Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Emanuel Waeber QA 3384.11
Personalfluktuation und Personalförderung

I. Anfrage

Mit vorliegender Anfrage wird der Staatsrat eingeladen, Auskunft darüber zu geben, wie sich in den letzten Jahren 2007 bis 2010 die Personalfluktuation innerhalb der Staatsverwaltung nach Direktion innerhalb der Zentralverwaltung (ohne Schulen und ohne angegliederte Institute) entwickelt hat.

Zudem wird der Staatsrat eingeladen, Auskunft darüber zu geben, welche konkreten Steuerungsmassnahmen er im Rahmen der Personal- und Kaderentwicklung und insbesondere für deren Förderung einsetzt, um auch in Zukunft als Arbeitgeber attraktiv zu sein.

Den 26. April 2011

II. Antwort des Staatsrats

1. Personalfluktuation

Es sei vorausgeschickt, dass es sich bei der Personalfluktuationsrate (Personalfluktuationsquote, engl. Turnover) vielmehr um einen Indikator und nicht um eine absolute Bezugsgrösse handelt. Es gibt verschiedene Methoden zur Berechnung der Fluktuationsrate, und der Staatsrat hat sich für die folgende Formel entschieden:

$$\text{Fluktuationsrate im Jahr 20yy in \%} = \frac{\text{Abgänge (Personen) im Jahr 20yy} \times 100}{\text{Personalbestand (Personen) am 1. Januar 20yy}}$$

Als Abgangsgründe zählen: Rücktritt der/des Mitarbeitenden, Tod, Ablauf eines befristeten Vertrags, Kündigung während der Probezeit, Entlassung aus wichtigen Gründen, Erlöschen des Anspruchs auf Gehaltsfortzahlung bei Krankheit oder Unfall, Auflösung des Dienstverhältnisses bei Stellenabschaffung, Voll- oder Teilpensionierung und Versetzung in den Ruhestand.

Personalfluktuationsrate in der Zentralverwaltung in den Jahren 2007-2010

	EKSD*	SJD*	ILFD*	VWD*	GSD*	FIND*	RUBD*	Total*
2007	5.36%	5.66%	9.47%	6.49%	11.93%	9.55%	6.25%	7.24%
2008	8.65%	7.24%	7.27%	9.64%	9.02%	4.87%	8.04%	7.42%
2009	5.96%	6.18%	7.91%	9.09%	7.07%	7.88%	5.26%	6.57%
2010	7.01%	5.78%	7.67%	6.45%	7.33%	6.48%	7.41%	6.61%

* Der Fragestellung entsprechend wurden das Konservatorium, die Kantonale Sozialversicherungsanstalt, die Kantonale Gebäudeversicherung, die Anstalten von Bellechasse, die Universität, die Fachhochschulen, das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg, das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit, das «freiburger spital» sowie das gesamte Lehrpersonal von der Berechnung ausgeschlossen.

Die nach der obigen Formel berechneten Fluktuationsraten für die Jahre 2007-2010 geben Anlass u.a. zu folgenden Bemerkungen:

> Die Zahlen lassen sich aufgrund der verschiedenen Berechnungsformeln und insbesondere der Art der einbezogenen Abgangsgründe weder mit den Fluktuationsraten der anderen kantonalen Verwaltungen noch mit der Fluktuationsrate von privatwirtschaftlichen Unternehmen vergleichen.
> Die Gesamtfluktuationsrate in der Zentralverwaltung (Total) weist in den Jahren 2007-2010 nur eine geringfügige Variation und eine trotz Konjunkturentwicklung leicht abnehmende Tendenz auf.
> Die Unterschiede zwischen den Direktionen, die sich sowohl bei der Fluktuationsrate selber als auch bei ihrer Entwicklung in den Jahren 2007-2010 beobachten lassen, hängen hauptsächlich mit strukturellen Unterschieden aufgrund der Art der ausgeübten Funktionen und des Arbeitsmarktes für diese Berufe zusammen.
> Die Fluktuationsraten können von ausserordentlichen einmaligen Ereignissen wie der Erhöhung oder der Senkung des Personalbestandes durch die Ein- oder Ausgliederung bestimmter staatlicher Tätigkeiten beeinflusst sein.
> Aufgrund der vielfältigen Abgangsgründe lassen sich die Variationen zwischen den Direktionen und in den verschiedenen Jahren nicht schlüssig erklären.

