



Auch Behörden können "lean"

Bundesagentur für Arbeit: Von der Stempelbude zur modernen Dienstleistungsbehörde

"Beständig ist allein der Wandel" sagten die alten Griechen – und das, obwohl die Menschen dieser Epoche vermutlich bei weitem nicht dem Veränderungsdruck unterlagen wie wir heute. Seit Jahren wächst das Veränderungstempo in der Wirtschaft und damit auch in der Verwaltung. Gerade während der Flüchtlingskrise 2015 war zu erkennen, wie schnell und flexibel Verwaltung funktionieren musste, damit alle geflüchteten Menschen registriert und versorgt werden konnten.

von Christine van den Berg

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) mit ihren 98.000 Mitarbeitern ist ebenso dem ständigen Wandel unterworfen. Sie hat sich von einer Verwaltungsbehörde zur modernen öffentlichen Dienstleisterin entwickelt. Seit 2003 vollzieht sich dieser Wandel und es wurde in der Bundesagentur in den vergangenen Jahren harte Umbauarbeit geleistet. Vokabeln wie Effizienz, Dienstleistungsqualität und Controlling zogen in den Sprachgebrauch ein. Ein komplett neues Führungs- und Steuerungssystem wurde eingeführt. Hinzu kam die Neugestaltung von Geschäftsprozessen wie die Einrichtung des Kundenzentrums mit Service-Centern und Arbeitgeber-Service.

Im Ergebnis agiert die Bundesagentur für Arbeit seitdem deutlich ökonomischer,

eigenverantwortlicher und kundenorientierter. All diese Änderungen wirkten sich auf die Aufbau- und Ablauforganisation aus und damit auf die Menschen, die in der Behörde arbeiten. Immer klarer wurde, dass diese Veränderungen nicht ohne das aktive Zutun der Mitarbeitenden funktionieren kann und so startete man 2012 das erste Projekt zur Einführung der kontinuierlichen Verbesserung (KV).

Mit Lean zur lernenden Organisation

Das hauseigene Programm KV – in Anlehnung an die Leanphilosophie nach dem Toyota Weg – hatte die Zielsetzung, sowohl eine Geisteshaltung zu fördern als auch eine konkrete Methodik einzuführen, die alle Mitarbeitenden und deren Arbeitsprozesse umfasst. Die Idee dahinter war

die Verwandlung der Bundesagentur für Arbeit in eine lernende Organisation, in der die Mitarbeitenden und Führungskräfte bewusst gemeinsam und wiederkehrend über ihr Handeln und die dadurch

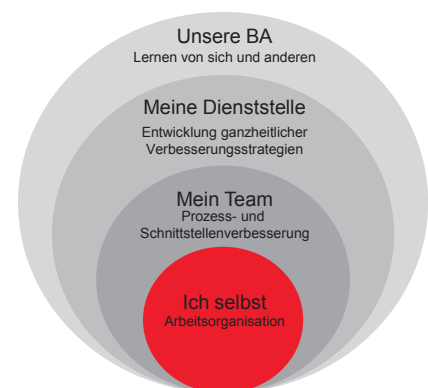


Abb. 2: Ganzheitliche Sichtweise auf dem Lean-Weg der Bundesagentur (BA) für Arbeit.



Abb. 1: Die Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit verbessern gemeinsam die Prozesse.

erzielten Ergebnisse und Konsequenzen nachdenken. In dieser Selbstreflexion erkennen sie Probleme und Schwachstellen, entwickeln Verbesserungsideen und setzen diese in neuen Strukturen, Prozessen und Maßnahmen um. Der partizipative Ansatz mit Einbeziehung von Mitarbeitern aus allen Ebenen und die konkrete und unmittelbare Erlebbarkeit der erzielten Ergebnisse führten recht schnell zu einer großen Akzeptanz.

Das besondere an dieser neuen Vorgehensweise war, dass die Ideen- und Themenfindung für Verbesserungsinitiativen in die Verantwortung der Mitarbeitenden gegeben wurde (Bottom-up Ansatz). Dazu mussten die Menschen zu mehr Eigenständigkeit und zur Übernahme von mehr Verantwortung befähigt werden. Immerhin war es viele Jahre so, dass sich ein guter Mitarbeiter im öffentlichen Dienst dadurch auszeichnete, keine Verfahrensfehler zu machen. Nun sollte er genau diese Verfahren, an denen er sich bislang orientiert hatte, infrage stellen und verbessern. Er arbeitet also nicht mehr länger nur im System, sondern zunehmend auch am System (s. Abb. 2).

