maßnahmen für
Führungskreis und Qualitätsmanager der HVBG
am 28.08.2012 im HLBG Wiesbaden

1. Auslöser und Zielsetzungen der Initiative/Maßnahme

Seit dem Jahr 1999 ist die heutige Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation (HVBG) mehreren einschneidenden Veränderungsprozessen unterworfen worden. In einem ersten Schritt wurden die von der Verwaltung ausgeführten Vermessungsdienstleistungen weitgehend privatisiert und als Folge die ursprünglich 100 Vermessungstrupps auf landesweit maximal 21 Messtrupps ab dem Jahr 2013 reduziert. Die Gebühreneinnahmen der HVBG haben sich dadurch stufenweise nachhaltig um etwa 25 Mio. Euro verringert.

Mit Wirkung zum 1. Januar 2005 wurden die bis dahin auf 56 lokale Dienstgebäude in 44 hessischen Städten verteilten Behörden auf 7 neue Ämter für Bodenmanagement mit 5 Außenstellen konzentriert, was u.a. auch zu erheblichen zusätzlichen persönlichen Belastungen für die Beschäftigten geführt hat.

Parallel dazu hat die HVBG über acht Jahre hinweg durch einen vollständigen Einstellungsstopp etwa 30% ihres Personalbestandes (rund 530 Stellen) abgebaut. Im Jahr 2011 standen der HVBG noch etwa 1600 Arbeitskräfte (ohne Ausbildungskräfte) zur Aufgabenerledigung zur Verfügung. Gleichzeitig war bekannt, dass die HVBG altersbedingt bis zum Jahr 2016 weitere 270 Arbeitskräfte verlieren wird. Das Durchschnittsalter des derzeitigen Personalkörpers liegt bei nahezu 50 Jahren.

Von ihrem Aufgabenprofil her sieht sich die HVBG heute und in der Zukunft mit großen Herausforderungen konfrontiert:

- Die Führung des Liegenschaftskatasters als Teil des deutschen Eigentumssicherungssystems benötigt trotz moderner Informationstechnologien einen Grundbestand an Personalaufwand, um dem stattlichen Gewährleistungsanspruch qualitativ und quantitativ zu genügen.
- Dies gilt entsprechend auch für die Gewährleistung der zwischen allen Bundesländern verabredeten Standards für die Bereitstellung digitaler Daten der Landesvermessung.
- Die HVBG verzeichnet eine steigende Nachfrage nach Flurbereinigungsverfahren zur Optimierung landwirtschaftlicher Betriebsstrukturen, zur Unterstützung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben und von Maßnahmen für den Umwelt- und Naturschutz (z. B. Wasserrahmenrichtlinie der EU), zur Umsetzung von Klimaprojekten wie erneuerbarer Energien sowie zur Erhaltung der Kulturlandschaft.
- Die HVBG sieht sich neuen Aufgaben im Bereich der Beratung und Koordination beim Ausbau von Geodateninfrastrukturen (Umsetzung der INSPIRE-Richtlinie der EU) gegenüber. Sie ist hier auch Dienstleister für die hessischen Kommunen sowie die Landesverwaltung.
- Die quantitativen und qualitativen Anforderungen im Bereich der Immobilienwertermittlung sind aufgrund der Erbschaftssteuerreform und der zunehmenden Internationalisierung der Immobilienmärkte (Investitionsentscheidungen) gestiegen.

- Die vorwiegend technischen Aufgabenstellungen der HVBG bedingen regelmäßige Investitionen in die IT-Infrastruktur, um mit der dynamischen wissenschaftlich-technischen Entwicklung Schritt zu halten, insbesondere die Landesverwaltung, die hessischen Kommunen und die Wirtschaft mit Daten und Diensten zu versorgen und einen wichtigen Beitrag zum eGovernment zu leisten.

Diesen Herausforderungen und der Bewältigung der Kernaufgaben wird durch ein mit der Politik verabredetes „Zukunftskonzept der HVBG 2011–2016“ begegnet, das in einem von der Verwaltungsführung strukturiert betriebenen Veränderungsprozess umgesetzt wird und die HVBG fachlich, personell und finanziell zukunftsorientiert neu aufstellt.

