

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Mai 2023

694. Bericht zur Prüfung der Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung und der IKT-Strategie des Kantons Zürich (Empfehlungen, Stellungnahme)

Im Zusammenhang mit RRB Nr. 1331/2022 betreffend Digitalisierung und digitale Transformation, Stellenpläne, beauftragte der Regierungsrat die Finanzdirektion und die Staatskanzlei, einen Bericht zum Stand der Umsetzung der digitalen Transformation in der Kantonsverwaltung zu erstellen. In der Folge wurde die Deloitte Consulting AG mit der Erstellung dieses Berichts beauftragt. Verbunden mit dem Auftrag waren folgende Fragen im Zusammenhang mit der digitalen Transformation zu beantworten:

1. Welche Ergebnisse wurden im Zeitraum 2018–2022 erzielt?
2. Was sind die Erwartungen und der Nutzen für die Bevölkerung und den Wirtschaftsstandort Zürich?
3. Wie wird die Maturität des Kantons Zürich im Vergleich mit ähnlichen Organisationen eingeschätzt?
4. Wo gibt es mögliche Bereiche für einheitliche Standards?
5. Was sind die vorhandenen Ressourcen der Direktionen und der Staatskanzlei?
6. Wie wird die Plausibilität der beantragten Stellen für die Umsetzung der inhaltlichen Schwerpunkte bewertet?
7. Ist der beantragte Stellenbedarf adäquat?
8. Inwiefern passt die strukturelle Grundlage in Bezug auf die Steuerung für die Erreichung des Zielbilds?

Der Bericht «Prüfung Umsetzung Strategie Digitale Verwaltung und IKT-Strategie Kanton Zürich» vom 1. März 2023 liegt vor. Er zeigt den Stand der Umsetzung der digitalen Transformation in der Kantonsverwaltung auf, beantwortet die gestellten Fragen und gibt acht Empfehlungen für die Fortführung der digitalen Transformation ab. Die Reihenfolge der Empfehlungen stellt keine Priorisierung dar.

Empfehlungen des Berichts

Empfehlung 1: Den kulturellen Wandel und Leadership auf allen Führungsebenen vorleben

Die erfolgreiche Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung bedingt ein Neudenken der verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit entlang der Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs». Starke Leadership seitens der Führungskräfte auf allen Führungsebenen ist ein Kernelement einer erfolgreichen Umsetzung. Der kulturelle Wandel und der Weg zur digitalen Transformation muss durch Vorbilder in der Führungsebene vorgelebt und aktiv gegen innen und gegen aussen kommuniziert werden.

Empfehlung 2: Verwaltungsübergreifende Transparenz und Zusammenarbeit durch Portfolioplanung ermöglichen

Um das Erkennen von Synergiepotenzialen und das proaktive Ergreifen von Massnahmen zu fördern, ist Transparenz zu Aktivitäten und Bedürfnissen der einzelnen Verwaltungseinheiten notwendig. Der Aufbau eines Projektportfolios ermöglicht eine solche Gesamtsicht. Das in der IKT-Strategie angedachte Projektportfolio (mit sämtlichen Projekten mit Digitalisierungsbezug) sowie die vorhandenen Elemente des Applikationsportfolios sind auf ein Maturitätslevel zu bringen, dass eine gemeinsame, proaktive Bewirtschaftung und Steuerung zum gesamten Spektrum der digitalen Transformation möglich ist. Neben dem Aufbau der zwei Portfolios kann die Transparenz durch die Schaffung eines Steuerungscockpits mit Zielwerten für die relevanten Kennzahlen (KPI) in Bezug auf die digitale Transformation gestärkt werden.

Empfehlung 3: Übergeordnete Richtlinien zur Steuerung erarbeiten

Für eine effektive Steuerung fehlen heute klar definierte Leitplanken. Technologische und betriebliche Richtlinien sind auszuarbeiten und grundsätzlich als verpflichtend zu erklären. Die Entwicklung einer Zielarchitektur und einer Plattformstrategie wird empfohlen, um die aktuell vorherrschende Heterogenität zu reduzieren und von Synergien bei der Mehrfachnutzung profitieren zu können. In diesem Kontext wird auch das Prüfen des Einsatzes von Cloud-Plattformen empfohlen. Zur Stärkung der Verbindlichkeit des Kantons Zürich zum digitalen Wandel ist analog zu einzelnen, anderen öffentlichen Verwaltungen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage in Bezug auf die digitale Verwaltung prüfenswert (allenfalls als Ergänzung zu DigiLex). Ein zentrales Element der Steuerungsfähigkeit stellt die Art der finanziellen Steuerung dar. Die momentan vorgenommene, mehrheitlich dezentrale Allokation der Budgets schafft zu wenig Anreize, um die Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs» zu unterstützen. Die finanzielle Steuerung ist so anzupassen, dass die Set-

