

## **Strategische Personalplanung bei der Landeshauptstadt München**

### **Sitzungsvorlage Nr. 14-20/ V 05295**

#### **Bekanntgabe im Verwaltungs- und Personalausschuss vom 13.04.2016** Öffentliche Sitzung

#### **I. Vortrag des Referenten**

Im Lichte des demographischen Wandels und des daraus folgenden Fachkräftemangels ist es für Städte und Gemeinden aufgrund der Vielzahl ihrer Aufgaben von großer Bedeutung, den eigenen Personalbestand für die Zukunft zu planen. Zusätzlich stehen die öffentlichen Arbeitgeber im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft. Hinzu kommen die hohen Lebenshaltungskosten in München, die sich in zunehmendem Maße auch auf die Bewerberrekrutierung auswirken.

Gerade auch die derzeit - und wohl auch in Zukunft (laut einer Prognose des Referats für Stadtplanung und Bauordnung ist bis zum Jahr 2030 mit einer Bevölkerungszahl von 1,7 Mio. zu rechnen) - stark anwachsende Landeshauptstadt München muss sich diesen Herausforderungen stellen.

Die Stadt München muss bestrebt sein, ihren Personalbedarf auf allen Ebenen langfristig decken zu können und eine ausreichende Anzahl an Nachwuchskräften zu gewinnen. Vor dem Hintergrund eines steigenden Wettbewerbs um qualifiziertes Personal müssen neue Handlungsmöglichkeiten entwickelt werden, um sich als attraktive Arbeitgeberin zu profilieren und die Personalbeschaffung allgemein und insbesondere bei den Nachwuchskräften zu verbessern.

Das Personal- und Organisationsreferat hat deshalb reagiert und vielfältige Maßnahmen eingeleitet, u.a. durch die Einführung einer Strategischen Personalplanung. Diese beinhaltet einen laufenden Überblick über den aktuellen Mitarbeiterbestand und dessen voraussichtliche Entwicklung, gleichzeitig ist die mittel- und langfristige Aufgabenentwicklung unter Berücksichtigung der sich ständig verändernden gesellschaftlichen, politischen und natürlich auch finanziellen Rahmenbedingungen ein wichtiger Faktor, der zu beachten ist.

## 1. Entwicklung der Strategischen Personalplanung der Landeshauptstadt München

Eine Personalplanung, die den Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal für drei Jahre im Voraus prognostizierte, gab es bei der Landeshauptstadt München schon seit geraumer Zeit. Die Prognosen, die von den Fachreferaten abgegeben wurden, beruhten weitestgehend auf qualifizierten Schätzungen der Aufgabenentwicklung und der Entwicklung des Personalbestandes und waren somit mit einigen Schwächen behaftet.

Angesichts der besonderen Bedeutung einer Strategischen Personalplanung für das stadtweite Personalmanagement wurde zur Verbesserung und Präzisierung des Verfahrens im Jahr 2008 folgendes Stadtratsziel festgelegt:

*„Das Personal- und Organisationsreferat verfügt bis Ende 2009 über ein Konzept für eine stadtweit einheitliche strategische Personalplanung und schafft so in enger Zusammenarbeit mit den Fachreferaten eine verbesserte Planungsgrundlage.“*

Zur vertieften Bearbeitung des Themas hat das Personal- und Organisationsreferat im Frühjahr 2008 eine Projektgruppe eingesetzt, die daraufhin zu dem dargestellten Stadtratsziel (und den hinterlegten Handlungszielen) Lösungsvorschläge und ein Vorgehensmodell entwickelt hat.

Kernpunkt der Strategischen Personalplanung der Stadtverwaltung ist die Beplanung stadtweit relevanter Berufsgruppen für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren. Diese Planung soll es ermöglichen, insbesondere Entscheidungen über künftige Ausbildungsbedarfe und andere Personalgewinnungsmaßnahmen rechtzeitig und in der sachgerechten Größenordnung in die Wege leiten zu können. Darüber hinaus wurde ein System zur IT-unterstützten Analyse des Personalbestandes entwickelt und stadtweit zur Verfügung gestellt.

Die erste Strategische Personalplanung nach der Systematik der Projektergebnisse wurde im Frühjahr 2012 für den Planungszeitraum ab 2012 durchgeführt.

Während dieses Modell in zwei Zyklen (2012 ff. sowie 2013 ff.) in allen Referaten und Eigenbetrieben umgesetzt wurde, konnten umfangreiche Erfahrungen gesammelt werden. Es zeigte sich, dass mit dem neuen Vorgehen grundsätzlich der richtige Weg eingeschlagen worden war. Allerdings ist auch deutlich geworden, dass es den einzelnen Fachreferaten ab dem 3. Planungsjahr schwer fällt, belastbare Prognosen zu treffen, da sich die äußeren Rahmenbedingungen gerade auch in der öffentlichen Verwaltung sehr schnell verändern können.

Aufgrund dieser Erfahrungen und um den Referaten und Eigenbetrieben die Planungen zu vereinfachen und die Ergebnisse verwertbarer zu machen, wurde die Strategische Personalplanung im Jahr 2014 evaluiert und überarbeitet. Daraufhin wurde das Verfahren inhaltlich und vom Ablauf her verfeinert und optimiert.

So unterstützen nunmehr aufgabenbezogene Trendberechnungen die Referate und Eigenbetriebe bei ihren Planungsprognosen und führen zu einer validen Datenbasis, die eine Entscheidung über zu treffende Maßnahmen erleichtert.

Ferner soll möglichst bald ein IT-Tool eingesetzt werden, das es ermöglicht, in Abhängigkeit

von verschiedenen Parametern wie Altersstruktur, Fluktuationsrate, Ausbildungsquote etc. die Beschäftigtenstruktur zukünftiger Jahre zu prognostizieren und entsprechende Szenarien (auch grafisch) darzustellen.

## 2. Aktuelles Verfahren

Im Nachfolgenden wird das derzeit im Einsatz befindliche Verfahren zur Strategischen Personalplanung der Landeshauptstadt vorgestellt und erläutert.

Das Schaubild gibt einen Überblick über das zyklische Verfahren der Strategischen Personalplanung:



## **2.1 Analyse des aktuellen Personalbestandes (IST)**

Die Strategische Personalplanung beginnt mit der Analyse des IST–Personalbestandes.

Dazu wird im Personal- und Organisationsreferat aus dem SAP-Personalmanagementsystem „paul@“ für jedes Referat und jeden Eigenbetrieb der Bestand an Personal in den planungsrelevanten Berufsgruppen „Verwaltungsdienst“ (VD) und „Informationstechnologie“ (IT) zum Stichtag 31.12. jeden Jahres in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) festgestellt. Um einen detaillierteren Überblick über die vorhandenen Qualifikationen zu erhalten, wird nach einzelnen Qualifikationsebenen ausgewertet (2.- 4. QE).

Zusätzlich zur Personalbestandserhebung wird jährlich eine Altersstrukturanalyse sowie in regelmäßigen Abständen eine Altersstrukturprognose, die einen Überblick über die momentane bzw. die zukünftig zu erwartende Altersverteilung der Mitarbeiter/innen in den jeweiligen Fachrichtungen gibt, erstellt.

Die aktuelle Altersstrukturanalyse zeigt auf, dass die Landeshauptstadt München, im Gegensatz zu vielen anderen deutschen Kommunalverwaltungen, bis zum Jahr 2021 von keiner gravierenden „Verrentungswelle“ betroffen ist. Das Durchschnittsalter der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter liegt zum 31.12.2015 bei 44,01 Jahren, bundesweit im Kommunalbereich bei 45,6 Jahren (Stand 30.06.2014).

Grundlage für eine valide Auswertung sind eine einheitliche Datenbasis sowie ein korrekt geführtes Personalmanagementsystem. Um ein einheitliches Verfahren zu gewährleisten, werden die Auswertungen seit der Evaluation 2014 zentral vom POR durchgeführt.

## **2.2 Entwicklung des künftigen IST-Personalbestandes (Prognose)**

Im nächsten Schritt wird die Entwicklung des Ist-Personalbestandes in VZÄ unter der Annahme, dass keine Neueinstellungen erfolgen, für die Jahre des Planungszeitraums prognostiziert. Dazu wird der Personalbestand sowohl retrospektiv als auch zukunftsgerichtet analysiert. Dies erfolgt ebenfalls mittels IT-Auswertungen aus den Daten des Personalmanagementsystems „paul@“.

Entscheidend sind folgende Faktoren:

### **Personalveränderungen retrospektiv (vergangenheitsbezogen):**

- erfolgte Personalabgänge, wie Ruhestand, Rente, Kündigungen, Austritt, Beurlaubung, ATZ-Freistellungsphase, Vertrags- und Zeitablauf
- erfolgte Zugänge, wie externe Einstellungen, eingestellte Anwärter/innen, Azubis, Berufspraktikanten/innen, Übernahme von Anwärtern, Azubis und Berufsrückkehrer/innen

### **Personalveränderungen prospektiv** (in die Zukunft gerichtet):

- zu erwartende Abgänge, wie Ruhestand (Altersgrenze), Rente (Altersgrenze), ATZ-Freistellung, Arbeitnehmerkündigungen etc.
- zu erwartende Zugänge (Berufsrückkehrer/innen)

In der Strategischen Personalplanung werden die externen Abgänge unter dem Punkt „Fluktuation“ zusammengefasst, als „Zugänge“ ist lediglich die Zahl der Beurlaubungsrückkehrer/innen zu berücksichtigen.

Die Auswertung und Bepanung der Fluktuation (hier der Fluktuation nach außerhalb der Stadtverwaltung, nicht aber die stadtinterne Fluktuation zwischen Referaten und Eigenbetrieben) ist zur Einschätzung des Personalbedarfes wichtig. Die interne Fluktuation (Umsetzungen zwischen den Referaten und Eigenbetrieben) ist für die gesamtstädtische Strategische Personalplanung irrelevant.

In den ersten Jahren der Strategischen Personalplanung waren diese Auswertungen noch von den Referaten und Eigenbetrieben selbständig wahrgenommen worden. Um eine einheitliche, valide Datenbasis zu erhalten, werden die hierzu erforderlichen Auswertungen und die Analysen (wie auch oben unter Pkt. 2.1 beschrieben) ebenfalls seit 2014 zentral vom POR durchgeführt.

Für jede stadtweit zu beplanende Berufsgruppe wird ein spezifischer Trend für das Fluktuations- und Rückkehrverhalten aufgelegt. Hierfür werden die Fluktuationszahlen der Beschäftigtengruppe ab 2006 in der Systematik der Mittelfristigen Personalplanung (jährliche Bekanntgabe „Mittelfristige Personalplanung und Stadtinterner Arbeitsmarkt“) ausgewertet. In einem nächsten Schritt wird in Zusammenarbeit zwischen P 3.1 und P 5 festgestellt, ob es für die ermittelten Zahlen Einflussfaktoren gibt. Diese Einflussfaktoren werden bei der Entscheidung, welche Zahlen mit einbezogen werden, berücksichtigt. Aus den Zahlen, die nach der Analyse einbezogen werden sollen, wird durch die Methode der „linearen Regression“<sup>1</sup> ein berufsgruppenspezifischer Trend entwickelt. Dieser beinhaltet für jedes Jahr der Strategischen Personalplanung den stadtweit zu erwartenden Prozentsatz der Fluktuation bzw. der Rückkehrquote dieser Beschäftigtengruppe. Multipliziert man den Prozentsatz der zu erwartenden Fluktuation mit der Grundgesamtheit einer Beschäftigtengruppe, erhält man die zu erwartenden Austritte bzw. die Anzahl der Rückkehrer/innen dieser Beschäftigtengruppe für das entsprechende Kalenderjahr.