2. Personalentwicklung

Was die «Personal- und Kaderentwicklung» betrifft, so muss zuerst der Begriff geklärt werden, der je nach herangezogener Literatur sehr eng oder sehr weit gefasst sein kann. Die gängigsten Definitionen enthalten die folgenden Hauptkomponenten:

> Aus- und Weiterbildungsmassnahmen, individuell oder in der Gruppe, in den Bereichen Fach-, Sozial-, Methoden- und Führungskompetenz, damit das Personal seine entsprechenden Kompetenzen weiterentwickeln und so die gegenwärtigen und künftigen Anforderungen seiner beruflichen Tätigkeit erfüllen kann.
> Nachwuchsplanung ausgehend von der organisatorischen Entwicklung des Unternehmens und seines sozio-ökonomischen Umfelds und demzufolge der mutmasslichen Entwicklung der erforderlichen strategischen Kompetenzen zur Erfüllung der künftigen Aufträge und Leistungen.

2.1. Weiterbildung

Gegenwärtig steht dem Staatspersonal mit dem allgemeinen Aus- und Weiterbildungsprogramm des Amts für Personal und Organisation für alle Direktionen und Anstalten ein breites Weiterbildungsangebot zur Verfügung. Zu diesem Programm, in das schon jährlich rund 1 Million Franken investiert wird, kommen noch die Investitionen der Direktionen, Dienststellen und Anstalten in die dezentrale Aus- und Weiterbildung, die sich auf über 7 Millionen Franken pro Jahr belaufen.

2010 gingen 1217 Anmeldungen für Veranstaltungen im Rahmen des allgemeinen Aus- und Weiterbildungsprogramms ein, darunter 128 Anmeldungen für Kaderweiterbildungen. Seit mehreren Jahren gibt es besondere Aus- und Weiterbildungsgänge für die mittleren und höheren Kader (Formafri und Focafri), an denen jedes Jahr rund 30 Personen teilnehmen.

Spätestens Ende August 2011 wird ein Entwurf einer Verordnung über die Weiterbildung des Staatspersonals und der Kadermitglieder in die Vernehmlassung geschickt. Diese Verordnung bestimmt den Rahmen für die Weiterbildung sowie das Weiterbildungskonzept für das Staatspersonal und die Kadermitglieder, gemäss den Artikeln 20, 73 und 121 des Gesetzes vom 17. Oktober

2001 über das Staatspersonal (StPG) und Artikel 69 des Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR). Diese neue Verordnung tritt voraussichtlich Anfang 2012 in Kraft.

Ab 2012 werden die Ausbildungsgänge für die Kadermitglieder durch einen Zertifikatslehrgang (Certicat of Advanced Studies CAS) abgelöst. Ein erster Zertifikatslehrgang, der 2010 begonnen hat, richtet sich an die Verantwortlichen von Verwaltungseinheiten und an Personen mit Personalführungsaufgaben und häufigen Kontakten mit Politik und Wirtschaft. Diese Ausbildung wurde in Zusammenarbeit mit dem Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung und den Universitäten St. Gallen und Bern geschaffen. Ein zweiter Zertifikatslehrgang, der sich an die mittleren Kader richtet und sich mit dem New Public Management befasst, wird gemeinsam von der HSW Freiburg und der HSW Bern organisiert.

Der Staatsrat ist bestrebt, mit dem bestehenden und dem geplanten Weiterbildungsangebot einerseits einen wesentlichen Beitrag zur Förderung einer leistungsfähigen Organisation zu leisten, welche von Führungskräften mit hoher Führungskompetenz geleitet werden soll, und andererseits die allgemeine Beschäftigungsfähigkeit und Mobilität des Personals zu begünstigen. Mit den laufenden Projekten kann ausserdem die Kaderausbildung im Arbeitsmarkt aufgewertet und der öffentliche Arbeitgeber generell besser positioniert und seine Attraktivität gesteigert werden.