Vor dem Hintergrund dieser seit langen Jahren aktiv betriebenen Verwaltungsmodernisierung wurde erstmals im Jahr 2003 im heutigen Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG) ein umfassendes Qualitätsmanagement (Total Quality Management, TQM) nach dem von dem europäischen Netzwerk European Public Administration Network (EUPAN) und dem europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA) entwickelten Methode des Common Assessment Framework (CAF) eingeführt. Die Initialzündung gaben seinerzeit zwei parallele Aktionslinien. Einerseits war von dem zuständigen Ministerium eine Teilnahme an dem seinerzeit in Deutschland renommierten Speyerer Qualitätswettbewerb gewünscht, andererseits suchte die Verwaltungsleitung selbst ein „Instrument“ zur Evaluierung aller ca. 30 bis dahin in Gang gesetzten Aktivitäten der Neuen Verwaltungssteuerung“ (NVS, entspricht in den Grundzielen dem New Public Management, NPM) in Hessen, mit denen die Modernisierung der HVBG in einem von der Landesregierung flächenhaft für alle Landesverwaltungen ausgerollten Projekt vorangetrieben wurde. CAF hat die Ansprüche beider Aktionslinien am besten erfüllt.

Im Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation (HLBG) wurde die Selbstbewertung nach der erstmaligen Durchführung 2003 in den Jahren 2006, 2008 und 2011 systematisch wiederholt und im Jahr 2011 erstmals auch in der gesamten Flächenverwaltung, d. h. im Landesamt und allen sieben nachgeordneten Ämtern für Bodenmanagement verbindlich durchgeführt.

Für 2013 ist der nächste Selbstbewertungszyklus mittels CAF wieder für alle Dienststellen der HVBG vorgesehen.

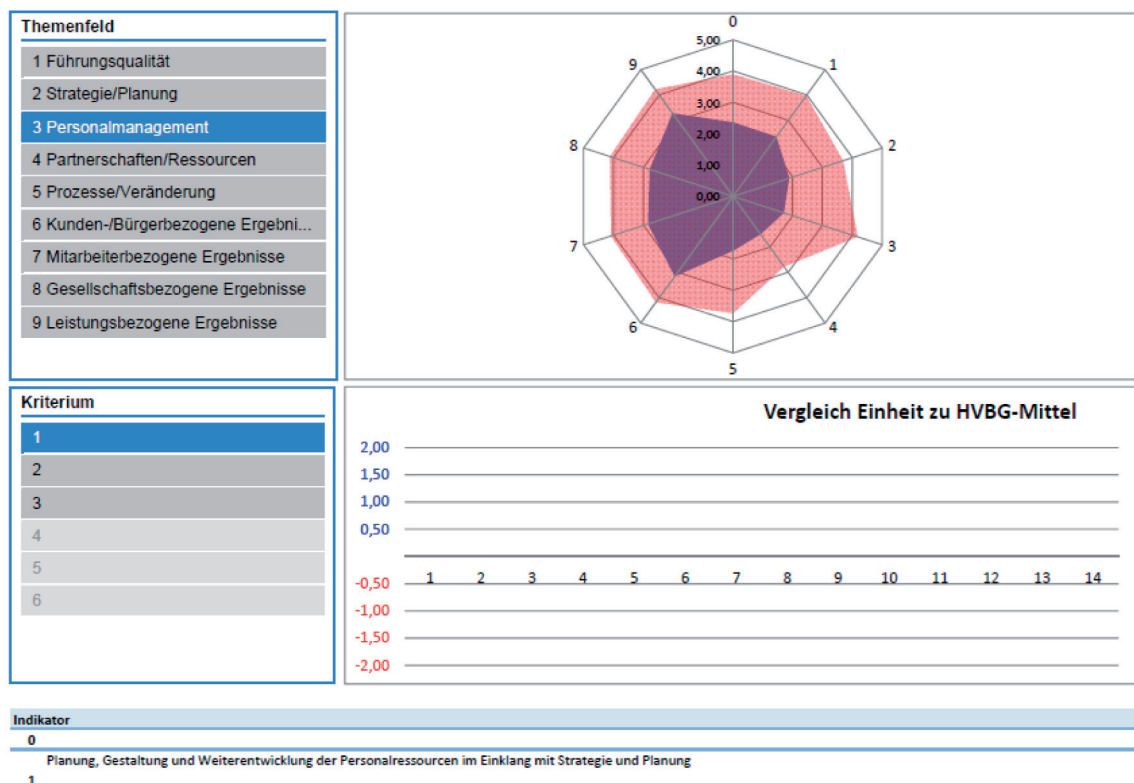
Damit verbindet sich für die Verwaltungsleitung der HVBG das Ziel, den derzeitigen Veränderungsprozess bei der Umsetzung des „Zukunftskonzepts der HVBG 2011–2016“ aktiv aus den Beschäftigten heraus zu begleiten und wertvolle Hinweise auf dadurch eintretende positive Wirkungen im Sinne des Zukunftskonzepts der HVBG, aber auch auf Fehlentwicklungen und Umsetzungsdefizite zu erhalten. Die aus CAF 2013 erwarteten Maßnahmevorschläge zur Unterstützung und zum Forcieren des Veränderungsprozesses führen zu einer weitgehenderen Akzeptanz durch die Beschäftigten und zu einer Steigerung der Identifikation der Beschäftigten mit der Neuausrichtung

Am Seminar zur Qualitätssicherung (nach der 1. Bewertung CAF) wirkt ein externer TQM-Experte mit, der den acht Selbstbewertungsgruppen (jeweils an einem ½ Tag) und dem Kreis der CAF-Beauftragten (an einem ½ Tag) zu diesem Zeitpunkt die Möglichkeit zur Reflexion des bisherigen Ablaufs bietet.

Die abschließende CAF-Bewertung (2. Bewertung CAF) erfolgt in allen acht Selbstbewertungsgruppen nicht – was vom CAF-Verfahren her möglich wäre – konsensual, sondern die Voten aller Mitglieder zu jedem Indikator des CAF-Fragebogens werden numerisch gemittelt und so das Ergebnis für die Dienststelle ermittelt.

Die Umsetzungsmaßnahmen aus der CAF-Selbstbewertung werden standardisiert über Projektaufträge erarbeitet, nachdem sie von den obersten Führungskräften der Verwaltung (Präsident, Vizepräsident und Amtsleitungen) und den CAF-Beauftragten aller Dienststellen in einem moderierten Workshop gemeinsam formuliert wurden. Dabei wird auch entschieden, welche Themen auf der Ebene der Gesamtverwaltung bearbeitet werden und welche auf Ortsebene bleiben und dort durch Umsetzungsmaßnahmen unterstützt werden.

Am Ende votiert dieser Kreis auch in einem weiteren Workshop mit Präsentations- und Diskussionsteil dazu, ob das Ergebnis der Umsetzungsmaßnahme in der gesamten HVBG Anwendung finden soll. Die zu realisierenden Umsetzungsmaßnahmen finden zudem Eingang in den Haushaltsplanungsprozess kommender Jahre (in der Abb. oben mit PHH 2013 bezeichnet).



Sowohl die Projektaufträge zur Erarbeitung von Umsetzungs-/Verbesserungsmaßnahmen und der Zeitplan für ihre Bearbeitung als auch die Umsetzungsergebnisse werden den Beschäftigten in Dienstbesprechungen erläutert; die gesamte Dokumentation ist im Wissensmanagement-System der Verwaltung zugänglich.

Was lernen wir aus CAF-Selbstbewertungen und wie gehen wir damit um? Dies soll nachfolgend an einem Teilergebnis der CAF-Selbstbewertung 2011 erläutert werden. Es handelt sich um die Bewertung des Kriteriums 1 „Planung, Gestaltung und Weiterentwicklung der Personalressourcen im Einklang mit Strategie und Planung“ im Themenfeld 3 „Personalmanagement“, die mit Sicht auf die Gesamtverwaltung, also über alle acht Dienststellen hinweg, und mit Blick auf alle neun Indikatoren des Kriteriums 1 nachfolgend dargestellt ist.

Die Bewertung liegt im Durchschnitt etwa bei 2, was bedeutet, dass nach Einschätzung aller acht Selbstbewertungsgruppen die PDCA-Phase „Durchführen“ erreicht ist und in der Verwaltung Aktivitäten umgesetzt werden, um die Personalressourcen an die Strategie und Planung anzupassen. Da die Bedeutung, hierbei die nächsten Stufen des PDCA-Zyklus zu erreichen, von den Selbstbewertungsgruppen auf hoch gesetzt wurde, wurden in einem mittlerweile verbindlich eingeführten Konzept Personalmengen für alle fachlichen Teilaufgaben an der Strategie ausgerichtet. Dabei wurden – bei jährlich permanent sinkender Personalzahl – für jedes der im Haushaltsplan des Landes Hessen für die HVBG ausgewiesenen acht Haushaltsprodukte (das sind thematische geclusterte Verwaltungsaufgaben mit Einnahmen und überwiegend steuerfinanzierter Ausgabendotierung) die jährlich dort einzusetzenden Gesamtpersonalzahlen für die Jahre 2012 bis 2016 nach einer fachlichen Prioritätensteuerung zugeordnet. Die Einhaltung dieser Zielvorgaben wird regelmäßig im Reporting für die Gesamtverwaltung von der Verwaltungsführung beobachtet. Dies schließt ggf. erforderliche Steuerungsentscheidungen bei signifikanten Abweichungen mit ein.

3. Welche Ergebnisse und Wirkungen wurden erzielt?

Die Ergebnisse und Wirkungen eines Veränderungsmanagements unter Nutzung des CAF lassen sich gut anhand folgender historischen Begebenheit umschreiben:

„Ein Kunstfreund, zu Besuch bei Michelangelo, beobachtet den Maler, der letzte Hand an eines seiner Bilder legt. ‚Alles, was du änderst, sind ja nur Kleinigkeiten‘, stellt er schließlich fest. ‚Gewiss, es handelt sich nur um Kleinigkeiten‘, erwidert Michelangelo, ‚aber es sind immer die Kleinigkeiten, die zur Vollendung führen – und Vollendung, das wirst du mir sicher zugehen, ist ihrerseits bestimmt keine Kleinigkeit!“

In vier CAF-Selbstbewertungsrunden ist in der HVBG nicht alles besser oder gar perfekt geworden, aber es sind in jedem dieser Jahre Verbesserungs- und Veränderungsaktivitäten entstanden, die heute zum Bild der HVBG dazu gehören und ihren Modernisierungsprozess ergänzt und voran getrieben haben.

Beispielhaft seien hier Verbesserungs- und Modernisierungsaktivitäten genannt, die aus den CAF-Selbstbewertungen bisher entstanden sind:

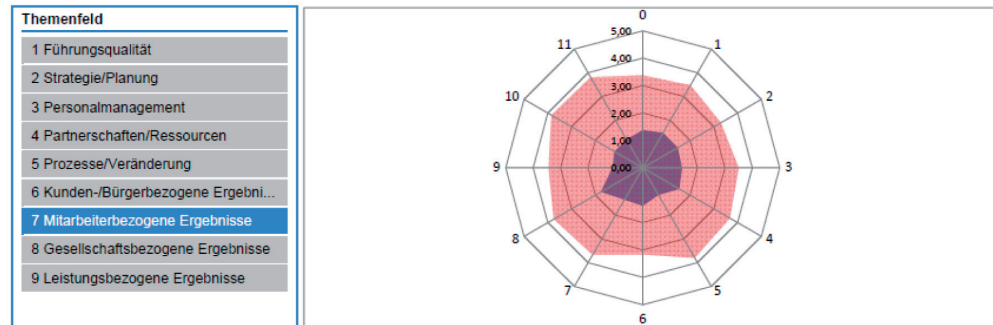
- ein Wissensmanagement konzipieren und einführen
- ein Konzept für „Prozessmanagement (PM)“ erarbeiten und PM vor Ort implementieren
- den Prozess der Zielvereinbarungen im Rahmen der Teamarbeit unterstützen
- ein Marketing-Konzept erstellen
- Kommunikationsleitlinien zur Geschäftsordnung entwerfen
- eine Kundenbefragung entwerfen
- die landesweite Vorgesetztenrückmeldung durch hierarchieübergreifenden Rückmeldungsbogen ergänzen
- die Personalmengen für Teilaufgaben an der Strategie ausrichten (siehe Erläuterung oben)
- Qualitätsstandards auf Notwendigkeit prüfen. Hierbei handelt es sich um technische Standards, die sowohl die internen Arbeitsabläufe bestimmen als auch um solche, die zur Leistungsdefinition gegenüber den Kunden dienen, sowie um Standards, die ein gleichartiges Leistungsangebot an die Kunden über alle 16 Bundesländer in Deutschland hinweg gewährleisten sollen (wie einheitliche Signaturen in Topographischen Landkarten u. a. m.).
- das bestehende Ideenmanagement attraktiver gestalten, z. B. durch über die in der übrigen Landesverwaltung geltenden Regeln hinaus gehende Anreize für gute Ideen.
- ein Beschwerdemanagement einführen