Für jedes Kalenderjahr wird ein individueller Prozentsatz ermittelt und anhand der Zahlen der Altersstrukturanalyse bzw. auch der Altersstrukturprognose verifiziert. Wären hier signifikante Auffälligkeiten zu verzeichnen (z.B. bei Ausschlägen nach oben oder unten aufgrund besonders stark oder besonders schwach vertretener Geburtsjahrgänge), müsste der jeweilige Prozentsatz manuell korrigiert werden. Der Trend wird jedes Jahr unter Berücksichtigung der Zahlen des vorangegangenen Kalenderjahres fortgeschrieben.

---

1 ein mathematisches Modell, mit dessen Hilfe aus je einer unabhängigen und einer variablen Größe eine Beziehung hergestellt wird; konkret wird hier aus den jeweiligen Fluktuationsraten der einzelnen Kalenderjahre der Vergangenheit eine mathematische Funktion berechnet, die den Trend auch für die Zukunft widerspiegelt

## 2.3 Künftig erforderliche Soll-Personalkapazität (Prognose)

Aufbauend auf dem aktuellen Ist-Personalbestand (Pkt. 2.1) wird der künftige Soll-Personalbestand, ebenfalls in VZÄ, prognostiziert.

Wie sich dieser entwickelt, hängt maßgeblich von den Veränderungen der an die Stadtverwaltung gestellten Aufgaben und Anforderungen ab. Hier spielen viele äußere Einflussfaktoren wie politische Schwerpunktsetzungen und Entscheidungen, gesetzliche Vorgaben, die Bevölkerungsentwicklung oder die Finanzlage etc. eine Rolle. So können beispielsweise neue Aufgaben hinzukommen, im Gegenzug aber können etwa Aufgabenkritik, Fallzahlreduzierungen oder andere Faktoren dazu führen, dass bisherige Themengebiete nicht mehr oder in verringerter Intensität bearbeitet werden.

Bei bereits im Planungsjahr bekannten Aufgabenentwicklungen und -veränderungen lässt sich der dafür erforderliche Personalbedarf relativ genau einschätzen. Aber gerade die derzeitigen gesellschaftlichen Entwicklungen in Deutschland zeigen auf, dass es Veränderungen gibt, die langfristig so nicht vorhersehbar sind.

Dies stellt natürlich einen großen Unsicherheitsfaktor dar, insbesondere über den relativ langen Planungshorizont von fünf Jahren hinweg.

Aus diesem Grund sind die Einschätzungen der Fachreferate und Eigenbetriebe über die Aufgabenentwicklungen in ihren Bereichen ab dem 3. Planungsjahr sehr vage ausgefallen, die ermittelten Ergebnisse besaßen nicht die Validität, die notwendig wäre, um darauf konkrete Entscheidungen z.B. zur Erhöhung oder Reduzierung von Ausbildungszahlen aufzubauen.

Dieser Planungsunsicherheit der Fachreferate wird deshalb nun unter Zuhilfenahme von Trendberechnungen entgegengewirkt.

Trends bieten die Möglichkeit, von den Entwicklungen der Vergangenheit auf eine wahrscheinliche Entwicklung der Zukunft zu schließen. Dieses Instrument wird in Fachkreisen als erfolgversprechende Methode der langfristigen Personalbedarfsplanung benannt.<sup>2</sup>

Wichtig ist bei dieser Methode insbesondere,

- die Zahlen der Vergangenheit dahingehend zu analysieren, ob sie für eine Fortschreibung in die Zukunft geeignet sind<sup>3</sup> und
- die zukünftigen Jahre dahingehend zu analysieren, ob zu erwarten steht, dass sich dort die Tendenzen der Vergangenheit fortsetzen, eher verstärken oder eher abschwächen werden.

Für jedes Referat und jeden Eigenbetrieb wird ein spezifischer Trend für die Aufgabenentwicklung aufgelegt. Hierfür werden alle Stellenschaffungen, Stellenzuteilungen und Stelleneinzüge ab dem Jahr 2006 aus dem webbasierten Tool „Vormerkbogen“ (eine

<sup>2</sup> vgl. Eva Rechberg, Mit professioneller Personalbedarfsplanung bares Geld sparen, Personal im Fokus, Nummer 01/2014

<sup>3</sup> nicht für eine Fortschreibung geeignet sind z.B. Daten, die durch extrem außergewöhnliche, voraussichtlich sich nicht wiederholende Situationen entstanden sind

Datenbank des POR) ausgewertet. In einem nächsten Schritt wird in Zusammenarbeit zwischen den Fachreferaten und der Abt. Organisation des POR festgestellt, ob und ggf. welche Stellenplanmaßnahmen in der Auswertung enthalten sind, die nicht in die Basis des Trends mit einbezogen werden dürfen. Aus den sich ergebenden Zahlen wird durch die Methode der linearen Regression ein referatsspezifischer Trend entwickelt.

Diese Trendzahlen geben den Referaten und Eigenbetrieben einen Anhaltspunkt über die zu erwartenden Aufgabenveränderungen über die zwei ersten beiden Jahre des Planungszeitraums hinaus. Unter Berücksichtigung weiterer referatsspezifischer Erkenntnisse und Strategien können die Referate und Eigenbetriebe einen Wert oberhalb oder unterhalb des Trends bzw. exakt den Trendwert in die Strategische Personalplanung übernehmen.

Pro Kalenderjahr wird ein individueller Trend für jedes Referat und jeden Eigenbetrieb ermittelt. Dieser Trend wird jährlich unter Berücksichtigung der Zahlen des vorangegangenen Jahres vom POR fortgeschrieben. Da hier die Entwicklung auf Fachreferatsebene eingeschätzt wird, handelt es sich um ein Thema, das das Personal- und Organisationsreferat nur in Zusammenarbeit mit dem betroffenen Referat /Eigenbetrieb bearbeiten kann.

Aus diesem Grund finden einmal im Jahr „Strategiegespräche“ zwischen dem POR und den Fachreferaten statt. Zielrichtung ist es hier, gemeinsam mit den Fachreferaten die Auswirkungen von Referatsstrategien (Ziele, Aufgaben etc.) auf die strategische Personalarbeit für die nächsten fünf Jahre gemeinsam festzustellen und mit Hilfe der vom POR ermittelten aufgabenbezogenen Trends möglichst zuverlässige Prognosen abzugeben.

## **2.4 Personalbedarfsbestimmung mittels Planungsmatrix**

Zielrichtung im Hinblick auf die künftige quantitative Personalbedarfsbestimmung ist es, eine transparente, nachvollziehbare Planung herbeizuführen und Planungssicherheit in dem Sinne zu gewährleisten, dass alle wesentlichen bedarfsauslösenden und bedarfsdeckenden Faktoren Berücksichtigung finden.

Hierfür wurde eine IT-gestützte Planungsmatrix konzeptioniert, die folgende Felder und Faktoren enthält:

### **Prognose der erforderlichen Personalkapazität**

- Personalkapazität IST
- freie und zu besetzende Stellen IST
- Veränderungen der Aufgabenentwicklung bzw. Aufgabentrend
- Konsolidierung

### **Prognose des künftigen Personalbestands**

- Personalbestand IST
- Abgänge Trend
- Rückkehrer/innen Trend

### Personalbedarf (SOLL - IST)

Aus der Gegenüberstellung des für das jeweilige Planungsjahr prognostizierten Soll-Personalbestandes (Pkt. 2.3) und des prognostizierten Ist-Personalbestandes (Pkt. 2.2) ergibt sich i.d.R. eine Unterdeckung (also ein zusätzlicher Personalbedarf).

Aufgrund der zentralen Durchführung der personalwirtschaftlichen Planungskomponenten (Fluktuation und Rückkehrverhalten) im Personal- und Organisationsreferat wurde die Bearbeitung der Planungsmatrix für die Referate und Eigenbetriebe vereinfacht; diese müssen seit 2014 nur noch die Veränderungen bezüglich der Aufgabenentwicklung bearbeiten.

