

Bewilligung eines Zusatzkredites zur Global- budgetperiode 2022 bis 2024 «Personalwesen»

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 31. Oktober 2023, RRB Nr. 2023/1785

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	7
2. Erwägungen	7
2.1 Personalaufwand.....	8
2.1.1 Lohnkosten (HR-Strategie)	8
2.1.2 Lohnkosten (Zentralisierung berufliche Grundbildung).....	11
2.1.3 Lohnkosten (Mengenwachstum)	11
2.1.4 Ineratekosten (Mengenwachstum)	12
2.2 Sachaufwand	12
2.2.1 Dienstleistungen und Honorare (HR-Strategie)	12
2.3 Übersicht über Kosten, Finanzierung und Belastung Staatsrechnung.....	13
3. Rechtliches	14
4. Antrag.....	14
5. Beschlussesentwurf.....	15

Beilage

Beilage 1: Finanzierung Kosten Umsetzung HR-Strategie

Beilage 2: Regierungsratsbeschluss-Nr. 2023/901 vom 6. Juni 2023, Berufliche Grundbildung Kanton Solothurn – Zentralisierung der Ausbildungen in der kaufmännischen Grundbildung (gilt fortan als öffentlicher Regierungsratsbeschluss)

Kurzfassung

Das Personalwesen (HR) in der Kantonalen Verwaltung ist im Wandel. Neue Anforderungen und steigende Arbeitslast prägen die tägliche Arbeit. Betroffen ist hauptsächlich das Personalamt, das zentral HR-Dienstleistungen für die gesamte Verwaltung erbringt. Im Folgenden sind die Entwicklungen, die notwendigen Massnahmen und deren Kostenfolge beschrieben.

HR-Strategie

Im Globalbudget «Personalwesen» für die Jahre 2022 bis 2024 (SGB 0166/2021 und RRB 2021/1655) wurde die Erarbeitung einer HR-Strategie als eines der wichtigen strategischen Handlungsfelder festgelegt. Das Projekt wurde ebenfalls im Legislaturplan 2021 bis 2025 aufgenommen (B 1.2.3 Personalstrategie erarbeiten).

Das Vorhaben wurde im Jahr 2022 in Zusammenarbeit mit den Departementen und der Staatskanzlei durchgeführt und durch die Firma Avenir Consulting AG begleitet. Die Arbeiten haben gezeigt, dass für ein zukunftsfähiges HR angesichts des Fachkräftemangels und der zunehmend komplexer werdenden Personalführung eine Stärkung des zentralen Personalamtes unerlässlich ist. Dabei sollen folgende strategische Initiativen umgesetzt werden:

HR-Geschäftsmodell: HR-Ressourcen und Dienstleistungen gezielt ausbauen

Damit die strategischen HR-Initiativen optimal umgesetzt werden können, müssen die Beziehungen zwischen Personalamt und den Departementen, den Ämtern und der Staatskanzlei sowie die Organisation des Personalamtes neu geregelt werden. Der Zugang zu HR-Dienstleistungen im Personalamt soll künftig über HR-Business Partner und einer HR-Service Line erfolgen.

HR-Beratung durch ein «Business Partner Modell» stärken

Zentral im Personalamt werden Business Partner angesiedelt. Dies sind HR-Spezialistinnen und -Spezialisten, die die Führungskräfte in den Departementen, den Ämtern und der Staatskanzlei in allen personellen Belangen unterstützen. Die Business Partner stehen in ständigem Kontakt zu den Führungskräften und garantieren so, dass ihre Unterstützung rechtzeitig und bedarfsgerecht erfolgt.

Digitalisierung von HR-Prozessen vorantreiben

Im Rahmen der Erarbeitung der HR-Strategie wurde in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Digitale Verwaltung der Staatskanzlei und der Firma Avenir Consulting AG eine Roadmap für die Digitalisierung der HR-Prozesse erstellt. Für deren Umsetzung wird nebst der bestehenden Projektleitungsstelle eine weitere Stelle im Personalamt angesiedelt. Diese soll neben Projektleitungsaufgaben auch die Verantwortung für die Betreuung und Weiterentwicklung der neuen Applikationen übernehmen.

Arbeitgeberattraktivität erhöhen und Rekrutierung stärken

Nebst dem bereits laufenden Projekt zum Aufbau der Arbeitgebermarke inklusive entsprechender Marketingmassnahmen soll zentral im Personalamt eine Stelle für die Unterstützung der Departemente, Ämter und der Staatskanzlei bei der Suche nach Fach- und Führungskräften aufgebaut werden. Diese Stelle wird nötig damit die Kantonale Verwaltung im Kampf um knapper werdende Fachkräfte rechtzeitig geeignete Massnahmen für die Gewinnung neuer Mitarbeitenden oder die Erhaltung und Förderung geeigneter Talente ergreifen kann.