zung von Prioritäten für die kantonsweite digitale Transformation und die gewünschte Art der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit durch eine zentrale Mittelallokation aktiv gefördert wird.

Empfehlung 4: Steuerung mit grösserer Effektivität gestalten

Um das Zielbild von «gemeinsam digital unterwegs» erreichen zu können, ist eine Anpassung der Steuerung notwendig. Die Führungsprinzipien und Steuerungsstrukturen sind in Hinblick auf mehr Effektivität und Agilität zu überarbeiten und von einer koordinativen Steuerungsfunktion hin zu einer proaktiven Steuerung zu transformieren. Um eine Delegation von Entscheidungskompetenzen zu ermöglichen, bilden die in Empfehlung 3 erwähnten übergeordneten Richtlinien eine Grundvoraussetzung. Im Weiteren muss die strategische und finanzielle Steuerung aufeinander abgestimmt werden, um die Effektivität der Gesamtsteuerung der digitalen Transformation zu stärken (vgl. auch Empfehlung 3).

Empfehlung 5: Zeitnahe Ergebnisse generieren und Priorisierung vornehmen

Um das Momentum des Wandels zu beschleunigen, müssen Erfolgsbeispiele der Umsetzung gezeigt und zielgruppengerecht kommuniziert werden können. In der Anfangsphase der Umsetzung ist daher eine Priorisierung von Projekten mit kurzer Umsetzungsdauer und hohem directionsübergreifendem Mehrwert empfehlenswert. Des Weiteren müssen die notwendigen Grundlagenarbeiten im Rahmen der strategischen Initiativen vorangetrieben werden. Dies, um das Vertrauen in das AFI als IKT-Kompetenzzentrum und das Vertrauen der Mitarbeitenden in die Digitalisierungskompetenz des Kantons als Ganzes zu stärken.

Empfehlung 6: Kundenorientierte Dienstleistungen mit End-to-End-Perspektive aufbauen

Um dem in der Strategie verankerten Zielbild zur konsequenten Betrachtung der Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden gerecht zu werden, müssen durchgängig digitale Leistungsangebote für die Bevölkerung und die Unternehmen geschaffen werden. Die Gestaltung des Leistungsangebots soll sich weg von einer fachlichen Direktionssicht hin zu einer Betrachtung aus Sicht der Kundinnen und Kunden wandeln. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist eine systematische Erhebung und Auswertung von Feedbacks der Kundinnen und Kunden notwendig, auf dessen Basis das digitale Leistungsangebot kontinuierlich und agil weiterentwickelt werden kann. Dies betrifft insbesondere Leistungen, welche aus Sicht der Kundinnen und Kunden auf verschiedenen Ebenen der Verwaltung bezogen werden. Zu diesem Zweck sind gemeinsame Lösungen für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden zu fördern resp. auszubauen. Ein solches gemeinsames Angebot bedingt, dass fachliche Prozesse wo

sinnvoll übergreifend harmonisiert werden, was die Verwendung gemeinsamer Systeme und die gemeinsame Datennutzung ermöglicht und die Interoperabilität steigert. Wo Schnittstellen vorhanden sind, sollten diese standardisiert werden, um die Heterogenität und damit die entstehende Legacy zu verkleinern.

