



Common Assessment Framework

Kommunales Qualitätsmanagement mit dem Common Assessment Framework (CAF)

Ende September 2006 wurde die verbesserte Version des CAF 2006 bei der 4. Europäischen Qualitätskonferenz für öffentliche Verwaltungen vorgestellt. In diesem Beitrag sollen deshalb der CAF als wichtiges Instrument des Qualitätsmanagements erörtert, die Neuerungen der Version 2006 skizziert und schließlich einige Erfahrungen präsentiert werden.

Hon.-Prof. Dkfm. Dr. Helfried Bauer
Mag. (FH) Christine Mösenbacher
KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

Was ist CAF?

Mit dem Gemeinsamen Europäischen Qualitätsbewertungssystem CAF (Common Assessment Framework) stellt die Europäische Union den Organisationen im öffent-

lichen Sektor einen standardisierten Fragebogen zur Selbsteinschätzung ihrer Managementqualitäten zur Verfügung. Eine der Besonderheiten liegt darin, dass die Verwaltungen diese Bewertung selbst vor-

nehmen können, denn das Modell ist urheberrechtlich nicht geschützt und kann mit einigen Erfahrungen im Umgang mit entscheidenden Parametern der Politik- und Verwaltungsmodernisierung von den Füh-

rungskräften selbst angewendet werden. Die Bewertungen mit dem CAF liefern eine überblicksartige Stärken-Schwächen-Analyse der eigenen Organisation, die den Beteiligten auch die Sicht auf mögliche Verbesserungsmaßnahmen und das Lernen von anderen Verwaltungen und Betrieben (Benchlearning) eröffnet. Durch wiederholtes Anwenden des CAF können die Nutzer des CAF den Anforderungen von fortgeschrittenem Qualitätsmanagement (Total Quality Management) entsprechen.

Der CAF orientiert sich an den von der Stiftung für Qualitätsmanagement EFQM (European Foundation for Quality Management; 1999) und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer entwickelten Modellen. Er baut auf zwei Prinzipien auf:

- er entspricht dem besonderen Leistungsauftrag an kommunale und andere öffentliche Verwaltungen und an ihre Betriebe;
- er ist mit den wichtigsten Organisationsmodellen vereinbar, die in der öffentlichen Verwaltung in Europa zum Einsatz gelangen, das sind heute Public Management und Public Governance.¹

Nutzen von CAF

Der hauptsächliche Nutzen des CAF liegt darin, Organisationen eine Diagnose auf Basis der Selbstbewertung zu ermöglichen und Verbesserungen ihres Handelns zu erzielen. Weiters dient er als Bindeglied zwischen verschiedenen Methoden des Qualitätsmanagements. Nicht zu unterschätzen sind auch die Möglichkeiten, die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Mitwirken am Verbesserungsprozess zu steigern.

Das Kriterien- und Bewertungssystem des CAF lässt sich unter den unterschiedlichsten Bedingungen einsetzen, z. B. als Teil eines systematischen Reformprogramms (zur Vorbereitung für Führungskräfte und ausführende Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter, ebenso zur Einschätzung der erreichten Verwaltungsqualität) oder als Grundlage für Verbesserungsmaßnahmen in Teilbereichen. Viele der österreichischen Anwenderinnen und Anwender nutzen CAF, um ihre Leistungen anhand eines objektiven Rasters bewerten und Vergleiche zu anderen Organisationen ziehen zu können. Auf Basis der Bewertungsergebnisse werden in der Folge oft Modernisierungsprojekte initiiert und umgesetzt. Meist wird der CAF in großen Städten für einzelne Abteilungen angewendet, in kleineren Städten und Gemeinden hingegen für die gesamte Verwaltung.

Die neun Themenfelder sowie die 28 Kriterien des CAF

Themenfeld 1: Führungsqualität	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung und Vermittlung von Vision, Mission und Werten • Managementsystem entwickeln und umsetzen • Beschäftigte der Organisation motivieren und unterstützen • Beziehungen zu Politikerinnen/Politikern und anderen Interessengruppen pflegen
Themenfeld 2: Strategie und Planung	<ul style="list-style-type: none"> • Informationen über Bedarfe der Interessengruppen gewinnen • Strategie und Planung entwickeln, überprüfen und aktualisieren • Umsetzung der Strategie und Planung in der gesamten Organisation • Modernisierung und Innovation planen, umsetzen und überprüfen
Themenfeld 3: Personalmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Personalressourcen planen, gestalten und verbessern • Fähigkeiten der Beschäftigten erkennen, weiterentwickeln und nutzen • Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Dialog und Empowerment
Themenfeld 4: Partnerschaften und Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Relevante Partnerschaften aufbauen und weiterentwickeln • Partnerschaften mit Bürgerinnen und Bürgern/Kundinnen und Kunden entwickeln und umsetzen • Finanzen wirksam managen • Wirksames Wissensmanagement betreiben • Vorhandensein eines Technologiemanagements • Vorhandensein eines Gebäude- und Vermögenswertemanagements
Themenfeld 5: Prozessmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Prozesse laufend identifizieren, gestalten, umsetzen und verbessern • Bürgerinnen und Bürger/Kundinnen und Kunden an der Entwicklung und Bereitstellung von Dienstleistungen und Produkten beteiligen • Prozessinnovationen unter Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger/Kundinnen und Kunden durchführen
Themenfeld 6: Kundinnen- und kunden-/bürgerinnen- und bürgerbezogene Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse von Messungen der Bürgerinnen- und Bürger-/Kundinnen- und Kundenzufriedenheit • Indikatoren für die Bewertung der Bürgerinnen- und Bürger-/Kundinnen- und Kundenzufriedenheit
Themenfeld 7: Mitarbeiterinnen- und mitarbeiterbezogene Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse von Messungen der Zufriedenheit und der Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter • Indikatoren für mitarbeiterinnen- und mitarbeiterbezogene Ergebnisse
Themenfeld 8: Gesellschaftsbezogene Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisse der gesellschaftlichen Leistungen, wie sie von den Interessengruppen wahrgenommen werden • Ergebnisse von gesellschaftsbezogenen Leistungen
Themenfeld 9: Die wichtigsten Leistungsergebnisse der Organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Externe Ergebnisse (Outputs und Outcomes) der Zielerreichung • Interne Ergebnisse

Zielgruppen des CAF

Der CAF ist für die Anwendung in allen Teilen des öffentlichen Sektors entwickelt worden und eignet sich so auch für Gemeinde- und Landesverwaltungen, Bezirkshauptmannschaften, Gemeindeverbände, Stadtwerke u. a. Einrichtungen. Insbesondere in großen Organisationen kann es zweckmäßig sein, eine Selbstbewertung nur in einzelnen Teilbereichen, z. B. in einer ausgewählten Abteilung oder in einem Fachbereich, durchzuführen. Klar ist, dass mit dem CAF-System auch Prüfraster für verschiedene Controlling- und Kontrollaufgaben in Teilbereichen, wie etwa Organisationsentwicklung, Personalmanagement, Leistungsmessung oder für die Gesamtheit der Verwaltungsorganisation, geboten werden.

CAF – Version 2006

Im CAF 2006 wird der Beitrag, den das Qualitätsmanagement im öffentlichen Sektor zur guten Staatsführung und zu einem ergebnisorientierten Verwaltungsmanagement leistet, besonders betont. Die Einführungen zu jedem Themenfeld sowie diverse Beispiele bzw. Indikatoren sind verbessert worden. Ein Schema für das Erfassen von Verbesserungen sowie Erläuterungen zum Thema „Benchlearning“ ergänzen die neue Fassung.

Die Struktur des Modells umfasst 9 The-

¹ Vgl. hierzu die beiden Sammelbände des KDZ – Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.): Öffentliches Management in Österreich, KDZ-Verlag Wien 2003, sowie Bauer, H., Biwald, P., Dearing, E. (Hrsg.): Public Governance. Neuer wissenschaftlicher Verlag Wien Graz 2005.

menfelder und 28 Kriterien (siehe Tabelle S. 23) sowie zu jedem Kriterium Fragen (Indikatoren, Beispiele, teils gekürzt und ergänzt).

Die Themenfelder 1–5 behandeln die „Befähigerqualitäten“ einer Organisation. Diese entscheiden darüber, welche Maßnahmen eine Organisation plant und umsetzt und wie sie an ihre Aufgaben herangeht, um die erwünschten Ergebnisse zu erzielen. In den Themenfeldern 6–9 werden die bei den Bürgerinnen und Bürger/Kundinnen und Kunden (jene, die Leistungen empfangen) und Beschäftigte erzielten Ergebnisse mit Hilfe von Wahrnehmungsmessungen und internen Indikatoren evaluiert.

Wie funktioniert die Selbstbewertung mit dem CAF

Für die Selbstbewertung wurde ein Leitfaden entwickelt. Zunächst gilt es, ein Team von Führungskräften und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern, das die Selbstbewertung durchführen kann, zu bilden. Man muss mit einer halbtägigen vorbereitenden Sitzung, mit einigen Stunden für die individuelle Bewertung durch jedes Teammitglied und mit ca. 2 Tagen für die Vornahme der gemeinsamen Bewertung rechnen. Hierbei müssen alle Kriterien anhand der verschiedenen Indikatoren geprüft und eingeschätzt bzw. beurteilt werden, wobei es bei divergierenden Einschätzungen meist einiger Erläuterungen und Diskussionen sowie eventuell einer Neubewertung bedarf. Die Vergabe von Punkten dient dazu, den Grad der Durchführung und Umsetzung von Maßnahmen der jeweiligen Themenfelder zu ermitteln. Das heißt, es soll festgestellt werden, ob sich die Organisation mit ihren Aktivitäten gerade in der Planungs-, Durchführungs-, Überprüfungs- oder Handlungsphase befindet.

Nach der „klassischen“ Bewertungsmethode bedeutet ein Wert von 50 Punkten (auf einer Skala von 0 bis 100; entspricht dem Wert „2“ der bisherigen Version) im Bereich der Befähigerkriterien (z. B. Entwicklung einer Vision und Mission für die Organisation), dass Aktivitäten durchgeführt und umgesetzt werden.

Ein Wert zwischen 91 und 100 Punkten (entspricht dem Wert „5“ der bisherigen Version) würde bedeuten, dass alle Aktivitäten geplant, durchgeführt, regelmäßig angepasst und mit anderen verglichen sowie einem laufenden Verbesserungszyklus unterliegen.

Bei den Ergebnissen – z. B. Zufriedenheit der Beschäftigten – bedeutet eine Bewertung von 50 Punkten (ebenfalls auf einer

Skala von 0 bis 100), dass sich moderate Fortschritte zeigen bzw. einige relevante Ziele bereits erreicht werden. Ein Wert zwischen 91 und 100 Punkten würde bedeuten, dass positive Vergleiche zu den eigenen Zielen gezogen wurden und im Leistungsvergleich mit relevanten Organisationen ausschließlich positive Ergebnisse erzielt werden.

Gleichzeitig mit der Bewertung, besser jedoch bei einer eigenen Sitzung, sollten Verbesserungsmaßnahmen besprochen werden, die zeitlich und/oder nach den sachlichen Prioritäten gereiht werden müssen. Die Selbstbewertung und das Setzen von Verbesserungen in öffentlichen Einrichtungen erweisen sich oft als schwer, wenn nicht verlässliche Informationen über die bereits ergriffenen Maßnahmen und über die erzielten Ergebnisse der Organisation vorliegen.

Der CAF regt so dazu an, Informationen – teils überhaupt erstmalig – zu sammeln und als Belege für die Bewertung zu verwenden. Ebenso zeigt das Bewerten mit dem CAF jene Bereiche auf, wo es unbedingt notwendig ist, mit Messungen zu beginnen.

Je weiter sich eine öffentliche Verwaltungseinrichtung in Richtung kontinuierlicher Verbesserungen bewegt, umso systematischer und fortschrittlicher wird sie Informationen intern und extern sammeln sowie die erzielten Leistungen und Wirkungen ermitteln und für die weitere Tätigkeit verwenden.

Die Rolle des Bewertungssystems

Ein Element, das beim CAF nicht weggelassen werden darf, ist das Bewertungssystem. Obwohl die Ermittlung der Stärken und Verbesserungsbereiche und die dazugehörigen Maßnahmen die wichtigsten Ergebnisse der Selbstbewertung darstellen, konzentrieren sich Organisationen zuweilen zu sehr auf das Erreichen einer als günstig erachteten Punktezahl.

Das ursprüngliche Bewertungssystem kann als Option bei der neuen CAF-Version beibehalten werden; für Fortgeschrittene ist es weiterentwickelt worden und wird als „Bewertungssystem mit Feinabstimmung“ bezeichnet.

Mit dieser verfeinerten Bewertung können beispielsweise die Qualität der Planungsphase und jene der Durchführungsphase differenziert werden.

Grundsätzlich erfolgt die Bewertung für jedes Themenfeld und jedes Kriterium (es wird jeweils eine Punktezahl vergeben), wobei die Bewertung vier Hauptaussagen ermöglicht.

Das sind

- Hinweise auf die Richtung, in die gegangen werden soll, um Verbesserungen zu erzielen;
- Feststellen von Fortschritten, was z. B. jedes 2. Jahr eine Wiederholung der Selbstbewertung bedingt;
- Aufzeigen nachahmenswerter Praktiken, die sich meist an hohen Punktezahlen für Ergebnisse ablesen lassen;
- Hilfen, geeignete Partner zu finden, von welchen man lernen kann.

Conclusio

Die Selbstbewertung mit dem CAF-Modell bietet den öffentlichen Verwaltungen eine Möglichkeit, mehr über sich selbst herauszufinden. Dies gilt insbesondere für die Verknüpfung von gesetzten Maßnahmen im Bereich der Planung, der Strategie- und der Personalentwicklung mit den erzielten Ergebnissen. Klar ist jedoch auch, dass die Selbstbewertung mit dem CAF² nur dann funktioniert, wenn ein Klima der Offenheit und Transparenz bezüglich der Maßnahmen und der Resultate besteht. Weiters muss sich die Leitung der jeweiligen öffentlichen Verwaltung voll für den Einsatz des Instrumentes engagieren, für die Bewertung ausreichend Zeit gewähren und sich mit den erarbeiteten Verbesserungsmaßnahmen auseinandersetzen.

Im Vergleich zu einem umfassenden TQM-Modell wurde das CAF als benutzerfreundliches Einstiegsmodell konzipiert. Dabei hat es sich – vor allem für erstmalige Anwendungen – bewährt, Erläuterungen des CAF und Unterstützung während der Bewertungsvorgänge durch externe Experten in die Organisation hereinzuholen.

Eine Datenbank über CAF-Anwendungen wird vom EIPA (European Institute of Public Administration) laufend erweitert, sodass gute Praktiken in der öffentlichen Verwaltung in ganz Europa und bald vielleicht auch in anderen Teilen der Welt abgefragt werden können. Ein elektronisches CAF-Tool wird den Nutzern von CAF bald zur Verfügung stehen. Von der CAF-Homepage (www.eipa.nl) sowie von jener des Bundeskanzleramtes (www.bka.gv.at) können sämtliche relevante Daten und Informationen über den CAF und seine Anwendung bei öffentlichen Verwaltungseinrichtungen in Europa kostenlos abgefragt werden.

Städtebund-Linktipp:
www.kdz.or.at/caf

2 Dearing, E.; Staes, P.; Prorok, T. (Hrsg.): CAF works – better service for the citizens by using CAF. Wien 2006