Allein in 2011 wurden in der gesamten HVBG ca. 100 Verbesserungsaktivitäten gestartet und realisiert. Davon sind aus 20 Verbesserungsaktivitäten Ergebnisse erarbeitet worden, die für die Gesamtverwaltung verbindlich eingeführt und angewendet werden.

4. Kennzahlen und sonstige Erfolgsnachweise

Die CAF-Ergebnisse der Selbstbewertung 2011 zeigen im exemplarischen Themenfeld „Mitarbeiterzufriedenheit“ über alle acht Dienststellen der HVBG durchaus unterschiedliche Stände auf:



Eine erste Analyse hat gezeigt, dass den Beschäftigten offensichtlich noch nicht hinreichend die vielfältigen Aktivitäten der Verwaltungsleitung zur Verbesserung der Mitarbeiterzufriedenheit vermittelt und die Zusammenhänge und Zielrichtungen von Veränderungen kommuniziert wurden, denn der Stand wurde lediglich mit der PDCA-Phase „Planen“ (Wir haben einen Plan mit entsprechenden Aktivitäten) bewertet. Als Folge wurden u. a. noch im Jahr 2011 und in diesem Jahr wieder in allen acht Dienststellen sogenannte „Zukunftsdialoge“ organisiert, in denen der Präsident und der Vizepräsident des Landesamtes die aktuellen und zukünftigen Veränderungsprozesse der Verwaltung erläutern und für einen Dialog mit allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Die Bereitschaft der Beschäftigten, sich in den CAF-Selbstbewertungen zu engagieren, ist gleichbleibend vorhanden. So haben die CAF-Beauftragten aller acht Dienststellen bereits prognostiziert, dass es genügend Interessierte für die im kommenden Jahr 2013 benötigten CAF-Selbstbewertungsgruppen geben wird.

Mit der Bereitschaft, sich in CAF-Selbstbewertungen für die Modernisierung der Verwaltung einzubringen, steigt die Erwartung an die einzelnen Behördenleitungen und an die Verwaltungsleitung, dass sich auch etwas zum Positiven hin verändert. Wer die Anregungen und Hinweise aus der CAF-Selbstbewertung nicht ernsthaft aufnimmt und Defizite beseitigt bzw. Entwicklungsaufträge nicht umsetzt, verliert die Beschäftigten im Veränderungsprozess. Gleichzeitig schwindet die Bereitschaft zur Mitwirkung in CAF-Selbstbewertungsrunden. Andererseits fördert CAF die Eigeninitiative der Beschäftigten in Veränderungsprozessen, wenn sie sehen, dass ihr Einsatz auch für sie sichtbare Verbesserungen mit sich bringt. Deshalb gehört auch auf jede dort entwickelte Veränderung oder Verbesserung der Stempel „aus CAF entstanden“, damit die Zusammenhänge zwischen CAF und den daraus entstandenen Veränderungen nicht aus dem Bewusstsein entschwindet.

Das durch eine CAF-Maßnahme initiierte „Wissensmanagement“ der HVBG wird mittlerweile von anderen Behörden des Landes, aber auch von außerhalb Hessens, angefragt.

5. Kosten und Einsparungen

Die zyklische CAF-Selbstbewertung des Jahres 2011 in der Gesamtverwaltung verursachte über die Zeitdauer von zwei Jahren (im Durchlauf aller Projektphasen von der Initiierung bis zum Abschluss der Verbesserungsmaßnahmen) folgende Projektkosten:

- ca. 250.000 Euro pro Jahr an Personalkosten,
- ca. 20.000 Euro pro Jahr an Sachkosten

Für die aus dem CAF-Projekte abgeleiteten Maßnahmen und Folgeprojekte fallen weitere Kosten an. Diese sind stark von der Komplexität und dem Funktionsumfang einer Veränderungsmaßnahme abhängig.