Empfehlung 7: Existierende Ressourcen für «gemeinsam» einsetzen

Das Tempo der Umsetzung kann durch die rasche Rekrutierung der mit RRB Nr. 1331/2022 bewilligten Stellen beschleunigt werden. Eine gemeinsam getragene Strategieumsetzung bedingt aber ebenfalls einen gemeinsamen Ressourceneinsatz mit entsprechend gemeinsamer Ressourcenplanung. Direktionale Ressourcen sollen verstärkt für gemeinsame Vorhaben auf Basis der definierten Prioritäten eingesetzt werden. Mittelfristig ist zu prüfen, inwiefern die aus den künftigen Synergieeffekten freiwerdenden direktionalen Ressourcen für Querschnittsvorhaben zur Verfügung stehen. Die Aufgabenteilung zwischen dem AFI, den dezentralen Informatikbereichen, den Fachämtern und der Staatskanzlei ist für die Umsetzung der digitalen Transformation sowie die Erfüllung von Querschnittsaufgaben, die zum Nutzen der Gesamtverwaltung erbracht werden, ebenfalls zu schärfen (für die Grundversorgung ist dies bereits definiert).

Empfehlung 8: Langfristige Planung zu personellen Ressourcen vornehmen

Die Planung und Erstellung eines langfristigen Zielbilds zum Stellenbedarf für die digitale Transformation ist essenziell, um die neu erforderlichen digitalen Kompetenzprofile frühzeitig zu identifizieren. Dies ermöglicht, langfristige Massnahmen zu ergreifen, um den Bedarf durch interne Massnahmen zur Weiterbildung und durch Rekrutierung besetzen zu können. Dem akut vorherrschenden Fachkräftemangel muss durch Steigerung der Attraktivität der kantonalen Verwaltung als Arbeitgeber begegnet werden. Neue Ansätze zur Rekrutierung wie die interne Ausbildung von jungen Talenten sowie eine aktive Partnerschaft mit Hochschulen sind zu prüfen und verwaltungsweit koordiniert anzugehen.

Schlussfolgerungen aus dem Bericht

Die digitale Transformation in der Verwaltung ist nicht ein eigentliches Projekt, sondern ein dauerhafter Prozess. Entlang des technischen Fortschritts werden die internen und externen Prozesse der Verwaltung laufend optimiert und digitalisiert. Die digitale Transformation stellt nicht nur den Weg vom «Papierbüro» zum «papierlosen Büro» oder vom «Bürgerinnen- und Bürgerschalter» zur Abwicklung der Prozesse auf digitalem Weg dar, sondern gestaltet die Verwaltung der Zukunft. Die digi-

tale Transformation der Verwaltung ist insofern vergleichbar mit den Veränderungen, welche natürliche und juristische Personen auch im Verhältnis mit Banken und im öffentlichen Verkehr oder beim Einkaufen erfahren. Die digitale Transformation ist ein Veränderungsprozess, der sich über Jahre hinzieht. Damit verbunden ist ein grundlegender Wandel sowohl in den Erwartungen an die Verwaltung als auch der Arbeitsinstrumente der Verwaltung selbst. Ein Bericht zum Stand der digitalen Transformation kann deshalb nur eine Momentaufnahme zeigen. Er kann dem gesamten gesellschaftlichen Wandel nur beschränkt Rechnung tragen.

Es erstaunt nicht, dass der Bericht insbesondere einen Schwerpunkt auf die strategische Steuerung legt. Er zeigt dabei Stärken und die Schwächen in einem laufenden Prozess auf. Der Bericht attestiert der Verwaltung, dass sie in den letzten Jahren einen grossen Schritt gemacht hat und auf dem richtigen Weg ist. Es wird jedoch die Frage gestellt, ob das Tempo der Umsetzung nicht zu langsam war.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Komplexität einer öffentlichen Verwaltung in der Grösse des Kantons Zürich, die sich in der Führung massgeblich von derjenigen eines grossen Unternehmens unterscheidet, nicht unterschätzt werden darf. Als Ausdruck des Legalitätsprinzips gibt das Recht der öffentlichen Verwaltung vor, welche Aufgaben sie zu erfüllen hat, setzt ihr zugleich aber auch Schranken bei der Aufgabenerfüllung. Dies gilt namentlich auch für den Datenschutz.

Führung in der öffentlichen Verwaltung ist nicht einfach Kostenoptimierung und Ausrichtung auf ein einziges Ziel, sondern gelebte Demokratie mit der Suche nach tragfähigen Lösungen. Insofern ergibt sich nicht ein allumfassender Führungsanspruch, sondern ein Gleichgewicht aus den Ansprüchen der Direktionen und der politischen Führung.