2.2. Nachwuchs

Angesichts der demografischen Entwicklung wird sich der öffentliche Sektor auf dem Arbeitsmarkt mittelfristig mit einem Mangel an höheren Kadern und Fachkräften konfrontiert sehen. Damit der Staat, der in Zukunft lohnmässig wohl nicht immer konkurrenzfähig sein kann, ein attraktiver Arbeitgeber bleibt, muss er andere Vorteile bieten.

Zu diesen Vorteilen wäre etwa die Schaffung eines Mobilitätszentrums (gegenwärtig in Prüfung) zu zählen, zu dessen Aufgabe die Kompetenzbilanzierung gehören würde. Dadurch könnten sich für das Personal und die Kadermitglieder motivierende Berufsperspektiven ergeben, ohne dass aber den einzelnen Personen ausdrücklich eine Beförderung oder eine Vorgesetztenposition in Aussicht gestellt wird. Diese Berufsperspektiven wären nicht allein auf Beförderungen, also auf den hierarchischen Aufstieg innerhalb einer Organisationseinheit ausgerichtet, sondern würden auch fachübergreifende Entwicklungsmöglichkeiten (Wechsel zwischen Direktionen, Einheiten und Anstalten) innerhalb der Kantonsverwaltung einbeziehen. Aufgrund des wachsenden Mangels an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt und in Anbetracht der Zunahme der tertiären Bildungswege müssen diese Massnahmen innert relativ kurzer Zeit umgesetzt werden.

Der Staatsrat will mit der Schaffung dieses Mobilitätszentrums als Arbeitgeber für gut qualifizierte Mitarbeitende attraktiv bleiben, indem er ihnen interne Karriereentwicklungsmöglichkeiten bietet.

2.3. Personalbeurteilung

Für eine effiziente Ausbildungs- und Nachwuchsplanung ist die Einführung einer umfassenden und standardisierten Personalbeurteilung unabdingbar. Zu diesem Zweck prüft der Staat Freiburg die Einführung eines neuen Konzepts der integrierten Führung, das sich aus folgenden Elementen zusammensetzt:

> Beurteilung der Leistungen,
> Beurteilung der Kompetenzen und des Verhaltens,
> Beurteilung des Entwicklungspotenzials,
> Beurteilung der Zufriedenheit.

Bei der Leistungsbeurteilung wird die Leistungsfähigkeit der Mitarbeitenden mit Blick auf die Erfüllung spezifischer Zielvorgaben sowie Umfang und Qualität der erbrachten Leistungen gemäss Pflichtenheft gemessen. Für die Kompetenzbeurteilung braucht es ein entsprechendes Kompetenzmanagementsystem, das gleichzeitig mit dem neuen Konzept der integrierten Führung eingeführt wird, und das ein oder mehrere Kompetenzmodelle enthalten wird. Ausgehend von diesen Kompetenzmodellen können standardisierte Aus- und Weiterbildungsangebote entwickelt und dem Personal des Staates Freiburg, insbesondere den Kadermitgliedern, Kompetenzbilanzierungen angeboten werden. Die Beurteilung der Leistungen, der Kompetenzen, der Zufriedenheit und das allfällige Entwicklungspotenzial der Stelle bilden die Grundlage für die Personalentwicklung und die Weiterbildung. Alle diese Themen sollen beim periodischen Mitarbeitergespräch, das die/der Vorgesetzte mit der/dem Untergebenen führt, zur Sprache kommen.

Die nächsten Schritte zur Einführung des Konzepts der integrierten Führung bestehen in einer Bedarfserhebung bei den Kadermitarbeitenden und der Ausarbeitung eines Verordnungsentwurfs zur Personalentwicklung, der 2012 in die Vernehmlassung geschickt werden soll.

Der Staatsrat ist demzufolge der Auffassung, dass der Staat Freiburg mit den geltenden und vorgesehenen Massnahmen über das notwendige Instrumentarium für die Personal- und Kaderentwicklung verfügt.

Freiburg, den 5. Juli 2011