Personalrechtliche Rahmenbedingungen überprüfen und Massnahmen vorschlagen

Das Projekt zur Überprüfung der personalrechtlichen Grundlagen im Kanton Solothurn ist bereits gestartet und eine erste Analyse liegt vor. Diese soll mit externer Unterstützung und gezielten Fragestellungen vertieft werden und Entscheidungsgrundlagen für die Ausgestaltung eines zukunfts- und arbeitsmarktfähigen Personalrechts liefern.

Lohnsystem prüfen und Massnahmen definieren

Das seit über 30 Jahren angewendete Lohnsystem soll mit externer Unterstützung analysiert werden. Dabei sollen im Hinblick auf konkurrenzfähige Löhne Massnahmenvorschläge erarbeitet werden, inwiefern das bestehende System überarbeitet werden muss. Dieses Vorhaben ist auch im Legislaturplan 2021 bis 2025 (B.1.2.4, Besoldungssystem überprüfen) aufgenommen.

Organisationsentwicklung gezielt aufbauen und Personalentwicklung stärken

Gerade die Digitalisierung der Kantonalen Verwaltung löst anspruchsvolle Transformationsprozesse aus. Mitarbeitende und Führungskräfte müssen sich mit neuen Herausforderungen auseinandersetzen, die tägliche Arbeit und die soziale Interaktion verändern sich teils massiv. Nicht nur die digitale Transformation, sondern auch andere sich verändernde Rahmenbedingungen wie beispielsweise der Fachkräftemangel oder immer komplexere Konfliktsituationen erfordern eine professionelle Unterstützung der Führungskräfte und Mitarbeitenden. Hierzu soll zentral im Personalamt eine Fachstelle geschaffen werden, die proaktiv entsprechende Unterstützung für die Führungskräfte und Mitarbeitenden bietet.

Kulturentwicklung als übergreifende Initiative verankern

Zur Etablierung einer gemeinsamen Verwaltungskultur sollen gezielt Massnahmen ergriffen werden. Ziel ist, für die digitale Transformation, Führungsaufgaben und die Zusammenarbeit im Tagesgeschäft und in Projekten gemeinsame Werte und Vorstellungen zu schaffen.

Berufliche Grundbildung

Mit Umsetzung der neuen Bildungsverordnung «Kaufleute» wurde eine Reorganisation der beruflichen Grundbildung des Kantons notwendig. Die rund 100 Lernenden, grösstenteils von der neuen Bildungsverordnung betroffene angehende Kaufleute, werden neu zentral im Personalamt geführt. Organisation und Koordination der gesamten beruflichen Grundbildung werden somit durch eine neue zentrale Stelle für die gesamte Kantonale Verwaltung vorgenommen.

Mengenwachstum

Die Kantonale Verwaltung ist in den letzten fünf Jahren gewachsen. Per Ende 2022 galt es 11 % bzw. rund 500 mehr Mitarbeitende als per Ende 2018 durch das zentrale Personalamt zu betreuen. Das Mengengerüst im Tagesgeschäft nahm im gleichen Zeitraum teilweise massiv zu, was nachstehende Angaben beispielhaft verdeutlichen.

- Stelleninsetrate +106 % bzw. Anstieg von jährlich 169 auf 348
- Lohneinreihungen +133 % bzw. Anstieg von jährlich 121 auf 282
- Lohneinstufungen +81 % bzw. Anstieg von jährlich 1'074 auf 1'942
- Eintritte +43 % bzw. Anstieg von jährlich 451 auf 643
- Austritte +95 % bzw. Anstieg von jährlich 441 auf 858

- Fälle Case Management +573 % bzw. Anstieg von jährlich 15 auf 101
- Krankheitsfälle >15 Tage +49 % bzw. Anstieg von jährlich 236 auf 352
- Nichtberufsunfälle +11 % bzw. Anstieg von jährlich 588 auf 654

Die Arbeitsmenge ist mit bestehendem Personal nicht mehr zu bewältigen, weshalb in der Personaladministration im Personalamt 1.6 zusätzliche Stellen zur Sicherstellung zentraler Prozesse wie beispielsweise dem Lohn- und Vertragswesen, dem Leistungsfallmanagement Personenversicherungen oder den Stellenausschreibungen geschaffen werden muss. Bisher wurde das Mengenwachstum soweit möglich mit Aushilfen abgefangen, was sich auf die Dauer als teuer und nicht effizient erwiesen hat. Zudem zeigt die Entwicklung, dass das Mengenwachstum dauerhaft und nicht, wie zuerst angenommen, pandemiebedingt zeitlich befristet ist. Weiter sind krankheitsbedingte Ausfälle oder Vakanzen in verschiedenen Bereichen im Personalamt heute nicht mehr durch Stellvertretungen gesichert. Dies hat zur Folge, dass solche Ausfälle aufgrund des notwendigen know hows nur noch durch Verleih von bereichsspezifischen Fachkräften abgedeckt werden kann. Die Kosten hierfür sind extrem hoch und belaufen sich auf ein Mehrfaches eines ordentlichen Lohnes wie ein aktuelles Beispiel zeigt. Daneben sind die Inseratekosten aufgrund der markant angestiegenen Anzahl Stellenausschreibungen massiv gestiegen.