Verwaltungsdienst, 2. QE						
Referat / Dienststelle:	Musterreferat					
Plangruppe:	VD, 2. QE					
Planungsmatrix zur quantitativen Personalbedarfsbestimmung						
- alle Angaben in VZÄ -	Ist 2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personalkapazität	56	56	57	59	59	59
freie und zu besetzende Stellen						
Veränderung Aufgabenentwicklung	0	1	2	0	0	0
davon Aufgabenzuwachs		1	2	0	0	0
davon Aufgabenminderung (ohne Konsolidierung)		0	0	0	0	0
Konsolidierung aufgrund 6.HSK						
<b>Prognose zukünftig erforderliche Personalkapazität (SOLL)</b>	56	57	59	59	59	59
Personalbestand (= Personalkapazität)	56	56	57	59	59	59
Trend Abgänge (in Prozent)	6,16%	6,35%	6,27%	6,20%	6,13%	6,05%
Trend Abgänge (in Absolutzahlen)	3,45	3,56	3,57	3,66	3,62	3,57
Trend Rückkehrer/innen (in Prozent)	2,28%	2,32%	2,25%	2,18%	2,11%	2,05%
Trend Rückkehrer/innen (in Absolutzahlen)	1,28	1,3	1,28	1,29	1,24	1,21
<b>Prognose Personalbestand (IST)</b>	53,83	53,74	54,71	56,63	56,63	56,64
Prognose erforderliche Personalkapazität	56	57	59	59	59	59
Prognose Personalbestand	53,83	53,74	54,71	56,63	56,63	56,64
<b>Personalbedarf (SOLL – IST)</b>	2,2	3,3	4,3	2,4	2,4	2,4

Musterplanungsmatrix 2015 - 2019

### 3. Zusammenführung der Daten zu einer gesamtstädtischen Planung

Sobald alle Planungsmatrizes der Referate und Eigenbetriebe vorliegen, werden die Daten in eine Gesamtschau übertragen. Bei dieser Gelegenheit werden die Rückmeldungen auf deren Plausibilität überprüft und bei Bedarf nach Rücksprache geändert.

Nach Fertigstellung der Übersicht wird das Ergebnis bewertet, u.a. erfolgt ein Vergleich mit den Planungen der vorangegangenen Perioden. Dabei wurde in der letzten Planung (für die Periode 2015 bis 2019) deutlich, dass die Einbindung der Trenddaten zu einer erheblichen Verbesserung der Datenqualität in den letzten drei Jahren der Planungsperiode und damit im Gesamtergebnis geführt hat.

Sowohl für die Ausbildungsabteilung (P 6) als auch für die Abteilung Personalentwicklung (P 5) sind die Ergebnisse aus der Strategischen Personalplanung eine wichtige Grundlage für Entscheidungsvorschläge bzw. Stadtratsanträge (siehe z.B. auch Beschlussvorlage „Ausbildung im Hoheitsbereich – Berichterstattung über das Einstellungsjahr 2015“ Sitzungsvorlage 14-20/V04838 [VPA vom 17.02./VV vom 25.02.2016]).

Die Ergebnisse fließen darüber hinaus in weitere strategische und operative Entscheidungen des POR ein, die dem Stadtrat u.a. in der jährlichen Vorlage „Mittelfristige Personalplanung und stadtinterner Arbeitsmarkt“ bekannt gegeben werden.

Der Korreferentin des Personal- und Organisationsreferates, Frau Stadträtin Messinger, sowie der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Pfeiler, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Bekanntgegeben**

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in  
Ehrenamtliche/-r Stadtrat/rätin

Dr. Böhle  
Berufsmäßiger Stadtrat

**III. Abdruck von I. mit II.**

über den Stenographischen Sitzungsdienst  
an das Direktorium – Dokumentationsstelle  
an das Revisionsamt

**IV. Wv. Personal- und Organisationsreferat, P3.12**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

Am