Nachfolgend sind exemplarisch einzelne Ansätze für die Aufwand-Nutzenbetrachtungen von zwei Modernisierungsprojekten aufgelistet, dies aus dem CAF-Qualitätsmanagement-System entstanden sind. Aus den Beispielen ist erkennbar, dass der Nutzen des Einsatzes des CAF-Qualitätsmanagement-Systems den Aufwand allemal lohnt.

Für das aus CAF abgeleitete Verbesserungsprojekt „Wissensmanagement“ liegen Echt-Daten zum Aufwand und eine konservative Abschätzungen zum Nutzen vor, die durch die wissenschaftliche Begleitung des Projekts ermittelt wurden.

Für die technische Implementierung eines Wissensmanagement-Systems und für das Befüllen des Systems mit Informationen und Wissen sind ca. 1500 Personentage/Jahr mit fallender Tendenz angefallen.

Der Nutzen des Projektes liegt u. a. in der Aufwandsreduzierung im Bereich der Informationsrecherche für alle 1600 Beschäftigten der HVBG bei mehr als 4000 Personentagen pro Jahr mit fallender Tendenz.

Das nach einer Pilotphase in der Verwaltung eingeführte Prozessmanagement-System verursachte insbesondere Personalkosten für die methodische Begleitung, die Weiterentwicklung des Systems, die Dokumentation und kontinuierliche Verbesserung von 15–20 mittleren Geschäftsprozessen (Modellierung und Optimierung bis mindestens Ebene vier und Implementierung).

Aus der Optimierung werden folgende Prozessziele (Effizienz- und Effektivitätssteigerungen) erwartet:

- Reduzierung der Kosten (Personal und Sachkosten) um 5%
- Reduzierung der Laufzeiten und Liegezeiten um 10%

Die Abläufe der Selbstbewertung, die Festlegung, welche Maßnahmenvorschläge verwaltungsweit ausgearbeitet und in eine für alle Dienststellen der HVBG verbindliche Verbesserungsaktivität münden, und die Einbindung der Verwaltungsleitung in den Entscheidungsprozess sind auf der Ebene der Gesamtverwaltung genauso stringent organisiert, wie bei den auf der lokalen Ebene der einzelnen Ämter verbleibenden Maßnahmenvorschlägen.

Die Methode des CAF wurde in der HVBG im Jahr 2011 auch noch in abgewandelter Form und außerhalb des eigentlichen Qualitätszyklus genutzt und mit ihr die neun Grundsätze für ein Organisationsentwicklungsprojekt verwaltungsweit evaluiert. Dabei wurden alle ca. 120 Führungskräfte der Verwaltung sowie die Personalvertretungen und die Frauenbeauftragten aller Dienststellen der HVBG zum Umsetzungsstatus der neun Grundsätze des Organisationsentwicklungsprojekts nach der Methode des CAF befragt und Umsetzungsdeltas in den einzelnen Dienststellen ermittelt. Verwendung fanden dabei die im CAF-Fragebogen bereits enthaltenen organisationsbezogenen Indikatoren, dazu wurden weitere Indikatoren selbst erarbeitet und der Fragebogen ergänzt. Jeder OE-Grundsatz bildete dabei ein CAF-Themenfeld.

Auch diese Sondereinsatzform des CAF und das gewählte Vorgehen zur Evaluierung haben sich bewährt und können zur Nutzung weiter empfohlen werden.

7. Weitere Informationen

<http://www.hvbg.hessen.de>

<http://www.caf-netzwerk.de>

<http://www.kgst.de/aktuelles/nachricht/projekt-kommunales-caf-zentrum.dot>

<http://www.eipa.eu/>

[http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_685110/DE/Steuerung/Qualitaetsmanagement/common assessment framework.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/nn_685110/DE/Steuerung/Qualitaetsmanagement/common%20assessment%20framework.html)

8. Hauptansprechpartner

Name: Gerd Köhler, Vizepräsident

Dienstadresse: Hessisches Landesamt für Bodenmanagement
und Geoinformation

E-Mail: gerd.koehler@hvbg.hessen.de