



*Freiburg, 22. Januar 2019*

Kommentar

---

## **Richtlinien vom 29. Januar 2019 über die Regeln für die Umwandlung und die Umlegung vakanter Stellen**

### **1. Ausgangslage**

Aufgrund einer Aktennotiz vom 26. September 2006 der Finanzdirektion (FIND) zu einer beantragten Stellenumwandlung wurde dem Staatsrat vorgeschlagen, die Entscheidungsbefugnis für Stellenumwandlungen teilweise zu delegieren. An der Staatsratssitzung vom 2. Oktober 2006 änderte der SR die Delegation der Entscheidungsbefugnis an die Direktionen für die Umwandlung untergeordneter Stellen. Im Anschluss daran stellte das Amt für Personal und Organisation (POA) mit Datum vom 20. November 2006 interne Richtlinien auf.

In seiner Sitzung vom 5. September 2017 (Pkt. 31 - Betriebsamt des Saanebezirks - Stellenumlegung an das Betriebsamt des Glanebezirks) sprach sich der Staatsrat für eine Revision der Richtlinien zu den Stellenumlegungen aus, um das Verfahren zu vereinfachen. Daraufhin schlägt das POA neue Richtlinien insbesondere zur Stellenumwandlung, aber auch zur Stellenumlegung vor.

### **2. Allgemeines**

Mit den neuen Richtlinien von 2018 sollen zunächst die geltenden Richtlinien in Bezug auf beantragte Stellenumwandlungen oder -umlegungen ergänzt und präzisiert werden. Weiter soll damit die Arbeit des Staatsrats erleichtert werden, da ihm zurzeit sehr viele Fälle zur Genehmigung vorgelegt werden. So hatte der Staatsrat in den letzten drei Jahren über 54 % der Gesuche um Stellenumwandlung/-umlegung zu entscheiden. Mit den neuen Richtlinien wären es nur 35 % gewesen. So wird den Direktionen ein grösserer Handlungsspielraum gegeben, sie behalten die Kontrolle über die finanziellen und technischen Belange und können fundierte Entscheide treffen.

Alle Gesuche um Stellenumwandlung oder Stellenumlegung - ob dem Staatsrat unterbreitet oder nicht - werden von den Direktionen für ihre untergeordneten oder administrativ zugewiesenen Verwaltungseinheiten gestellt.

Diese Richtlinien tragen drei Hauptkriterien für die Validierung einer Stellenumwandlung durch den Staatsrat Rechnung: Management-, Finanz- und Organisationsfragen.

- > Auf Managementebene: nach Ansicht des POA muss ab einer gewissen Hierarchiestufe (das POA schlägt Klasse 26 und darüber vor) innerhalb einer Verwaltungseinheit der Staatsrat die Kontrolle über die Zahl der Kaderstellen ausüben, sowohl auf Ebene der Führungsorganisation (z.B. Anzahl Hierarchiestufen und/oder Anzahl Sektionen) als auch auf Ebene der Stabsexpertinnen und -experten. Dies sind die beiden Schlüsselfaktoren, die erhebliche Mehrkosten verursachen können, wenn sie nicht im Griff behalten werden.

- > Auf finanzieller Ebene: Der Staatsrat muss die Kontrolle über die mit jeder Stellenumwandlung anfallenden Mehrkosten behalten, die einen bestimmten Betrag übersteigen (das POA schlägt 10 000 Franken pro Stellenumwandlung und maximal drei Stellen vor).
- > Auf organisatorischer Ebene: Bei den Stellenumlegungen geht es beispielsweise darum zu entscheiden, ob eine Umlegung von einer Verwaltungseinheit zu einer anderen begründet ist, weil damit eine Verlagerung der Tätigkeiten von einer Verwaltungseinheit zu einer anderen verbunden sein kann. Ein solche Verlagerung kann namentlich zu einer Änderung der Finanzierungsvorschriften führen (z.B. Subventionen, Fakturierung usw.) und/oder eine Gesetzesrevision und/oder eine organisatorische Änderung in der einen oder anderen Verwaltungseinheit mit indirekten Mehrkosten (Räumlichkeiten, Informatik usw.) erforderlich machen. Für Stellenumwandlungen können die Verwaltungseinheiten kleinere Reorganisationen vornehmen (bis zu 3 VZÄ), sofern die Grenzen auf Managementebene und/oder finanzieller Ebene nicht schon erreicht sind.

Die Umwandlung oder Umlegung einer Stelle darf nicht zu einer Stellenaufstockung oder einem Stellenabbau (teilweise oder vollständig) führen, unter Vorbehalt einer entsprechenden Kompensation bei Stellenaufstockung.

Eine Stelle kann ausserhalb des Voranschlagsverfahrens jederzeit höher oder tiefer eingereiht werden, wenn die Referenzfunktion der Stelle gemäss Verordnung über die Einreihung der Funktionen geändert wird.

### **3. Kommentare nach Artikel**

#### **3.1. Art. 1 Zweck und Geltungsbereich**

Obschon Stellenumwandlungen und Stellenumlegungen normalerweise im Voranschlagsverfahren erfolgen, müssen sie aus dienstbetrieblichen Gründen oft während des Jahres, ausserhalb des Budgetverfahrens beantragt werden. So müssen bei strukturellen oder verfahrenstechnischen Änderungen für eine effizientere Dienstleistungserbringung Reorganisationen und Stellenumwandlungen so rasch wie möglich erfolgen. Es geht auch darum, die Chancen zu nutzen, die sich aus den Personalfluktuationen (Abgänge und Wiederanstellungen) ergeben, die jederzeit auftreten können. Diese Richtlinien sollen alle Fälle von Stellenumwandlung und Stellenumlegung regeln, ob im oder ausserhalb des Voranschlagsverfahrens.

Die Richtlinien gelten für alle den Direktionen unterstellten Verwaltungseinheiten. Von den administrativ zugewiesenen Anstalten, deren Stellen im Staatsvoranschlag aufgeführt sind, fallen nur die Freiburger Strafanstalt, das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg, die HES-SO//FR und die PH unter den Geltungsbereich, ebenso die Stellen der Organisationseinheiten der Gerichtsbehörden.

#### **Begründung:**

- > Die Universität, deren Stellen zwar im Stellenbestand des Staates aufgeführt sind, verfügt über ein Globalbudget, das ihr schon einen Spielraum für Stellenänderungen lässt, solange das Budget nicht überschritten wird.
- > Das HFR und das FNPG verfügen ihrerseits über eine Budgetautonomie; ihre Stellen sind nicht mehr im Staatsbudget aufgeführt.
- > Die Stellen des Amtes für den Arbeitsmarkt (AMA) sind nicht im Stellenbestand des Staates aufgeführt (vom Bund subventioniert), weshalb die Richtlinien für sie nicht gelten.

### 3.2. Art. 2 Begriffsbestimmungen

Eine Stelle muss vakant sein (oder werden), damit sie umgewandelt werden kann, denn eine Stellenumwandlung bedeutet vor allem eine strukturelle Reorganisation, um eine Organisation zu schaffen, die dem Auftrag einer Verwaltungseinheit am besten entspricht. Eine Stellenumwandlung ist kein Personalmanagementinstrument.

Ist eine Stelle nicht vakant, muss sie vakant werden, damit sie umgewandelt werden kann. Folgende Fälle sind möglich:

- > Kündigung oder Pensionierung (ordentlich oder vorzeitig): Dies sind die häufigsten Fälle. Eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter reicht auf ein bestimmtes Datum seine Kündigung ein oder lässt sich pensionieren. Ab diesem Datum kann die Stelle umgewandelt werden.
- > Senkung des Beschäftigungsgrads: Dieser Fall ist ebenfalls sehr klar. Der Beschäftigungsgrad wird ab einem bestimmten Datum gesenkt. Allerdings darf diese Senkung nicht mit der Erhöhung des Beschäftigungsgrads einer anderen Person bei der Verwaltungseinheit kompensiert werden. Die Senkung des Beschäftigungsgrads muss endgültig sein.
- > Versetzung von Mitarbeitenden (ohne Stellenumlegung): Wird jemand an eine andere vakante Stelle versetzt (in der gleichen Verwaltungseinheit oder in einer anderen), so wird die ursprüngliche Stelle vakant. Wie beim Beschäftigungsgrad muss die Versetzung endgültig sein.
- > Auflösung des Arbeitsverhältnisses, Versetzung in den Ruhestand oder Entlassung: Die Stelle wird nach Abschluss des Verfahrens vakant. Die Kündigungsfristen müssen eingehalten werden. Eine Stellenumwandlung entspricht einer gleichzeitigen Stellenabschaffung und Stellenschaffung. Folglich kommt bei Umwandlung der Stelle einer Person, die den Anforderungen der neu geschaffenen Stelle nicht entspricht, das Verfahren zur Auflösung des Arbeitsvertrags wegen Stellenaufhebung zur Anwendung.

Bei Stellenumwandlung in einem dieser Fälle muss das Verfahren, das zur Vakanz der Stelle führt, durchgeführt werden, bevor die Umwandlung stattfinden kann. Diese Angaben müssen im Antrag auf Stellenumwandlung enthalten sein.

Es gibt einen einzigen Fall einer Umwandlung einer nicht vakanten Stelle, das heisst einer Stelle, die nicht durch eines der oben genannten Ereignisse vakant werden wird. Entspricht die Person deren Stelle umgewandelt werden soll, den neuen Anforderungen, so kommt die Umwandlung für sie einer Beförderung mit Funktionswechsel gleich. Der Stellenumwandlungsprozess bleibt jedoch massgebend, vorausgesetzt, dass es einem organisatorischen Bedürfnis entsprochen werden soll und nicht dem Wunsch, eine verdiente Mitarbeiterin oder einen verdienten Mitarbeiter zu befördern.

#### a. Erklärung der Begriffsbestimmung

« ... wenn im Zeitpunkt der Beantragung dauerhaft eine Differenz besteht zwischen den Stellenprozenten, die dieser Stelle im Stelleninventar zugewiesen sind, und der Summe der Stellenprozente der über diese Stelle bezahlten Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber, oder wenn die Differenz zu einem ganz bestimmten späteren Zeitpunkt entsteht, etwa bei Kündigung, Entlassung, Pensionierung oder Versetzung in den Ruhestand, Versetzung der Person an eine andere Stelle (ohne Stellenumlegung), Senkung des Beschäftigungsgrads.»

Diese «dauerhafte Differenz» bedeutet langfristig (länger als ein Jahr). Eine Stellenumwandlung kann also nur nach reiflicher Überlegung erfolgen und muss auf Dauer ausgelegt sein.

### Beispiele:

- > Eine Stelle entspricht 1 VZÄ (Vollzeitäquivalent) (100 % Beschäftigungsgrad). Die Person, die diese Stelle innehat, ist mit einem Vertrag zu 100 % angestellt. Sie möchte ihren Beschäftigungsgrad von 100 % auf 80 % senken. Ist diese Beschäftigungsreduktion endgültig, hiesse das, dass 20 % der Stelle vakant wären.
- > Eine Stelle kann mehr als ein VZÄ zählen (mehrere VZÄ pro gleiche Funktion zusammen). Auf eine Stelle kommen beispielsweise 3 VZÄ mit anfänglich 3 Verträgen zu 100 %. Eine Person kündigt. Es bleiben also 2 Verträge zu 100 %, 1 VZÄ ist also vakant.

#### b. Finanzielles Gleichgewicht zwischen Stellen

In den einzelnen Verwaltungseinheiten ist zu prüfen, ob alle Personalausgaben auf Dauer den verfügbaren VZÄ entsprechen. Gegebenenfalls könnte dadurch die mutmassliche Vakanz einer Stelle wegfallen. Gäbe es nämlich bei anderen Stellen eine dauerhafte Überschreitung (ohne triftigen Grund wie Vertretung bei Schwangerschaft oder längerer Krankheit), so würde die Stellenvakanz (teilweise oder ganz) aufgehoben.

### Beispiel:

- > Eine Verwaltungseinheit verfügt insgesamt über 10,5 VZÄ. Eines ihrer VZÄ (100 %) ist offenbar frei, nachdem die Person in Pension gegangen ist. Allerdings ist auf einer anderen Stelle dieser Verwaltungseinheit (die im Budget als 50 %-Stelle eingestellt ist), eine Person mit einem unbefristeten Vertrag zu 60 % angestellt worden. So sind in dieser Verwaltungseinheit nicht wirklich 100 Stellenprocente vakant, sondern 100 % - 10 % (Überbeschäftigung), also 90 %. Somit können nicht 100 % dieser Stelle umgewandelt werden, sondern nur 90 %.

#### c. Jährliches finanzielles Gleichgewicht

Ausserdem muss auch die finanzielle Auswirkung auf das ganze Jahr analysiert werden um sicherzugehen, dass es sich um eine Langzeitsituation und nicht nur um eine vorübergehende Verfügbarkeit handelt.

### 3.3. Art. 3 Entscheidungskompetenzen bei Stellenumwandlungen

Der Staatsrat entscheidet über die Umwandlung von Stellen mit über bestimmte Grenzen hinausgehende Auswirkungen auf Management-, Finanz- oder Organisationsebene. Diese Grenzen bestimmen sich nach den folgenden drei kumulativen Vorgaben.

#### 3.3.1. Ab Gehaltsklasse 26

Die Grenze bei der Klasse 26 gibt den Direktionen Spielraum für die Umwandlung namentlich von Managementstellen wie etwa die der Sektionschefinnen und -chefs oder der Sektorchefinnen und -chefs (Klasse 24 oder 25). Für die höheren Klassen ab Klasse 26 ist die Genehmigung durch den Staatsrat erforderlich.

#### 3.3.2. Über Fr. 10 000.- pro Jahr und Verwaltungseinheit

Die Direktionen können frei über die Umwandlung einer Stelle entscheiden, wenn dies nicht mehr als 10 000 Franken pro Stelle, pro Jahr und pro Verwaltungseinheit kostet.

## Beispiel:

	sal an br	1 classe	2 classes	3 classes	4 classes	5 classes	6 classes
N 01	54 185.95						
N 02	55 673.80	1 487.85					
N 03	57 302.70	1 628.90	3 116.75				
N 04	59 034.95	1 732.25	3 361.15	4 849.00			
N 05	60 913.45	1 878.50	3 610.75	5 239.65	6 727.50		
N 06	62 871.90	1 958.45	3 836.95	5 569.20	7 198.10	8 685.95	
N 07	64 975.95	2 104.05	4 062.50	5 941.00	7 673.25	9 302.15	10 790.00
N 08	67 196.35	2 220.40	4 324.45	6 282.90	8 161.40	9 893.65	11 522.55
N 09	69 503.20	2 306.85	4 527.25	6 631.30	8 589.75	10 468.25	12 200.50
N 10	71 946.55	2 443.35	4 750.20	6 970.60	9 074.65	11 033.10	12 911.60
N 11	74 549.15	2 602.60	5 045.95	7 352.80	9 573.20	11 677.25	13 635.70
N 12	77 302.55	2 753.40	5 356.00	7 799.35	10 106.20	12 326.60	14 430.65
N 13	80 126.80	2 824.25	5 577.65	8 180.25	10 623.60	12 930.45	15 150.85
N 14	83 086.25	2 959.45	5 783.70	8 537.10	11 139.70	13 583.05	15 889.90
N 15	86 160.75	3 074.50	6 033.95	8 858.20	11 611.60	14 214.20	16 657.55
N 16	89 391.90	3 231.15	6 305.65	9 265.10	12 089.35	14 842.75	17 445.35
N 17	92 729.65	3 337.75	6 568.90	9 643.40	12 602.85	15 427.10	18 180.50
N 18	96 216.25	3 486.60	6 824.35	10 055.50	13 130.00	16 089.45	18 913.70
N 19	99 839.35	3 623.10	7 109.70	10 447.45	13 678.60	16 753.10	19 712.55
N 20	103 636.65	3 797.30	7 420.40	10 907.00	14 244.75	17 475.90	20 550.40
N 21	107 586.05	3 949.40	7 746.70	11 369.80	14 856.40	18 194.15	21 425.30
N 22	111 708.35	4 122.30	8 071.70	11 869.00	15 492.10	18 978.70	22 316.45
N 23	115 989.90	4 281.55	8 403.85	12 353.25	16 150.55	19 773.65	23 260.25
N 24	120 381.95	4 392.05	8 673.60	12 795.90	16 745.30	20 542.60	24 165.70
N 25	124 946.25	4 564.30	8 956.35	13 237.90	17 360.20	21 309.60	25 106.90
N 26	129 677.60	4 731.35	9 295.65	13 687.70	17 969.25	22 091.55	26 040.95
N 27	134 547.40	4 869.80	9 601.15	14 165.45	18 557.50	22 839.05	26 961.35
N 28	139 594.65	5 047.25	9 917.05	14 648.40	19 212.70	23 604.75	27 886.30
N 29	144 759.55	5 164.90	10 212.15	15 081.95	19 813.30	24 377.60	28 769.65
N 30	150 128.55	5 369.00	10 533.90	15 581.15	20 450.95	25 182.30	29 746.60
N 31	155 639.25	5 510.70	10 879.70	16 044.60	21 091.85	25 961.65	30 693.00
N 32	161 287.10	5 647.85	11 158.55	16 527.55	21 692.45	26 739.70	31 609.50
N 33	167 132.55	5 845.45	11 493.30	17 004.00	22 373.00	27 537.90	32 585.15
N 34	173 163.25	6 030.70	11 876.15	17 524.00	23 034.70	28 403.70	33 568.60
N 35	179 317.45	6 154.20	12 184.90	18 030.35	23 678.20	29 188.90	34 557.90
N 36	185 660.15	6 342.70	12 496.90	18 527.60	24 373.05	30 020.90	35 531.60

Tabelle 1: (Basis Gehaltsskala 2018) Entwicklung der Bruttojahresgehälter von 1-6 Klassen.

Nach den vorgeschlagenen Kriterien muss der Staatsrat die Beträge in den violetten und grauen Bereichen validieren. Zuerst Klasse 26 (und darüber). Dann mit 10 000 Franken und mehr pro VZÄ und pro Jahr zu Buche schlagende Kosten.

### 3.3.3. Mehr als 3 Stellen pro Jahr und Verwaltungseinheit

Für kleinere Reorganisationen können die Direktionen über die Umwandlung mehrerer Stellen entscheiden (maximal 3).

#### Beispiele:

- > Eine Direktion will für eine ihrer Verwaltungseinheiten die Stelle eines wissenschaftlichen Beraters/einer wissenschaftlichen Beraterin (Klassen 26-28-30: Klasse 28, Stufe 10) umwandeln. Dies ist a priori eine Fachperson mit sehr hohem Spezialisierungsgrad und fundierter Berufserfahrung und/oder ausgezeichneter Kenntnis des Staats. Zu dieser Umwandlung muss der Staatsrat Stellung nehmen, unabhängig davon, wie viel die Differenz in Anzahl Klassen beträgt und ob die Funktion, in die die Stelle umgewandelt werden soll, nach unten oder nach oben geht. Geht man in Richtung tiefere Klassen, stellt sich die Frage, weshalb

diese vom Staatsrat seinerzeit bewilligte hochdotierte Funktion nicht mehr benötigt wird. Wird nach oben umgewandelt, heisst das, dass eine hochdotierte Managerfunktion ins Visier genommen wird, zu der sich der Staatsrat äussern muss.

Für das Erreichen der 10 000 Franken-Grenze jährlicher Mehrkosten für die Umwandlung einer Stelle gibt es verschiedene Szenarien. In der Tabelle weiter oben liegen sie in den grau hinterlegten Bereichen (Frankenbetrag der Kosten des Wechsels von einer Klasse zur anderen; pro Jahr > 10 000 Franken). Daraus ersichtlich sind auch die Kosten bei Höhereinreihung der Stelle um mehrere Klassen (bis zu 6 in der Tabelle, kann aber auch mehr sein). Violett hinterlegt sind die Beträge, die dem Staatsrat unterbreitet werden müssen, weil in Klasse 26 oder darüber. Die Tabelle zeigt die Differenz in Franken von einer Klasse zur anderen mit Überspringen bis zu 6 Klassen.

Über die objektiven Kriterien nach den Richtlinien hinaus kann das POA immer an den Staatsrat gelangen, wenn es dies für notwendig erachtet, damit dieser über gewisse Stellenumwandlungen und Stellenumlegungen entscheidet.

### **3.4. Art. 4 Berechnungsmethode für die Stellenumwandlungen**

Da die umzuwandelnden Stellen vakant sind (oder es sein werden), ist für die Berechnung ein Mittelwert zu wählen (mittlere Klasse und mittlere Stufe). Weil man nämlich nicht wissen kann, in welche Klasse und welche Stufe eine Stelleninhaberin/ein Stelleninhaber auf dieser Stelle genau eingereiht wäre, lässt sich anhand des Mittelwerts abschätzen, was die Umwandlung kosten wird. So wird übrigens auch eine neue Stelle berechnet, die im Voranschlagsverfahren beantragt wird.

### **3.5. Art. 5 Entscheidungskompetenzen bei Stellenumlegungen**

*Kein Kommentar.*

### **3.6. Art. 6 Verfahren**

Das POA schlägt eine Vereinfachung des Verfahrens vor. Ein Antrag könnte mit einem einzigen Formular gestellt werden (Beantragung, Begründung einer Direktion und Stellungnahme des POA). Die technischen Daten erscheinen nicht in diesem Dokument, sondern nur in den Anhängen, die dem Antrag beigelegt sind. Diese werden dem Staatsrat nicht übermittelt. Das POA bestätigt in seiner Stellungnahme, dass die Daten kontrolliert wurden und korrekt sind. Auch die FinV wird über den Fall informiert und kann dem gegenüber POA Bemerkungen dazu machen.

Das POA prüft auch die von den Direktionen dargelegten Möglichkeiten und Beweggründe. Das POA fragt bei den Direktionen oder direkt bei den betroffenen Verwaltungseinheiten nach um abzuklären, ob diese massgebend für den Antrag sind. Das POA schlägt möglicherweise Alternativen vor, wenn es dies für sinnvoll hält. Es begleitet die Direktionen bei der Redaktion eines Antrags, damit dieser möglichst vollständig für den Staatsrat ist.

Es sollen keine Unterschriften mehr erforderlich sein. Dieses Formular wie oben beschrieben (und vom POA bereitgestellt) wird zuerst von der Direktion ausgefüllt, anschliessend ergänzt das POA das Formular mit seiner Stellungnahme. Das Dokument wird anschliessend in ein PDF umgewandelt und vom POA an die Direktion zurückgeschickt. Ist die Direktion für die Validierung zuständig, so registriert sie es als Entscheid. Muss der Fall dem Staatsrat vorgelegt werden, so kann die Direktion das PDF-Dokument zusammen mit einer kurzen Aktennotiz der Direktion in Axioma eingeben.

### **3.7. Art. 7 Bewirtschaftung des Stelleninventars**

Das POA sorgt dafür, dass die Stellenbewirtschaftung im Personalbewirtschaftungssystem erfolgt. Es arbeitet dazu mit den verschiedenen internen Fachleuten zusammen und sorgt dafür, dass die Informationen, insbesondere die Entscheide der Direktionen oder des Staatsrats, in die Systeme integriert werden.

### **3.8. Art. 8 Inkrafttreten**

*Kein Kommentar.*

Nicolas Gelmi  
Verantwortlicher Organisation

#### **Anhänge**

- Antragsformular für Stellenumwandlung oder Stellenumlegung