Finanzierung der zusätzlichen Kosten

Ein Teil der oben beschriebenen Veränderungen wird die Ämter der Kantonalen Verwaltung entlasten. Dem wird bei der Finanzierung der Zusatzkosten Rechnung getragen, indem ein Teil dieser Kosten durch die Ämter mittels Budgettransfer mitgetragen wird. Dadurch können Dienstleistungen im Personalamt ausgebaut werden, die zumindest teilweise kostenneutral sind. Weitere Kosten für Aufgaben im Rahmen der HR-Digitalisierung wurden dem Kantonsrat über das bereits beschlossene Impulsprogramm SO!Digital (SGB 0192b/2022 und RRB 2022/1575) zur Kenntnis gebracht und sollen mit vorliegendem Zusatzkreditbegehren finanziert werden. Ein Zusatzkredit muss über die Gesamtkosten beantragt werden, unabhängig davon, ob diese teilweise finanziert werden können. Dies weil der bestehende Verpflichtungskredit für das Globalbudget «Personalwesen» erhöht werden muss.

Unter Berücksichtigung der Aufstellung (Seite 7; Tabelle 1 Aufstellung Differenz GB 2022-2024), wird der Kantonsrat ersucht, aufgrund der sich abzeichnenden Mehrkosten einen Zusatzkredit zur Globalbudgetperiode 2022 – 2024 von 2,255 Mio. Franken zu bewilligen.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2022 bis 2024 «Personalwesen».

1. Ausgangslage

Der Kantonsrat beschloss am 8. Dezember 2021 das Globalbudget «Personalwesen» von Fr. 13,1 Mio. Franken für die Jahre 2022 bis 2024 (SGB 0166/2021 vom 8. Dezember 2021).

Das voraussichtliche Ergebnis der Globalbudgetperiode 2022 bis 2024 wird 15,355 Mio. Franken betragen und den Verpflichtungskredit um voraussichtlich 2,255 Mio. Franken übertreffen (Stand: September 2023).

2. Erwägungen

Die zu begründende Differenz von 2,255 Mio. Franken ergibt sich in der Übersicht wie folgt:

Verpflichtungskredit GB-Periode 2022 bis 2024		in Tsd. Fr.	
Genehmigter Verpflichtungskredit gemäss SGB Nr. 0166/2021		13'100	
Voraussichtliches Ergebnis des Verpflichtungskredits (RE22 + VA23 + VA24)		15'355	
Zu begründende Differenz		2'255	
Begründung		Detail	Total
Total Personalaufwand		+1'915	
HR-Strategie:			
+ 2 Stellen Business Partner (Pilot), 1 Stelle strategisches Recruiting, 1 Stelle Business Analyst und 1 Stelle Organisationsentwicklung;		+570	
+ Berufliche Grundbildung: 1 zentrale Stelle sowie Lohnkosten aller Lernenden		+240	
Mengenwachstum:			
+ 1.6 Stellen Personaladministration und aushilfsweise Anstellungen		+575	
Zunahme Kosten Stellenausschreibungen		+530	
Total Sachaufwand		+340	
+ Dienstleistungen und Honorare (Einmalige Projektkosten für externe Unterstützung Aufbau neues HR-Geschäftsmodell, Überprüfung Personalrecht, Überprüfung Lohnsystem)		+280	
+ PR, Information, Marketing (Wiederkehrende Kosten für Arbeitgebermarketing und Massnahmen zur Entwicklung einer Verwaltungskultur)		+60	
Total Ertrag			
Zusatzkredit Globalbudget «Personalwesen»		2'255	

Tabelle 1 Aufstellung Differenz GB 2022-2024

2.1 Personalaufwand

2.1.1 Lohnkosten (HR-Strategie)

Das Personalamt ist heute verglichen mit den Personalämtern anderer Kantone massiv unterdotiert. Dies zeigt sich beispielsweise anhand des Betreuungsverhältnisses. Im Durchschnitt betreut eine Stelle in einem Personalamt eines anderen Kantons rund 150 Mitarbeitende. Im Kanton Solothurn werden 213 Mitarbeitende durch eine Stelle im Personalamt betreut (Basis: Werte aus der Benchmarkumfrage unter den Kantonalen Verwaltungen im Jahr 2020 sowie aktuelle Erfahrungswerte der Firma Avenir Consulting AG). Aufgrund des Stellenwachstums in der Kantonalen Verwaltung wird sich dieses Betreuungsverhältnis weiter verschlechtern. Die Erarbeitung der HR-Strategie hat gezeigt, dass für heutige und künftige Herausforderungen eine wesentliche Weiterentwicklung des Globalbudgets «Personalwesen» notwendig ist.

Aufbau Business Partner Modell

Damit die HR-Vision und die strategischen HR-Initiativen optimal umgesetzt werden können, müssen die Beziehungen zwischen Personalamt und den Departementen, den Ämtern und der Staatskanzlei sowie die Organisation des Personalamtes neu geregelt werden. Der Zugang zu HR-Dienstleistungen im Personalamt soll künftig über HR-Business Partner und einer HR-Service Line erfolgen. Nebst den HR-Business Partnern wird das Personalamt sich neu aus fünf Kompetenzzentren und einem Service Center zusammensetzen. Diese Organisation wird sicherstellen, dass Beratungsaufgaben professionell und standardisierte Prozesse effizient erledigt werden.

Die Business Partner sind erste Ansprechpersonen für die Führungskräfte. Sie unterstützen und beraten diese in den operativen HR-Prozessen wie Personalgewinnung, Personalbeurteilung, Personalentlohnung, Personalentwicklung, Personalfreisetzung und Personalcontrolling. Weiter begleiten sie anspruchsvolle Situationen, z.B. schwierige Konflikte. Gerade bei Konflikten zeigt sich, dass durch eine rechtzeitige Einbindung des Personalamtes Kosten eingespart werden können. Eskalieren Konflikte entstehen hohe Kosten, z.B. für Freistellung, Gerichtskosten und Anwaltskosten. Diese Kosten summieren sich wie ein Praxisbeispiel zeigt, bei dem insgesamt über 260'000 Franken vermeidbare Konfliktkosten entstanden sind. Komplexe Konfliktfälle wie dieser nehmen eher zu, was einem gesellschaftlichen Trend entspricht. Durch die Business Partner können solche Konflikte früher professionell angepackt und dadurch die Konfliktkosten massiv gesenkt werden. Beispiele zeigen, dass bei frühzeitigem Einbezug des Personalamts die Konfliktkosten sehr tief gehalten und weniger als 10'000 Franken betragen können.

Zudem zeigt sich, dass vermehrt psychische Langzeiterkrankungen auftreten. Neben den Kosten für krankheitsbedingte Lohnfortzahlung steigt dadurch der Druck auf die Prämie der Krankentaggeldversicherung. Aktuelle Zahlen der Versicherung zeigen, dass die Prämie um 30 % beziehungsweise jährlich rund 700'000 Franken angehoben werden müsste, um den Vertrag längerfristig zu sichern. Aufgrund der Schadensstatistik dürfte auch eine Submission dieser Versicherung den finanziellen Schaden nicht vollständig beheben. Oft zeigt sich, dass psychische Erkrankungen im Zusammenhang mit den vorerwähnten Konflikten entstehen. Auch hier können durch rechtzeitige Konfliktbearbeitung wesentlich Kosten eingespart werden.

Durch die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Personalamt und der Linie können zudem heute bestehende Reibungsverluste beseitigt werden.

Die Dimensionierung mit fünf Business Partnern orientiert sich hauptsächlich an einem durchschnittlichen Betreuungsverhältnis von rund 700 Mitarbeitenden pro Business Partner. Diese Betreuungsquote ist recht hoch angesetzt, denn Vergleichszahlen liegen bei 500 Mitarbeitenden pro Business Partner. Für das Business Partner Modell müssen im Personalamt zusätzliche Stellen geschaffen werden da es eine Erweiterung der Betreuungsaufgabe darstellt. In einem ersten Schritt soll mit zwei Departementen das Business Partner Modell mit einem Piloten erprobt und

optimiert werden. Der Pilot wird ausgewertet und erst am Anschluss daran erfolgt der Rollout über die ganze Verwaltung. Diese Auswertung wird auch die definitiv notwendigen personellen Ressourcen festlegen. Die voraussichtlich zusätzlichen drei Business Partner für den Rollout werden erst in der nächsten Globalbudgetvorlage «Personalwesen 2025 bis 2027» beantragt. Die Finanzierung der beiden Stellen für den Piloten soll im Rahmen des vorliegenden Zusatzkreditbegehrens erfolgen. Der Pilot startet nach der Konzeptionsphase und der Personalrekrutierung Mitte 2024 und dauert ein Jahr.

Die Hälfte der zusätzlichen Personalkosten wird durch alle Ämter mittels Budgettransfer getragen da sie durch diese Massnahme im Führungsalltag entlastet werden.

Digitalisierung von HR-Prozessen vorantreiben

Im Rahmen der Erarbeitung der HR-Strategie wurde in Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Digitale Verwaltung der Staatskanzlei und der Firma Avenir Consulting AG eine Roadmap für die Digitalisierung der HR-Prozesse erstellt. Hierbei geht es um die Automatisierung und Digitalisierung der HR-Kernprozesse, um die Steigerung von Effektivität und Effizienz in der Leistungserbringung, die Verbesserung der Mitarbeiter-Erfahrung («Employee Experience») im Umgang mit HR-IT-Hilfsmitteln durch eine moderne und benutzerfreundliche Oberfläche und digitale Prozesse sowie um die Unterstützung der departementsübergreifenden Kollaboration. Konkrete Projekte wie z.B. die elektronische Arbeitszeit- und Spesenerfassung oder digitalisierte Workflows und Formulare sind in Planung oder bereits in Umsetzung. Mit Blick auf die neue Arbeitgebermarke und das Kandidatenerlebnis (Candidate Experience) muss zudem das aktuell veraltete Bewerbermanagementsystem durch eine neue und moderne Lösung ersetzt werden.

Die HR-Digitalisierung ist ein grosser Beitrag an die digitale Transformation der Kantonalen Verwaltung. Alle Mitarbeitenden sind von HR-Prozessen betroffen. Werden diese Prozesse digitalisiert, findet automatisch ein Transformationsprozess statt.

Für die Umsetzung wird nebst der bestehenden Projektleitungsstelle eine weitere Stelle im Personalamt angesiedelt. Diese soll neben Projektleitungsaufgaben auch die Verantwortung für die Betreuung und Weiterentwicklung der neuen Applikationen übernehmen.

Diese Stelle wurde dem Kantonsrat über das Impulsprogramm SO!Digital zur Kenntnis gebracht und soll anfangs 2024 besetzt werden.

Aufbau strategisches Recruiting

Nebst dem bereits laufenden Projekt zum Aufbau der Arbeitgebermarke inklusive entsprechender Marketingmassnahmen soll zentral im Personalamt eine Stelle für die Unterstützung der Departemente, Ämter und der Staatskanzlei bei der Suche nach Fach- und Führungskräften aufgebaut werden. Diese Stelle wird nötig, damit die Kantonale Verwaltung im Kampf um knapper werdende Fachkräfte rechtzeitig geeignete Massnahmen für die Gewinnung neuer Mitarbeitenden oder die Erhaltung und Förderung geeigneter Talente ergreifen kann.

Die Führungskräfte in den Departementen und der Staatskanzlei sollen einen zentral im Personalamt angesiedelten Sparring Partner beim Rekrutieren von Fach- und Führungskräften erhalten. Die Stelle strategisches Recruiting wird verantwortlich sein, dass die richtigen Talente im Einklang mit den Anforderungen an die zu besetzenden Stellen gewonnen werden. Sie vermittelt auch spezifische Kenntnisse an die Führungskräfte in der Linie, damit der Rekrutierungsprozess professionell gestaltet wird. Das strategische Recruiting baut zudem gezielt Arbeitsmarktinformationen, Netzwerke und Talentpools auf und entwickelt Beschaffungsstrategien für Fach- und Führungskräfte.

Durch die Stelle strategisches Recruiting können Kosten eingespart werden. Ihre Arbeit wird derzeit mindestens teilweise von externen Headhunter-Büros wahrgenommen. Ein solcher Auftrag für die Besetzung einer Stelle im obersten Kader beläuft sich auf Kosten von 60'000 bis 70'000 Franken. Bei Fachkräften bewegen sich die Kosten zwischen 20'000 und 30'000 Franken. Aufgrund der Altersstruktur in der Verwaltung und des Fachkräftemangels gehen wir davon aus, dass in den Globalbudgets der Dienststellen in den nächsten Jahren jährlich ca. 300'000 bis 400'000 Franken solcher Rekrutierungskosten vermieden werden können. Aktuell sind 500 Mitarbeitende zwischen 60 und 65 Jahre alt. Zwischen 50 und 59 sind es 1'400 Mitarbeitende. Es wird also durch Alterspensionierungen etliche vakante Stellen geben, die in diversen Bereichen ohne zusätzliche Unterstützung nicht ohne weiteres wiederbesetzt werden können.

Strategisches Recruiting ist teilweise eine neue Aufgabe. Entsprechend muss im Personalamt eine zusätzliche Stelle geschaffen werden, die nach der Konzeptionsphase und der Personalrekrutierung Mitte 2024 besetzt werden soll.

Die Hälfte der zusätzlichen Personalkosten wird auch hier durch alle Ämter mittels Budgettransfer getragen da sie durch diese Massnahme im Führungsalltag entlastet werden.

Aufbau Organisationsentwicklung

Gerade die Digitalisierung der Kantonalen Verwaltung löst anspruchsvolle Transformationsprozesse aus. Mitarbeitende und Führungskräfte müssen sich mit neuen Herausforderungen auseinandersetzen und tägliche Arbeit und soziale Interaktion verändern sich teils massiv. Nicht nur die digitale Transformation, sondern auch andere sich verändernde Rahmenbedingungen wie beispielsweise der Fachkräftemangel oder immer schnellere Veränderungszyklen erfordern eine professionelle Unterstützung der Führungskräfte und Mitarbeitenden. Hierzu soll zentral im Personalamt eine Fachstelle geschaffen werden, die proaktiv entsprechende Unterstützung für die Führungskräfte und Mitarbeitenden bietet.

Durch die Stelle soll sichergestellt werden, dass Organisationsentwicklungsprojekte, Change-Prozesse und Kulturentwicklung professionell begleitet werden. Unter Einbezug aktueller Trends und Entwicklungen in der Arbeitswelt übernimmt er oder sie die Projektleitung bei Neuentwicklungen von Produkten und Beratungsleistungen. Die Fachperson Organisations- und Personalentwicklung gestaltet und begleitet Transformationsprozesse sowie organisationale Veränderungsprojekte (in Zusammenarbeit mit den HR Business Partnern) und baut gezielte Personal- und Weiterentwicklungsmassnahmen für die Mitarbeitenden auf.

Die Führungskräfte in den Departementen und der Staatskanzlei sollen dabei unterstützt und befähigt werden, gerade bei Veränderungsprozessen die Erhöhung von Motivation und Bindung ihrer Mitarbeitenden sicherzustellen und somit die Leistungsfähigkeit der Organisation nachhaltig zu erhöhen. Heute werden Veränderungsprozesse in der Verwaltung nicht durch das Personalamt begleitet. Häufig werden externe Partner hinzugezogen, welche entsprechende Kosten generieren. Die Stelle Organisationsentwicklung ist eine Erweiterung der Beratungsaufgabe des Personalamtes. Die personelle Kapazität muss entsprechend erhöht werden. Die dafür notwendige Stelle wurde wegen dem engen Bezug zur digitalen Transformation über das Impulsprogramm SO!Digital dem Kantonsrat bereits zur Kenntnis gebracht und soll anfangs 2024 besetzt werden.

Durch die oben beschriebenen Massnahmen zur Weiterentwicklung des HR-Leistungsangebots soll nebst den erwähnten Punkten generell die Mitarbeitendenbindung erhöht und ungewollte Fluktuation reduziert werden. Dies hat auch eine finanzielle Komponente. Die Kosten, ausgelöst durch den ungewollten Abgang von Fachkräften, bewegen sich erfahrungsgemäss zwischen einem halben bis zu einem ganzen Jahressalär. Darunter fallen Rekrutierungskosten, Kosten verursacht durch die Einarbeitungszeit sowie generell Effizienz- und Wissensverluste. Bei einem durchschnittlichen Jahressalär von 130'000 Franken für spezialisierte Fachkräfte können sich hier

potenziell vermeidbare Kosten von mehreren hunderttausend Franken ergeben. Die heutige Fluktuationsrate beim Kanton Solothurn beträgt brutto 8 % (durch Arbeitgeberwechsel, Entlassung, Pensionierung, Wegzug ins Ausland oder Tod) und netto 6 % (freiwillige Arbeitgeberwechsel). Im Jahr 2018 betrug die Nettofluktuationsrate beim Kanton Solothurn 4.7 %. Dies zeigt deutlich, dass die Fluktuationsrate beim Kanton Solothurn steigt. Ebenso zeigen Vergleiche mit anderen Kantonen und dem Bund, dass es möglich ist, eine tiefere Fluktuationsrate zu erreichen. Die Nettofluktuationsrate in der Bundesverwaltung der Schweiz betrug im Jahr 2021 2.7 %. Fluktuation ist nicht immer gewünscht, verursacht Kosten und führt zu einem Verlust von wichtigen Know-how Trägern. Zudem kann bereits heute beobachtet werden, dass sowohl jüngere als auch ältere Arbeitnehmende abwandern und neue Arbeitsstellen finden.

2.1.2 Lohnkosten (Zentralisierung berufliche Grundbildung)

Mit Lehrbeginn 2023 wurde die neue Bildungsverordnung «Kaufleute» in Kraft gesetzt. Die neue kaufmännische Berufsbildung wird konsequent auf Handlungskompetenzen ausgerichtet sein. Die Änderungen sind markant und fordern die Lehrbetriebe heraus. Die Kantonale Verwaltung mit über 100 Lernenden, grossmehrheitlich im kaufmännischen Bereich, ist einer der grössten Ausbildungsbetriebe des Kantons und somit stark von der neuen Bildungsverordnung betroffen. Die bisherige Organisation, mit der die Ämter selbständig Lernende angestellt und ausgebildet haben, kann die neue kaufmännische Berufsbildung nicht mehr mit vernünftigen Aufwand umsetzen. Eine breit abgestützte Arbeitsgruppe hat sich daher für eine Zentralisierung der Aufgaben im Personalamt ausgesprochen. Dies erfordert zentral eine zusätzliche Stelle ab Lehrbeginn 2023. Da diese Stelle die Ämter, die Lernende ausbilden, entlastet, erfolgt deren Finanzierung durch einen Budgettransfer von diesen Ämtern ans Personalamt und ist somit ab dem Jahr 2024 kostenneutral. Einzig während der Übergangszeit vom 1. August 2023 bis 31. Dezember 2023 generiert diese Stelle zusätzliche Kosten. Für diese kurze Zeitspanne wird während des laufenden Rechnungsjahres kein Budgettransfer vorgenommen. In gleicher Weise werden zudem die Lohnkosten der Lernenden neu zentral im Personalamt geführt.

2.1.3 Lohnkosten (Mengenwachstum)

Die Kantonale Verwaltung ist in den letzten fünf Jahren gewachsen. Per Ende 2022 galt es, 11 % bzw. rund 500 mehr Mitarbeitende als per Ende 2018 durch das zentrale Personalamt zu betreuen. Das Mengengerüst im Tagesgeschäft nahm im gleichen Zeitraum teilweise massiv zu, was nachstehende Angaben beispielhaft verdeutlichen.

- Stelleninserate +106 % bzw. Anstieg von jährlich 169 auf 348
- Lohneinreihungen +133 % bzw. Anstieg von jährlich 121 auf 282
- Lohneinstufungen +81 % bzw. Anstieg von jährlich 1'074 auf 1'942
- Eintritte +43 % bzw. Anstieg von jährlich 451 auf 643
- Austritte +95 % bzw. Anstieg von jährlich 441 auf 858
- Fälle Case Management +573 % bzw. Anstieg von jährlich 15 auf 101
- Krankheitsfälle >15 Tage +49 % bzw. Anstieg von jährlich 236 auf 352
- Nichtberufsunfälle +11 % bzw. Anstieg von jährlich 588 auf 654

Die Arbeitsmenge ist mit bestehendem Personal nicht mehr zu bewältigen, weshalb in der Personaladministration im Personalamt 1.6 zusätzliche Stellen zur Sicherstellung zentraler Prozesse

wie beispielsweise dem Lohn- und Vertragswesen, dem Leistungsfallmanagement Personenversicherungen oder den Stellenausschreibungen geschaffen werden muss. Bisher wurde das Mengenwachstum soweit möglich mit Aushilfen abgefangen, was sich auf die Dauer als teuer und nicht effizient erwiesen hat. Zudem zeigt die Entwicklung, dass das Mengenwachstum dauerhaft und nicht, wie zuerst angenommen, pandemiebedingt zeitlich befristet ist. Weiter sind krankheitsbedingte Ausfälle oder Vakanzen in verschiedenen Bereichen im Personalamt heute nicht mehr durch Stellvertretungen gesichert. Dies hat zur Folge, dass solche Ausfälle aufgrund des notwendigen know hows nur noch durch Verleih von bereichsspezifischen Fachkräften abgedeckt werden kann. Die Kosten hierfür sind extrem hoch und belaufen sich auf ein Mehrfaches eines ordentlichen Lohnes wie ein aktuelles Beispiel zeigt.

Die zusätzlichen 1.6 Stellen sollen die Aushilfen ablösen und gegen Ende 2023 besetzt werden.

2.1.4 Insetatekosten (Mengenwachstum)

Die stark angestiegene Anzahl Stelleninsetate hat entsprechende Mehrkosten zur Folge. In der laufenden Globalbudgetperiode 2022 bis 2024 werden voraussichtlich zusätzlich 530'000 Franken anfallen.

2.2 Sachaufwand

2.2.1 Dienstleistungen und Honorare (HR-Strategie)

Aufbau neues HR-Geschäftsmodell und Einführung Business Partner Modell

Für die Konzipierung und Umsetzung des neuen HR-Geschäftsmodells mit Business Partnern und dem Aufbau von Kompetenz- und Service Center im Personalamt braucht es externe Unterstützung im Rahmen von einmaligen Ausgaben in der Höhe von 120'000 Franken. Die Kosten werden in den Jahren 2023 und 2024 anfallen.

Aufbau strategisches Recruiting

Für wiederkehrende Marketingmassnahmen auf dem Arbeitsmarkt werden jährlich 40'000 Franken benötigt. Einerseits muss sich der Kanton Solothurn als Arbeitgeber an wichtigen Touchpoints immer wieder zeigen, z.B. in Social Medias, an Hochschulen, geeigneten Fachplattformen usw. Dieser Auftritt muss laufend den Bedürfnissen angepasst werden, damit der Kanton Solothurn als attraktiv wahrgenommen wird. Andererseits müssen gezielt Massnahmen ergriffen werden, um einzelne Stellen zu besetzen. Auch hier entstehen für die Informationsbeschaffung oder gezielte Marketingmassnahmen Kosten. Die Kosten werden ab 2024 anfallen.

Personalrechtliche Rahmenbedingungen überprüfen

Die Überprüfung der personalrechtlichen Grundlagen, insbesondere des Gesamtarbeitsvertrages, wird durch einen externen Spezialisten oder einer externen Spezialistin vorgenommen. Dabei entstehen geschätzte einmalige Kosten von 80'000 Franken für ein entsprechendes Gutachten mit Massnahmenempfehlungen. Die Kosten werden 2023 und 2024 anfallen.

Lohnsystem überprüfen

Die Überprüfung des Lohnsystems der Kantonalen Verwaltung wird durch einen externen Spezialisten oder eine externe Spezialistin vorgenommen. Dabei entstehen geschätzte einmalige Kosten von 80'000 Franken für ein entsprechendes Gutachten mit Massnahmenempfehlungen. Die Kosten werden 2023 und 2024 anfallen.

Kulturentwicklung

Zur Etablierung einer gemeinsamen Verwaltungskultur sollen gezielt Massnahmen ergriffen werden. Ziel ist, für die digitale Transformation, Führungsaufgaben und die Zusammenarbeit im Tagesgeschäft und in Projekten gemeinsame Werte und Vorstellungen zu schaffen. Dieses «Wir-Gefühl» hat eine grosse Hebelwirkung für die Steigerung von Effizienz, Effektivität und Motivation sowie für die Aussenwirkung der Kantonalen Verwaltung als attraktiver Arbeitgeber. Für Aufbau, Pflege und Weiterentwicklung einer Verwaltungskultur für alle Departemente und die Staatskanzlei werden gezielt Massnahmen notwendig, z.B. Anlässe zur Förderung des gemeinsamen Führungs- und Zusammenarbeitsverständnisses sowie zur Förderung und Pflege der departements- und amtsübergreifenden Zusammenarbeit. Dafür werden 20'000 Franken jährlich wiederkehrende Kosten anfallen, beginnend ab 2024.

2.3 Übersicht über Kosten, Finanzierung und Belastung Staatsrechnung

Die nachstehende Übersicht zeigt die zusätzlichen Kosten, für die ein Zusatzkredit beantragt wird. Sie zeigt auch, dass diese Kosten teilweise mittels Budgettransfer durch die Ämter der Kantonalen Verwaltung finanziert werden können. Die effektive zusätzliche Belastung der Staatsrechnung, einmalig und wiederkehrend, ist ebenfalls ersichtlich.

Der Zusatzkredit über die Gesamtsumme ist erforderlich, weil der bestehende Verpflichtungskredit des Globalbudgets «Personalwesen 2022 bis 2024» erhöht werden muss. Dies ungeachtet der teilweisen Finanzierung eines Teils dieser Gesamtsumme.

Übersicht Finanzierung Mehrkosten

Wiederkehrende Kosten	Total Kosten (Zusatzkredit)	Finanziert durch Ämter	Bereits vorgesehen im Impulsprogramm SO!Digital	Effektive Mehrbelastung Staatsrechnung
HR-Strategie (Lohnkosten 2 Business Partner, 1 strat. Recruiting, 1 Organisationsentwicklung, 1 Business Analyst)	570'000	125'000	320'000	445'000
HR-Strategie (Sachkosten für Arbeitgebermarketing und Massnahmen zur Kulturentwicklung)	60'000			60'000
Berufliche Grundbildung (Lohnkosten 1 zentrale Stelle und Lernendenlöhne)	240'000	240'000		
Mengenwachstum (Lohnkosten 1.6 Stellen Personaladministration, Aushilfen)	575'000			575'000
Mengenwachstum (Inseratekosten)	530'000			530'000
total	1'975'000	365'000	320'000	1'610'000

Einmalige Kosten	Total Kosten (Zusatzkredit)	Finanziert durch Ämter	Bereits vorgesehen im Impulsprogramm SO!Digital	Effektive Mehrbelastung Staatsrechnung
HR-Strategie (Begleitung Umsetzung neues Geschäftsmodell, Analyse Lohnsystem, Analyse Personalrecht)	280'000			280'000
total	280'000			280'000

3. Rechtliches

Zeigt sich vor oder während der Globalbudgetperiode, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht, ist gemäss § 57 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G; BGS 115.1) ein Zusatzkredit einzuholen. Der Beschluss des Kantonsrats unterliegt nicht dem Referendum.

4. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

5. **Beschlussesentwurf**

Bewilligung eines Zusatzkredites zur Globalbudgetperiode 2022 bis 2024 «Personalwesen»

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 74 Abs. 1 Buchst. b der Kantonsverfassung vom 8. Juni 1986¹⁾, gestützt auf § 57 und § 59 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 3. September 2003 (WoV-G²⁾), nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom 31. Oktober 2023 (RRB Nr. 2023/1785), beschliesst:

- a. Der für die Globalbudgetperiode 2022 bis 2024 «Personalwesen» bewilligte Verpflichtungskredit von 13'100'000 Franken wird um einen Zusatzkredit von 2'255'000 Franken auf 15'355'000 Franken erhöht.
- b. Die mitfinanzierenden Globalbudgets werden gemäss beiliegender Tabelle «Mitfinanzierung HR-Strategie» um die aufgeführten Beträge insgesamt um Franken 125'000 gekürzt.
- c. Die mitfinanzierenden Globalbudgets werden gemäss Kapitel 2 des beiliegenden Regierungsratsbeschlusses Nr. 2023/901 vom 6. Juni 2023 (Berufliche Grundbildung Kanton Solothurn – Zentralisierung der Ausbildungen in der kaufmännischen Grundbildung) insgesamt um Franken 240'000 gekürzt.
- d. Der Regierungsrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Finanzdepartement
Personalamt
Amt für Finanzen
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentscontroller
Parlamentsdienste

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ BGS 115.1.