Für die Führungskräfte bedeutet dies, dass sie nun plötzlich ein Stück Verantwortung abgeben, Freiräume gewähren und den von ihren Mitarbeitern erarbeiteten Lösungen vertrauen müssen – auch

hier ein Paradigmenwechsel, der neue Anforderungen an das Führungsverhalten stellt. So wird über alle Ebenen der Führungskräfteausbildung durch Entwicklungsprogramme mittlerweile das transformationale Führen gelehrt und erprobt – was zugegebenermaßen einen langen Atem braucht bis es zur gelebten Anwendung kommt.

Darüber hinaus erfolgte eine Öffnung mit reger Kommunikation in die Wirtschaft, zu Kunden und anderen Institutionen. Mittlerweile tauschen sich viele Arbeitsagenturen und Regionaldirektionen mit Industriefirmen, Banken oder Versicherungen aus wie man am besten KV "macht" und lebt. Auch die Kunden werden seit diesem Jahr im Rahmen einer digitalen "Open Innovation Plattform" zur Mitarbeit eingeladen.

Von Lean Production zu Lean Admin

Seit 2011 fahren unsere Teams durch die Lande schauen sich bei Unternehmen wie Lufthansa Technik, VW, Porsche Consulting, Deutsche Post, Robert-Bosch-Krankenhaus oder Trumpf Maschinenbau an, wie dort das Thema Lean praktiziert wird. Wir waren erstaunt, mit welcher Professionalität und Leichtigkeit dies oftmals gelingt. Leider mussten wir auch erkennen, dass die dort eingesetzten Methoden für unsere administrativen Bereiche nur bedingt geeignet sind.

In jedem Produktionsschritt ist Verschwendung recht einfach sichtbar und kann meist schnell behoben werden. In Verwaltungsprozessen sieht das völlig anders aus. Hinzu kommt: Wie messen wir unseren Erfolg, wenn das Ziel die qualitativ hochwertige Beratung des arbeitssuchenden Kunden oder des "unerfahrenen" Schülers ist?

Uns war schnell bewusst, dass wir die angewendeten Methoden und Systeme nicht einfach auf unsere Organisation übertragen können, also haben wir zuerst erarbeitet, wie wir Wertschöpfung und Verschwendung definieren (s. Abb. 3).

Daraus entstanden erste Workshops zur Prozessverbesserung unter Einsatz der Wertstromanalyse. Leider hatten wir dabei nicht bedacht, wie aufwändig dies ist und uns unter hoher Motivation vorgenommen, den gesamten End to End Prozess zu betrachten. Das Ergebnis war durchaus respektabel, aber völlig verwirrend. Nach einer Arbeitswoche waren alle vier Wände des Büros vollgepinnt mit Metaplankarten von Ablaufschritten, und roten Blitzern für unklare Zustände und Schnittstellen. Daneben standen erschöpfte Teilnehmer und Moderatoren. Aufgrund dieser Erfahrung zerlegen wir seither die zu betrachteten Prozesse in Teilprozesse und setzen die Visualisierungsmethode der Schwimmbahn

Die 7 Verlustarten in der BA

	Beispiele
Doppelarbeit	<ul style="list-style-type: none"> mehrfache Bearbeitung Dateneingabe in zwei Computersystemen
Übererfüllung	<ul style="list-style-type: none"> Überdokumentation zu viele Informationen
Unnötige Wege	<ul style="list-style-type: none"> unnötige Reisetätigkeit
Mangelnde Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> unklare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten fehlender Informationsfluss unklare Schnittstellen
Fehler	<ul style="list-style-type: none"> Eingabefehler unrechtmäßige Entscheidungen
Bestände	<ul style="list-style-type: none"> Bearbeitungsrückstände, Post, Anträge „unversorgte Kunden“
Wartezeiten	<ul style="list-style-type: none"> Mangelnde Erreichbarkeit ineffiziente Besprechungen suchen von Informationen und Unterlagen

Abb. 3: Die Mitarbeitenden definierten selbst Verluste und Verschwendung.

(s. Abb. 4) ein. Vorher wird eine detaillierte Auftragsklärung schriftlich mit dem Auftraggeber vereinbart.

Systemisches Denken und das Vorgehen in kleinen Schritten war etwas Neues für die Mitarbeitenden. Die Darstellungsform in kleinen Prozess-Schritten, die das Verfahren und den Ablauf simpel visualisiert darstellten, fand eine hohe Akzeptanz. Anfänglich hatten wir die Ergebnisse noch in Form eines QKTM-Dreiecks dargestellt, mittlerweile wird die Wirkung der erarbeiteten Lösungen gemessen, gezählt oder qualifiziert geschätzt. Workshops zur Prozessverbesserung brachten eine nicht zu vernachlässigende Wertschöpfung für die Organisation: Die Identifikation und Beschreibung von Schnittstellen zwischen den operativen Einheiten und den Shared Service Einheiten wie z.B. den Service Centern oder dem Internen Service. So wurden in KV-Workshops z.B. in Bayern verschiedene Handlungsfelder für die Messung der internen Kundenzufriedenheit erarbeitet, in Rheinland-Pfalz der Rekrutierungsprozess für Auszubildende neu strukturiert und in Nieder-

sachsen neue Abläufe im Umgang mit Kurzzeiterkrankungen erarbeitet. Die meisten Aktivitäten orientieren sich in Richtung Kundenzufriedenheit. So wurden in allen Bundesländern KV-Aktivitäten zur Erhöhung von Vermittlungsvorschlägen durchgeführt, Verbesserungen bei der Betreuung der Arbeitgeber und Qualitätssteigerung bei der Kundenberatung erzielt.

Die Behörde

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) wird von einem Vorstandsvorsitzenden und drei Vorstandsmitgliedern geleitet. Darunter fallen: Die Zentrale in Nürnberg, 10 Regionaldirektionen, 156 Agenturen für Arbeit mit ca. 600 Niederlassungen und 303 Jobcenter. Zu der BA gehören außerdem alle bundesweiten Familienkassen, die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) in Bonn, das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg, die Hochschulen der BA und die Europavertretung der BA in Brüssel.

Ca. 98.000 Mitarbeiter verwalten 36,3 Mrd. Euro Einnahmen p.a., versenden 39 Mio. E-Mails und 11 Mio. Postsendungen und tätigen 16 Mio. Überweisungen pro Monat. Sie verwalten 14,7 Mio. Kinder über die Familienkassen.

Mehr Infos: www.arbeitsagentur.de

Die Verbesserungen lassen sich in Zeiterparnis pro Arbeitsvorgang, Kostenreduzierung, Komplexitätsreduzierung, Erhöhung des Nutzwerts und der Kundenzufriedenheit abbilden – eben wie im Produktionsprozess. Allerdings sind im Gegensatz zu Produktions- oder Logistikprozessen Verschwendungen und Fehler im Verwaltungsprozess nicht leicht zu identifizieren. Es dauert sehr viel länger bis zur gewünschten Wirkung und damit sind die angestrebten Verbesserungen schwerer zu evaluieren.

Ein weiteres häufig eingesetztes KV-Instrument ist die Identifikation der Aufgabenlast einzelner Mitarbeiter oder ganzer Teams mithilfe einer Aufgabenanalyse, die im Detail betrachtet: Wer macht was, wie lange und für wen? Meist sind alle überrascht über die Fülle der Aufgaben und fragen sich, warum wir die Aufgaben in dieser Tiefe ausführen. Anschließend werden die Aufgaben geclustert, priorisiert und neu strukturiert. Ziel ist die Entlastung der Mitarbeiter und die Fokussierung auf die eigentlichen Aufgaben.

Beim Einsatz von 5S gingen wir von der Annahme aus: Schreibtisch aufräumen geht ja immer. Leider waren die Kollegen/innen überhaupt nicht begeistert davon. Und so haben wir ein elektronisches 5S, welches das Ziel der Optimierung elektronischer Ablagen und MS-Outlook hat, sowie KANBAN-Systeme für die Material- und Büromittelverwaltung eingeführt.

Was machen wir mit den erzielten Einsparungen? Wir investieren diese in die sogenannte Qualitätszeit. Fallen administrative Arbeiten weg, entstehen Freiräume für Tätigkeiten, die unmittelbar den Kunden zu Gute kommen wie z.B. mehr Zeit für intensivere Beratungsgespräche oder für den Außendienst bei Arbeitgebern. Die Kollegen haben dadurch wieder mehr Zeit für ihre eigentlichen Kernaufgaben und

IST-Analyse „Einstellung von Mitarbeitern/-innen“

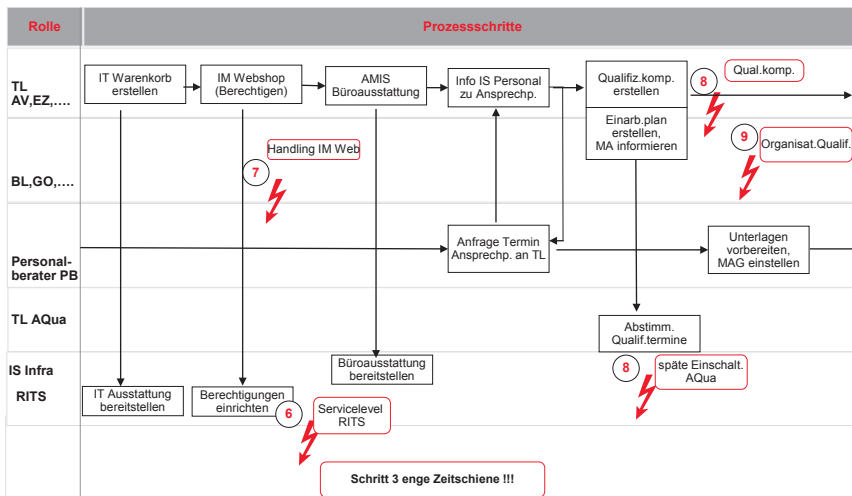


Abb. 4: Beispiel einer Teil-Schwimmbahn zur Prozessanalyse bei der Einstellung neuer Mitarbeiter.

das steigert spürbar die Mitarbeiterzufriedenheit.

Warum Lean in einer so großen Organisation auf fruchtbaren Boden fiel

Der größte Erfolgsfaktor war der Bottom-up-Ansatz bei dem die Mitarbeitenden als Hauptakteure der KV agieren. Sie legen fest, was in welchem Umfang verbessert wird und wer etwas umsetzt, natürlich in Abstimmung mit ihren Führungskräften. Dies stärkt die Veränderungsbereitschaft und den Mut, Neues anzugehen und vertrauensvoll miteinander zu arbeiten. Erfolge werden sofort sichtbar und tragen spürbar zu einer Entlastung im Tagesgeschäft bei.

Üblicherweise werden neue Programme, Produkte und Strukturen zur Sicherstellung der Rechtssicherheit und bun-

desweit einheitlicher Anwendung per zentraler Weisung eingeführt. Daher ist der zweite Erfolgsfaktor – die Einführung der kontinuierlichen Verbesserung als kollaborativer Ansatz – bisher einmalig. Ungläubig wurde anfänglich zur Kenntnis genommen, dass ausnahmsweise die Zentrale in Nürnberg nicht vorgibt, was zu tun ist. Ergo sind die Strukturen und Ausprägungen der KV von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Dies hat in dem mittlerweile bundesweit entstandenen KV-Netzwerk zu einem spielerischen "Best Practice Wettbewerb" der einzelnen Agenturen geführt.

Lediglich alle Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für die 60 regionalen KV-Trainer und ein spezielles Moderatortraining für die mittlerweile fast 1000 Moderatoren werden zentral angeboten.

Die Entwicklung von KV-Instrumenten, und die Weiterentwicklung der KV-Strategie erfolgt bis heute gemeinsam durch die Arbeitsagenturen, die Jobcenter, die Regionaldirektionen und die Zentrale.

Als dritter Erfolgsfaktor ist zu nennen, dass KV im Entwicklungspfad der Bundesagentur das richtige Thema zur richtigen Zeit war. Daher erfolgte die Aufnahme der KV in die "Gesamt BA-Strategie 2025" des Vorstandes als wichtiger Baustein zur Operationalisierung der lernenden Organisation. Eine Zukunftswerkstatt KV, in der die Führungskräfte Lean erlebbar erfahren und lernen, Lean in ihr Führungshandeln zu integrieren, sind die kommenden wichtigen Schritte in der Weiterentwicklung.

Geduld ist eine wichtige Tugend

Lean im Verwaltungsbereich ist weniger transparent und langwieriger, da man es kleinteiliger betrachten muss. Es erfordert mehr Disziplin in der Methodenanwendung, die Erfolgsmessung ist komplexer und die Nachhaltung der erarbeiteten Maßnahmen aufwändiger. Der Fokus liegt schnell auf der Betrachtung von Schnittstellen, was die Komplexität i.d.R. nochmals erhöht, aber dann auch umfassendere Ergebnisse hervorbringt. Während man in Produktions- oder Logistikprozessen Erfolge zahlenmäßig gut darstellen kann, lassen sich diese im administrativen Bereich meist nur indirekt kausal den geschäftspolitischen Zielen zuordnen und müssen über Wirkungskennzahlen dargestellt werden. Dann allerdings sind vergleichbare Synergien wie im Produktionsbereich möglich. Für die Bundesagentur für Arbeit bedeutet kontinuierliche Verbesserung mehr als nur Prozesse und Aufgaben optimieren. Sie ist vielmehr der Beginn eines Kulturwandels in Richtung einer lernenden Organisation. ■

Die Autorin

Christine van den Berg leitet den Fachbereich Kontinuierliche Verbesserung (KV) in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg seit 2014. Ihre Erfahrungen zum Thema Lean sammelte sie sowohl im schwedischen Esselte Konzern als auch im deutschen Mittelstand, schwerpunktmäßig in der Produktions- und Distributionslogistik. Der aktuelle Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt auf der Integration des Lean-Gedankens und -Handelns in der täglichen Arbeit der fast 7000 Führungskräfte der Bundesagentur.

Kontakt: Christine.van-den-Berg@arbeitsagentur.de