Der Bericht gibt Impulse, wie die Steuerung der digitalen Transformation noch verbessert werden kann. Wichtig sind klare Zielvorgaben und Standards, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die Komplexität nicht unnötig zu erhöhen. Wichtig ist auch eine transparente Planung mit einem Projektportfolio und einem Applikationsportfolio. Es fragt sich jedoch, ob damit eine Priorisierung einzelner Projekte gegenüber anderen Projekten möglich ist. Digitalisierungsprojekte entstehen in der Verwaltung traditionell aus Geschäftsvorfällen und damit von unten nach oben. Wenn einzelne Projekte gegenüber anderen priorisiert werden, führt dies im Endeffekt unter Umständen auch zu einer Priorisierung einer Direktion gegenüber einer anderen. Es wird deshalb auch weiterhin notwendig sein, im Einzelfall zu entscheiden, welche Prozesse vereinheitlicht und standardisiert werden sollen und wo ein dezentraler Ansatz zielführender ist. Schlussendlich ist entscheidend, dass Prozesse wirkungsvoll, wirtschaftlich und bedarfsgerecht ausgestaltet sind. Wo dies mit verstärkter

Standardisierung und zentraler Steuerung und Umsetzung erreicht werden kann, soll dies genutzt werden. Wo jedoch damit die Komplexität zu hoch und die Steuerung und Umsetzung nicht mehr handhabbar werden, muss auch die Möglichkeit einer dezentralen Umsetzung, natürlich eingebettet in die IKT-Strategie und die Strategie Digitale Verwaltung, möglich sein.

Teil des Berichts ist auch ein Vergleich mit dem Kanton Bern und der Stadt Zürich. Es zeigt sich, dass es nicht die eine IT-Governance-Struktur gibt. Sowohl der Kanton Bern als auch die Stadt Zürich entwickeln ihre IT-Governance-Struktur laufend weiter, was auch der Kanton Zürich macht. Hinzuweisen ist auch auf die Abhängigkeiten und Schnittstellen des Kantons zum Bund und zu den Gemeinden, welche die Komplexität des digitalen Wandels weiter erhöhen.

Zentral in einer grossen und komplexen Verwaltung mit den unterschiedlichsten Schnittstellen ist eine gute Führung der digitalen Transformation. Mit der Festsetzung der Strategie Digitale Verwaltung und der Festlegung der Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs» (RRB Nr. 1362/2021) wurden massgebliche Schritte gemacht. Jetzt muss das Festgelegte konsequent umgesetzt werden. So werden für die Erreichung der formulierten Ambitionen in den strategischen Initiativen beispielsweise Vorhaben wie Zürikonto oder das Rechtsetzungsprojekt Digitale Basisdienste gemeinsam realisiert.

Gegenwärtig laufen auch Arbeiten zur Verbesserung der Effektivität der bestehenden Gremien sowie zur Vereinfachung der Komplexität der Entscheidungsprozesse. Zudem soll ein Steuerungscockpit mit Zielwerten zu relevanten Kennzahlen erarbeitet werden, um die strategische Führung weiter zu stärken. Damit soll auch eine verstärkte proaktive Führung ermöglicht werden gegenüber der heutigen eher koordinativen und reaktiven strategischen Steuerung.

Bestätigt sieht sich der Regierungsrat darin, die digitale Transformation auch mit der Schaffung von neuen Stellen voranzutreiben. Der Bericht bestätigt die Notwendigkeit der mit RRB Nr. 1331/2022 geschaffenen Stellen und weist auch auf die weitere Notwendigkeit von Stellenschaffungen für die digitale Transformation hin. Die acht Empfehlungen sollen in die weiteren Arbeiten einfließen, soweit sie umsetzbar und für den Kanton Zürich zielführend sind, um den bisher eingeschlagenen Weg fortzuführen.

Auf Antrag der Finanzdirektion und der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom Bericht der Deloitte Consulting AG «Prüfung Umsetzung Strategie Digitale Verwaltung und IKT-Strategie Kanton Zürich» vom 1. März 2023 wird Kenntnis genommen.

II. Die Finanzdirektion und die Staatskanzlei werden beauftragt, die Empfehlungen des Berichts im Sinne der Erwägungen und in Zusammenarbeit mit den Direktionen im Rahmen der Weiterentwicklung der digitalen Transformation weiterzuverfolgen.

III. Mitteilung an die Subkommission IKT und Digitale Verwaltung der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission des Kantonsrates sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli