Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2019

KR-Nr. 287/2017

5584

Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 287/2017 betreffend Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2019,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 287/2017 betreffend Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 15. Januar 2018 folgendes von der Geschäftsprüfungskommission (GPK) am 30. Oktober 2017 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung mit den folgenden Massnahmen zu optimieren:

1. Der Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder nehmen ihre Führungsverantwortung zur Gestaltung des kantonalen Personalwesens wesentlich stärker als in der Vergangenheit wahr, treiben die Umsetzung von gesetzten Zielen aktiv voran und räumen dabei gesamtkantonalen Interessen unmissverständlich Vorrang ein.
2. Weiterentwicklung des kantonalen Personalwesens unter Auseinandersetzung mit den Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen und privatwirtschaftlicher Unternehmen.

3. Prüfung, ob eine wirksame und stufengerechte Steuerung des Personalwesens durch eine Anpassung der Weisungsbefugnisse des Personalamts und der Finanzdirektion sowie durch weitergehende Kompetenzen zur direktionsübergreifenden Überwachung und Durchsetzung von Vorgaben erleichtert werden kann.
4. Vermehrte Steuerung des kantonalen Personalwesens durch fachliche Weisungen und Richtlinien des kantonalen Personalamts.
5. Sicherstellung, dass relevante Kennzahlen zum Personalwesen flächendeckend erfasst werden und das Personalamt ohne Weiteres darauf zugreifen kann.
6. Zentralisierung der geeigneten Aufgaben des Personalwesens bei einem Kompetenz- und Dienstleistungszentrum im kantonalen Personalamt.

Bericht des Regierungsrates:

Die erfolgreiche Arbeit im Bereich Human Resources (HR) auf allen Stufen ist eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass der Kanton seine Aufgaben erfüllen kann. Das HR-Management schafft mit zeitgemässen Rahmenbedingungen und einer einheitlichen, zielgerichteten und rechtskonformen Umsetzung des Personalrechts die Voraussetzungen für die Gewinnung und Erhaltung von qualifizierten Mitarbeitenden auf allen Stufen. Es fördert diese durch die laufende Aus- und Weiterbildung und trägt damit zu deren Marktfähigkeit und zu einem möglichst hohen Leistungsniveau bei. Die HR-Arbeit liefert einen wesentlichen Beitrag, um den Kanton als attraktiven Arbeitgeber zu positionieren. Sie trägt dazu bei, den Mitarbeitenden eine fordernde und wertschätzende Zusammenarbeitskultur zu bieten und so die Zufriedenheit und die Effizienz der Angestellten auf einem hohen Niveau zu halten. Die HR-Bereiche in den Direktionen und Verwaltungseinheiten sind sich dessen bewusst und richten ihre Arbeit danach aus. Nichtsdestotrotz kann auch gute Arbeit verbessert werden und die Anregungen der Geschäftsprüfungskommission sollen in die weitere Entwicklung der HR-Arbeit einfliessen.

Zur empfohlenen Massnahme 1

Der Regierungsrat ist sich seiner Verantwortung als oberstes Führungsorgan der kantonalen Verwaltung bewusst und richtet – wie auch die Verwaltung – sein Handeln generell und konsequent an den Kantonsinteressen aus. Er bestimmt die Personalpolitik (§ 5 Personalgesetz

[PG, LS 177.10]). Mit den personalpolitischen Schwerpunkten 2016–2019 (RRB Nr. 1231/2016) beauftragte der Regierungsrat das Personalamt und die HR-Bereiche der Direktionen unter anderem, die Zusammenarbeit zu verstärken und auf eine vereinheitlichte HR-Arbeit hinzuarbeiten. Im Rahmen der Massnahme HR 2020 (RRB Nr. 626/2019) wurden daher standardisierte HR-Rollen definiert. Diese dienen nicht nur als Grundgerüst für das direktionsübergreifende gemeinsame HR-Verständnis, sondern finden ihre Verwendung insbesondere auch bei der Standardisierung und Digitalisierung der Prozesse. Weiter wurde die Wirkung des HR im Kanton beschrieben und es fand eine intensive Auseinandersetzung mit den direktionsübergreifenden Gremien statt. Diese Gremien sind von zentraler Bedeutung, um eine zweckmässige Organisation der HR-Arbeit in der kantonalen Verwaltung und insbesondere eine stetige Verbesserung der Prozesse zu gewährleisten. Der Regierungsrat hat zudem beschlossen, ein übergeordnetes Steuerungsgremium für strategische personalpolitische Themen einzuführen. Diese Leitungskonferenz HR (HRK) wird sich aus den Personalbeauftragten der Direktionen und der Staatskanzlei, der Chefin oder dem Chef des Personalamts unter der Leitung der Finanzdirektorin bzw. des Finanzdirektors zusammensetzen. Die HRK kann rasch auf anstehende Herausforderungen reagieren und zuhanden des Regierungsrates zeitnah Empfehlungen abgeben und ist daher für die gemeinsame direktionsübergreifende Gestaltung der HR-Arbeit und für die anstehende Projektarbeit im Rahmen der neuen Personalstrategie zentral. Die HRK soll in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2008 (LS 172.11) verankert werden, um der Bedeutung der HR-Arbeit im Kanton den angemessenen Rahmen zu schaffen. Bereits seit fast einem Jahr tagen die Chefin des Personalamts und die Personalbeauftragten monatlich unter der Bezeichnung HRK und bearbeiten aktuelle HR-Themen. In diesem Gremium wurde auch die neue Personalstrategie 2019–2023 (RRB Nr. 907/2019) erarbeitet.

Mit den in der Personalstrategie 2019–2023 festgehaltenen Projekten nimmt der Regierungsrat seine Führungsverantwortung auch in der laufenden Legislatur wahr. So wurde neben dem Aufbau eines HR-Geschäftsmodells auch beschlossen, die Anstellungsbedingungen zu überarbeiten und das Arbeitgebermarketing beruhend auf den Kernwerten des Kantons konsequent aufzubauen und den Kanton Zürich als vielfältigen, fortschrittlichen und attraktiven Arbeitgeber zu positionieren. Diese Massnahmen sind Ausdruck des Führungsverständnisses des Regierungsrates und haben sowohl eine Wirkung auf dem Arbeitgebermarkt als auch nach innen über alle Stufen hinweg.

Veränderungsprozesse, wie sie mit der neuen Personalstrategie 2019–2023 fortgesetzt werden, können aber nur dann erfolgreich und nachhaltig umgesetzt werden, wenn die Mitarbeitenden am Prozess beteiligt bzw. «mitgenommen» werden und damit die notwendige Akzeptanz geschaffen werden kann. Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, dafür die notwendige Zeit und die notwendigen Mittel einzuräumen.

Zu den empfohlenen Massnahmen 2, 3 und 6

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass die dem heutigen Personalwesen zugrunde liegende Organisation sowie die Definition der zugehörigen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten mittlerweile mehr als 20 Jahre alt sind. Sie stammen aus der Anfangszeit des New Public Managements bzw. aus der Anfangszeit von dessen schweizerischer Ausprägung, der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Neben dem Modell haben sich auch die Anforderungen und Erwartungen an das HR-Management und damit auch an die Rollen im HR wesentlich verändert. Stand ursprünglich die Verwaltung, Abrechnung und Planung der personellen Mittel im Vordergrund, stehen längst die qualitativen Elemente wie Förderung und Erhaltung des Engagements und der Zufriedenheit der Mitarbeitenden im Vordergrund. In den letzten Jahren hat sich dieser Wandel durch die neuen Technologien und die demografischen Entwicklungen stark beschleunigt und akzentuiert. Diesen Veränderungen hat der Regierungsrat bereits bei der Festlegung der personalpolitischen Schwerpunkte und insbesondere der Massnahme HR 2020 Rechnung getragen. Der Weg in die Zukunft wird in der Personalstrategie 2019–2023 insbesondere mit dem Schwerpunkt «HR-Geschäftsmodell» konsequent weitergeführt.

Der Bedarf einer Überprüfung und Neugestaltung der HR-Organisation im Kanton ist ausgewiesen, und es besteht Einigkeit darüber, dass eine leistungsstarke, zukunftsgerichtete HR-Organisation im Interesse des Kantons notwendig ist. Durch eine externe Untersuchung sollen – analog der Überprüfung im Bereich IKT-Grundversorgung – eine unabhängige Gesamteinschätzung der Stärken und Schwächen des heutigen Modells sowie Hinweise auf Optimierungspotenzial erarbeitet werden. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse und Empfehlungen wird ein an den Organisations- und Kundenbedürfnissen orientiertes HR-Geschäftsmodell definiert werden. Dabei soll unter den Gesichtspunkten Qualität, wirtschaftliche Leistungserbringung, Effizienz, Standardisierung und Kundenorientierung insbesondere auch geklärt werden, welche Leistungen – weiterhin – besser dezentral erbracht werden sollen und wo eine zentrale Leistungserbringung sinnvoller ist. Gleichzeitig wird es auch darum gehen, die Rolle des Personalamts im HR-Management des Kantons zu klären. Mit der externen Überprüfung und daraus

abgeleitet der Definition eines neuen und zeitgemässen HR-Geschäftsmodells wird den Forderungen des Postulats vollumfänglich nachgekommen.

Das Projekt wird unter der Leitung der Finanzdirektion bzw. des Personalamts geführt, die Personalbeauftragten der Direktionen und der Staatskanzlei werden als Fachgremium eine wichtige Rolle einnehmen und der Steuerungsausschuss wird aus hochrangigen Linienvertretungen der Direktionen und der Staatskanzlei gebildet werden. Geplant ist dabei auch, sich zwei erfolgreiche HR-Geschäftsmodelle aus der Praxis vorstellen zu lassen.

Zur empfohlenen Massnahme 4

Die Finanzdirektion kann gestützt auf § 148 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (LS 177.111) die für den rechtsgleichen und einheitlichen Vollzug des Personalrechts in der Gesamtverwaltung erforderlichen ergänzenden Weisungen und Richtlinien erlassen. Für Weisungen administrativer und technischer Natur ist das Personalamt zuständig. Die entsprechenden Weisungen sind alle im Handbuch Personalrecht (HPR) des Personalamts im Internet veröffentlicht (zurzeit auf www.lernwelt.zh.ch, mit dem GoLive des ZHweb2019 direkt auf www.zh.ch). Neben den über 30 Weisungen umfasst das HPR eine umfangreiche Wissensdatenbank zu allen Themen im Bereich der operativen HR-Arbeit, insbesondere betreffend die Anwendung des Personalrechts, aber auch Musterverfügungen, Hinweise zu den Lohnreglementen usw. In diesem Zusammenhang besonders zu erwähnen ist die Weisung über die einheitliche Anwendung des SAP-Organisationsmanagements. Darin wurden neben wesentlichen Grundlagen für die Einführung des E-Dossiers auch die anwendbaren Kaderstufen für die kantonale Verwaltung beschrieben. Auf dieser Grundlage haben die Direktionen und die Staatskanzlei nun für alle Mitarbeitenden die anwendbare Kaderstufe im System erfasst.

Weisungscharakter haben auch die für die Zahlstelle 1 (Abteilung HR-Services im Personalamt) definierten Prozesse, worin die Schnittstellen zwischen Payroll und den HR-Bereichen der Direktionen und der Staatskanzlei verbindlich festgelegt wurden. Diesbezüglich ist ergänzend zu erwähnen, dass im Projekt «HR-Geschäftsmodell» auch eine HR-Prozesslandkarte erarbeitet und die wichtigsten Prozesse einheitlich definiert werden sollen. Die vereinheitlichten, vereinfachten und standardisierten Prozesse werden nicht nur die Effizienz in der kantonalen Personalarbeit unterstützen, sondern sie sind ebenfalls eine Grundvoraussetzung für die Digitalisierung allgemein und die elektronische Geschäftsabwicklung (Workflow-Lösungen) im Besonderen.

Im Rahmen des Projekts «HR-Geschäftsmodell» wird auch die Rolle (einschliesslich Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung) des Personalamts im HR-Management des Kantons überprüft und allenfalls neu beschrieben werden.

Zur empfohlenen Massnahme 5

Relevante Kennzahlen im Personalwesen betreffen insbesondere Anstellungsdaten, die im zentralen Personal- und Lohnadministrationssystem erfasst werden (zurzeit SAP Stäfa) und verschiedene Zeiterfassungsdaten (wie Urlaube usw.), die nur in Ausnahmefällen im SAP Stäfa vorhanden sind. SAP Stäfa weicht in zentralen Punkten vom SAP-Standard ab. Diese Lösung wurde gewählt, da zum Einführungszeitpunkt nur mit ihr die Anforderung des Kantons an die Verarbeitung von sogenannten Mehrfachanstellungen (Personen mit mehreren Anstellungen beim Kanton) erfüllt werden konnte. Da SAP Stäfa auf einem anderen Datenmodell beruht als die SAP-Standardlösung, treten insbesondere bei Auswertungen immer wieder Probleme auf und SAP-Standardreports sind nicht nutzbar. Gemäss SAP gibt es ab Ende 2025 für das heutige SAP-Personalmanagement- und -Lohnadministrationssystem keine Wartung mehr. Somit wird eine Ablösung mittel- bis langfristig zwingend. Der Regierungsrat hat die Finanzdirektion mit RRB Nr. 1170/2019 beauftragt, die Phase Initialisierung dieses Ablösungsprojekts (vorgesehen ist der Wechsel mindestens des Kernsystems zu einer SAP-Standardlösung) durchzuführen. Bei der Einführung der neuen Lösung für ein zentrales System ist dem Datenmodell im Hinblick auf zentrale Auswertungen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Mit der Einführung des SAP-Standards kann die Datenqualität und Funktionalität im Personalmanagement und der Lohnadministration verbessert werden. Qualitativ bessere Daten werden einfacher verfügbar sein. Zudem werden Fehler ausgemerzt und Abläufe erheblich vereinfacht werden. Grundlagen dafür werden mit vereinheitlichten Prozessen ebenfalls im Projekt «HR-Geschäftsmodell» geschaffen.

Bei der Einführung einer neuen Systemlösung handelt es sich um ein sehr komplexes und ressourcenintensives Projekt mit einer Durchlaufzeit von mehreren Jahren. Inwiefern vorher bzw. zusätzlich parallel zu diesem Projekt weitere Digitalisierungsschritte umgesetzt werden können, ist in der Initialisierungsphase der Ablösung in Abhängigkeit zu den Fortschritten der Personalstrategie 2019–2023 zu prüfen und zu priorisieren. Es wird zu diesem Zweck eine HR-IT-Roadmap zu erarbeiten sein, die einerseits die Weiterentwicklung des bestehenden HR-Systems ermöglicht und anderseits den Bedürfnissen für weitere standardisierte HR-IT-Tools Rechnung trägt. In diesem Zusammenhang sol-

len z. B. die Möglichkeiten eines Zeiterfassungstools mit Schnittstelle zum SAP-System geprüft werden, damit auch in diesem Bereich zukünftig die nötigen Auswertungsdaten zentral zur Verfügung stehen.

Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass bereits heute viele Kennzahlen zentral ausgewertet werden können und neue Auswertungsmöglichkeiten dazukommen. Wie erwähnt, können neu in den Direktionen und der Staatskanzlei auch Daten zu Kaderstufen ausgewertet werden.

Abschliessend ist festzuhalten, dass sich die Direktionen und die Staatskanzlei in der letzten wie auch der laufenden Legislatur intensiv mit dem gemeinsamen HR-Verständnis, den Rollen und der Optimierung des HR im Kanton auseinandergesetzt haben. Ausfluss daraus ist nicht zuletzt die bevorstehende Erarbeitung eines neuen HR-Geschäftsmodells für den Kanton Zürich. Ohne das Commitment der Direktionen mit dem Personalamt sowie der intensiven Zusammenarbeit wäre ein solches Ziel nicht erreichbar gewesen. Alle Beteiligten setzen sich auch in Zukunft dafür ein, dass der Kanton Zürich über ein leistungsfähiges und zielorientiertes HR-Management verfügt.

Wie aufgezeigt, wurden alle Punkte des Postulats der GPK – soweit nicht bereits umgesetzt – in die Personalstrategie 2019–2023 aufgenommen. Sie finden sich auch im Legislaturziel 10, das wie folgt lautet: «Die Verwaltungsstrukturen sind an die Aufgabenerfüllung angepasst, die Attraktivität als Arbeitgeber ist gestärkt und mit der digitalen Transformation ist das Leistungsangebot konsequent auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet.» Die Massnahme RRZ 10e nimmt die Forderungen der GPK konkret auf: «Die HR-Organisation des Kantons bezüglich Wirksamkeit und Effizienz überprüfen sowie ein zukunftsorientiertes HR-Geschäftsmodell für den Kanton entwickeln.» Es ist somit nicht nur sichergestellt, dass die Forderungen des Postulats tatsächlich bearbeitet werden, sondern auch, dass der Kantonsrat im Rahmen des Geschäftsberichts regelmässig über die Fortschritte der Arbeiten informiert wird.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 287/2017 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli