



Rapport 2019-DFIN-64

3 décembre 2019

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats

> 2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella – Etude de restructuration
et de simplification des tâches de l'Etat

> 2014-GC-59 Dominique Butty – Répartition des forces de travail à l'Etat

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport faisant suite aux postulats précités.

1. Résumé des postulats	1
1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat	1
1.2. Postulat Dominique Butty: répartition des forces de travail à l'Etat	2
<hr/>	
2. Rapport du Conseil d'Etat	2
2.1. Projet APROC	2
2.1.1. Déploiement du projet APROC	2
2.1.2. Méthodologie développée pour l'analyse des procédés	2
2.1.3. Analyse de l'unité pilote (Service du cadastre et de la géomatique, SCG)	3
2.1.4. Evaluation d'APROC après la phase pilote	4
2.2. Nouveau projet FR-INNOV	4
2.2.1. Concept	4
2.2.2. Processus et outils	5
2.2.3. Déploiement	5
2.2.4. Rapports des résultats	6
<hr/>	
3. Conclusion	6
3.1. Rappel des postulats	6
3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat	6
3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Répartition des forces de travail au sein de l'Etat	6
3.2. Nouveau projet FR-INNOV	6

1. Résumé des postulats

1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: étude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat

Par postulat déposé le 10 octobre 2013, les députés Ducotterd et Castella ont demandé au Conseil d'Etat d'apporter les modifications structurelles nécessaires dans le but de rationaliser les processus au sein des Directions et institutions de l'Etat en précisant, en préambule, que la demande ne vise pas à contrôler le travail de chaque collaborateur ou collaboratrice. Les députés restent toutefois conscients que les tâches de l'Etat se sont compliquées avec la mise en application de certaines lois, mesures internes et la mise en

vigueur de règlements et ordonnances. Ils constatent que l'Etat doit simplifier et restructurer sa manière d'exécuter les processus avec le même personnel dans le but de pouvoir remplir ses tâches de manière efficace. Les députés citent des exemples qui démontrent, selon eux, que des solutions peuvent être trouvées ou, du moins, méritent d'être analysées. Ils estiment qu'une priorisation des tâches est nécessaire afin d'évaluer si elles dépendent d'une base légale ou d'une simple pratique. Ils demandent au Conseil d'Etat de fournir un rapport qui devrait définir:

- > les tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient;

- > les modifications apportées ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises en vigueur;
- > la liste de la législation, des règlements et des ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation;
- > l'effet estimé de la mesure;
- > la liste des tâches de moyenne et grande importance qui ne dépendent nullement d'une base légale mais de la simple pratique et qui ne sont pas essentielles au fonctionnement de l'Etat.

Ces tâches devraient être classées en différents groupes selon leur autofinancement ou non. Finalement, les députés proposent qu'une personne sans lien avec les différents services puisse assurer le suivi de ce travail complexe jusqu'à sa mise en œuvre.

1.2. Postulat Dominique Butty: répartition des forces de travail à l'Etat

Par postulat déposé le 27 février 2014, le député Butty a demandé au Conseil d'Etat de rendre un rapport analysant les possibilités de gérer les fonctionnalités de l'Etat de manière globale et transversale.

Le député a relevé la situation financière actuelle de l'Etat et estimé nécessaire de trier entre utile et indispensable. Il avait été en outre interpellé par une attribution de postes supplémentaires d'une manière uniforme dans toutes les Directions.

Il avait pris comme exemple le réseau santé d'un district fribourgeois qui avait demandé à la Direction de la santé et des affaires sociales d'augmenter sa dotation en équivalents plein temps pour les soins à domicile. Comme cette dernière ne pouvait prétendre à des moyens supplémentaires, elle n'aurait pas pu répondre favorablement à la demande.

2. Rapport du Conseil d'Etat

2.1. Projet APROC

A la suite de l'acceptation des deux postulats, le Conseil d'Etat a répondu par un rapport au Grand Conseil (Rapport 2015-DFIN-48 – 29.9.2015) dont il a pris acte. Ce document faisait état du lancement d'un projet d'analyse des processus au sein des unités administratives de l'Etat. Nommé APROC (Analyse des PROCessus), ce projet avait été conçu pour identifier les gains d'efficacité nécessaires pour absorber les nouvelles tâches et faire face à la croissance démographique sans recourir à une augmentation des postes de travail. En ce sens, il devait répondre aux demandes des postulats précités.

2.1.1. Déploiement du projet APROC

Le projet APROC devait se dérouler dans sa globalité en trois phases:

- > Phase I «pilote» (2016): élaboration de la méthode et analyse d'une unité administrative au sein de la Direction des finances à savoir le Service du cadastre et de la géomatique (SCG);
- > Phase II «de test» (2016–2017): analyse de sept Unités administratives (UA) – une par Direction et ajustement de la méthode;
- > Phase III «de déploiement» (2017–2020): décision du Conseil d'Etat quant au périmètre des autres UA de l'Etat à analyser, aux ressources, à l'organisation et au suivi du projet à long terme.

2.1.2. Méthodologie développée pour l'analyse des procédés

La méthode développée dans APROC pour l'analyse d'un service a été développée et mise en œuvre par le Service du personnel et d'organisation (SPO). Elle est composée de quatre étapes:

Etape 1: priorisation des processus

Il s'agit dans un premier temps d'élaborer une vue d'ensemble des activités du service afin d'obtenir une compréhension globale du fonctionnement de cette dernière.

Ensuite, l'analyse se focalise sur les processus métiers, c'est-à-dire des activités opérationnelles qui aboutissent à la réalisation d'une prestation (d'un livrable: service ou produit). Les processus de direction et de soutien ne sont pas spécifiquement analysés pour eux-mêmes, mais peuvent l'être au travers de l'analyse des processus métiers.

Afin de profiter des données existantes et pour créer une démarche uniforme de recensement des processus, la méthode utilise comme point de départ le catalogue des prestations, issu du projet APE (analyse des prestations). Selon le degré de maturité du système de processus en place (certains services bénéficiant déjà d'une description de leurs processus), les processus de l'unité analysée sont repris ou nouvellement décrits.

Pour terminer, le service procède, avec l'aide des spécialistes du SPO, à une catégorisation et priorisation des processus métiers recensés. Les trois critères suivant sont retenus pour identifier les processus prioritaires à analyser par la suite:

- > importance du processus pour la mission du service;
- > potentiel d'amélioration du fonctionnement du processus;
- > potentiel d'économie sur l'utilisation des ressources du processus.

Le résultat final de cette étape consiste en une liste des processus priorités.

Etape 2: Questionnaire

Pour chaque processus métier identifié comme prioritaire dans l'étape précédente, il s'agit d'analyser son déroulement afin d'identifier les problématiques et, en conséquence, les éventuelles améliorations à apporter (éliminer les problèmes, les erreurs, les pertes de temps, etc. selon le principe de «lean administration» – «élimination des gaspillages»).

Dans une optique participative, une implication multiple de tous les acteurs du service, voire du processus en question, est indispensable. Pour ce faire, un questionnaire est d'abord envoyé à chaque acteur des processus concernés. Puis, la réalisation d'ateliers, en groupe, permet de développer les idées qui émanent des questionnaires. Le questionnaire a été préparé en partenariat entre le SPO et une société de consulting externe (Empiricon).

Il est composé de deux parties. Dans la première, orientée sur une analyse quantitative, les acteurs d'un processus évaluent le fonctionnement global ainsi que l'utilisation actuelle des ressources (infrastructures, personnel, etc.). Dans la deuxième partie du questionnaire, les personnes peuvent s'exprimer sur les types potentiels de gaspillages, présents au sein des processus analysés: erreurs, temps d'attente, transmission de données/informations inutiles, stockage des données complexe, réalisation d'activités ou production de données inutiles, contrôles et validations excessifs, mouvements inutiles des personnes. Elles ont aussi la possibilité de formuler directement des propositions d'amélioration.

A la suite du questionnaire, une liste des appréciations et propositions d'amélioration est produite. Celle-ci est mise en forme par le SPO pour notamment garantir l'anonymat des commentaires.

Etape 3: Ateliers participatifs

Sur la base des appréciations et idées d'améliorations exprimées dans le questionnaire, un atelier est organisé pour chaque processus. Le but est de discuter en groupes des idées et appréciations exprimées. Le SPO présente les résultats globaux du questionnaire au début de chaque atelier et anime ces derniers. Répartis en groupes, les acteurs du processus développent et complètent les idées émises et formulent des mesures d'améliorations concrètes.

Etape 4: Discussion des mesures

A la suite des ateliers, un plan d'action détaillé des mesures proposées est établi. Celui-ci désigne les responsables de la mise en œuvre des mesures, précise les coûts et les bénéfices prévisibles et permet de définir la planification pour l'atteinte

des résultats attendus. Lors de l'élaboration du plan d'action, une attention particulière est portée aux mesures réalisables à court terme par l'unité même (par exemple amélioration ou mise en place d'instruments/outils, clarification des responsabilités, harmonisation des pratiques, partage d'informations).

2.1.3. Analyse de l'unité pilote (Service du cadastre et de la géomatique, SCG)

L'analyse de l'efficacité des processus du SCG a été réalisée selon la méthodologie présentée ci-dessus. L'analyse de l'unité pilote devait permettre de tester la méthode développée par le SPO en vue de son éventuelle diffusion globale à l'Etat de Fribourg.

A l'issue de l'étape de priorisation, les 10 processus ci-dessous ont été choisis pour analyse:

Domaine d'activité	Sous-domaine	Processus
Mensuration officielle (MO)	Cadastration	> Vérification des données
	Conservation et géomatique	> Conservation foncière > Conservation non foncière
	Géomatique	> Gestion des données MO
	Diffusion	> Diffusion et mise à disposition
Système d'information du territoire (SIT)		> Coordination > Gouvernance > Projets et mandats > Gestion centralisée des géodonnées > Informations et assistances

Les collaborateurs et collaboratrices du SCG ont répondu à un questionnaire en ligne. Chaque personne devait remplir un questionnaire par processus concerné. Le taux de participation a été très élevé (96%), ce qui montre l'intérêt de la démarche. Les personnes interrogées ont évalué globalement le fonctionnement des processus concernés. Elles se sont notamment exprimées au sujet de l'utilisation actuelle des ressources (infrastructures, personnel, etc.) pour réaliser les processus. La grande majorité était d'avis que la complexité des processus ne peut être réduite sans diminuer de façon déterminante la satisfaction des bénéficiaires internes et/ou externes. Peu de remarques ont été formulées concernant les gaspillages ou inefficiences spécifiques aux processus étudiés. Les commentaires se concentraient davantage sur des améliorations globales du fonctionnement du service.

Six ateliers d'une demi-journée, facilités par le SPO, ont été ensuite organisés. Encore une fois, les collaborateurs et collaboratrices du service ont manifesté leur bonne volonté et leur disponibilité à s'impliquer dans les travaux. L'ensemble des commentaires et propositions formulées dans le cadre du questionnaire ont été utilisés comme base de travail. Les ateliers ont permis à tous les acteurs d'un processus de prendre

connaissance des idées générées par le questionnaire et de les discuter en groupes. Cependant, ils ont produit peu d'idées supplémentaires.

Au total, les discussions ont globalement généré 85 propositions. Après un dernier travail de synthèse et l'élimination des doublons, 33 mesures de différents types ont été retenues.

Malheureusement, la plupart des mesures résultant de cette étude se sont révélés être des projets particulièrement complexes à mettre en œuvre. C'est le cas par exemple des mesures en lien avec des projets stratégiques comme la mise à disposition gratuite des données en ligne (OpenData), l'entrée en vigueur de l'ordonnance cantonale sur la géoinformation (OCGéo) ou la mise en place du cadastre RDPPF. Plusieurs mesures proposaient aussi le développement des solutions informatiques pour optimiser et fluidifier les processus de travail. Enfin, la majorité des mesures touchaient d'autres services et auraient nécessité leur étroite collaboration pour leur réalisation. Ainsi par exemple la mise en place de la passerelle DSK avec les registres fonciers ou, dans le domaine du SIT, la gestion des projets avec le SITel ainsi que l'amélioration générale de la collaboration avec les services concernés par la géoinformation.

2.1.4. Evaluation d'APROC après la phase pilote

L'analyse a abouti à un certain nombre de propositions de mesures et l'action conduite auprès du SCG n'a de loin pas été vaine. Toutefois, fort est de constater que la méthode n'a pas permis d'atteindre le niveau de résultats attendu. Des améliorations possibles ont été identifiées, mais il s'agit surtout de projets conséquents et d'investissements à consentir pour, dans le futur, obtenir un impact réellement positif.

L'expérience a également montré que l'analyse détaillée des processus métiers, telle que prévue dans APROC, demande un travail très conséquent. Environ 1500 heures de travail ont été effectuées par le SCG et le SPO entre 2015 et 2017. La taille de ce que deviendrait le projet si chaque UA était intégré dans cette approche incite à le recalibrer par rapport à l'objectif global.

Lors de sa séance du 3 juillet 2017, le Conseil d'Etat a donc décidé l'abandon du projet APROC et a mandaté la Direction des finances (DFIN) afin qu'elle lui soumette un nouveau projet.

2.2. Nouveau projet FR-INNOV

2.2.1. Concept

Le nouveau projet FR-INNOV a été élaboré conjointement par le Service du personnel et d'organisation et la Conférence des Secrétaires Généraux (CSG). Son concept a été validé par le Conseil d'Etat lors de sa séance du 3 juillet 2018.

Une démarche plus globale et pérenne est visée. Son objectif est d'initier un *système d'amélioration continue* concernant tout le fonctionnement des unités administratives et non seulement les processus métiers. Ce système doit être adapté aux ressources disponibles et permettre de répondre aux postulats ainsi qu'aux bases légales. Le but est de trouver des actions réalisables de suite, changements pour lesquels les acteurs peuvent disposer rapidement des ressources nécessaires. La démarche doit aussi être agile, c'est-à-dire qu'elle doit prendre en compte la situation spécifique des Directions et des services en utilisant une méthodologie plus flexible et adaptable au contexte de chacun.

L'expérience d'APROC a démontré que le développement d'une *culture d'amélioration* est un élément indispensable pour réussir un projet de ce type. La démarche qui est encouragée consiste donc à impliquer le personnel dans une approche participative de recherche des potentiels d'amélioration. Plutôt que d'imposer le changement par le haut, il s'agit d'identifier avec les collaborateurs les améliorations possibles, et ainsi de révéler *l'énergie du changement*, c'est-à-dire là où se trouve la volonté de changer. C'est à cette seule condition que le terrain fertile du changement est généré: sans volonté, rien ne se passe.

Cette nouvelle approche prend du temps et s'inscrit dans le long terme. Les premiers succès, sûrement modestes et localisés, alimentent la volonté de changements plus importants. Graduellement, l'énergie qui a germé à un moment donné dans une équipe au sein d'un service se propage à d'autres services puis à l'ensemble de l'Etat.

Finalement, le projet part du constat que, conformément à l'article 56 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA) «*les chef-fe-s d'unités administratives procèdent régulièrement à une évaluation des activités de leur unité (...), tirent les conclusions de ces évaluations et introduisent les améliorations nécessaires*». En application des bases légales, les Directions et les services n'ont pas attendu pour travailler à la simplification de leurs processus et améliorer leur efficacité. L'amélioration continue fait partie de leurs activités quotidiennes. Ce qu'il manque, cependant, c'est un dispositif pour stimuler, coordonner, et mettre en valeur ces efforts. Le projet FR-INNOV se propose de mettre en place ce dispositif, afin que l'amélioration continue et la recherche d'efficacité s'enracinent de façon pérenne et plus visible dans la culture de l'Administration.

2.2.2. Processus et outils

Le dispositif FR-INNOV s'adresse *a priori* à toutes les unités administratives dont le personnel figure à l'inventaire des postes de l'Etat. Il évite l'écueil de la machine bureaucratique qui impose son programme uniformément du haut vers le bas. A la place, il établit un mécanisme permanent grâce au lequel les unités sont soutenues dans leurs propres démarches d'amélioration, communiquent sur leurs réalisations et partagent leurs expériences. C'est par cet effet de levier que FR-INNOV produira ses résultats.

Concrètement, le projet FR-INNOV institue un *bureau permanent de l'amélioration continue*, doté des missions suivantes:

- > établir et entretenir un contact étroit et régulier avec les unités sur le thème de l'amélioration;
- > répertorier et stimuler les initiatives d'amélioration de performance réalisées par les unités;
- > conseiller les unités dans leur démarche, selon leurs besoins;
- > favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques;
- > développer des outils méthodologiques et les mettre à la disposition des unités;
- > rapporter annuellement au Conseil d'Etat.

Ces missions ont été confiées au Service du personnel et d'organisation (SPO), lequel comprend une section spécialisée de consultation en organisation.

Avec le soutien de cet organe de conseil, les unités formalisent et mettent en œuvre des *initiatives d'amélioration continue*. Celles-ci sont définies chacune par un objectif précis d'amélioration, un plan d'action, et un calendrier (3 à 12 mois). En principe, ces initiatives sont réalisables dans le cadre des budgets disponibles. Leur objet est adapté au contexte et aux besoins de l'unité, et peut porter notamment sur:

- > la simplification de processus de métiers;
- > l'amélioration des processus de management ou d'administration;
- > l'amélioration de la communication interne ou externe;
- > la priorisation rationnelle des activités et des ressources;
- > la suppression de gaspillages (dépenses évitables, opérations sans valeur ajoutée, doublons, contrôles inutiles, erreurs récurrentes, etc...);
- > la réduction des délais de prestations;
- > l'amélioration du service rendu aux différentes parties prenantes;
- > etc.

Les unités privilégient une approche participative et ouverte dans la génération des idées d'amélioration. Elles font ainsi appel aux suggestions des collaborateurs. Elles priorisent les idées recueillies et déterminent lesquelles doivent être concrétisées en initiatives. Elles établissent leurs plans d'ac-

tions, qu'elles s'efforcent de suivre. A la clôture de chaque initiative, elles documentent les avancées obtenues et partagent leur retour d'expérience.

Les unités veillent à entretenir le processus de façon continue, en générant de nouvelles initiatives au fur et à mesure de la clôture des précédentes.

Chaque service désigne en son sein une personne de contact pour l'amélioration continue. Cette personne sera chargée des échanges d'informations entre l'unité et l'organe de conseil.

Des *revues de suivi* sont en effet planifiées régulièrement entre chaque unité (personne de contact) et l'organe de conseil. Ces revues constituent la colonne vertébrale du dispositif. Leur rôle est d'aider les unités à maintenir l'élan nécessaire au-delà de l'impulsion initiale. Il est essentiel de les tenir à intervalles rapprochés: leur fréquence et leur régularité conditionnent le caractère permanent et durable de l'amélioration continue. Les revues de suivi portent sur les points suivants:

- > Statut des initiatives en cours (travail réalisé, actions à venir);
- > Identification des blocages éventuels, recherche de solutions;
- > Discussion concernant un éventuel besoin de soutien;
- > Clôture des initiatives: retour d'expérience et partage des succès obtenus;
- > Lancement de nouvelles initiatives.

Il ne s'agit pas de surveiller les activités de l'unité, mais d'aider celle-ci à garder le cap en remettant inlassablement l'amélioration en bonne place sur l'ordre du jour. Ainsi, ces revues sont fréquentes (typiquement toutes les trois semaines), mais structurées pour durer chacune très peu de temps (pas plus de 30 minutes par service). Elles sont conduites par téléphone et peuvent être écourtées ou ajournées si les circonstances l'exigent. L'important est de créer la routine qui ancre l'amélioration dans les habitudes.

2.2.3. Déploiement

L'année 2019 constitue la phase pilote du projet, permettant de tester et de rôder le dispositif. Neuf unités issues de toutes les Directions y participent. Il est envisagé, année après année, d'enrôler un nombre croissant d'unités dans le dispositif.

Les services suivants ont été intégrés en 2019:

- > Service des communes (SCom);
- > Service de la protection de la population et des affaires militaires (SPPAM);
- > Service de l'environnement (SEn);
- > Archives de l'Etat de Fribourg (AEF);
- > Service public de l'emploi (SPE);
- > Registre foncier de la Sarine (RFSa);

- > Service du médecin cantonal (SMC);
- > Service des biens culturels (SBC);
- > Service d'archéologie de l'Etat de Fribourg (SAEF);

Le SPO accompagne chacun de ces services dans la définition de leurs initiatives d'amélioration et suit leur exécution au travers les revues de suivi. L'accompagnement offert dépend des besoins spécifiques du service, et inclut par exemple:

- > l'animation d'ateliers Kaizen de recherche d'idées d'amélioration;
- > l'assistance dans la formulation des initiatives, leur priorisation, et l'élaboration des plans d'actions;
- > la mise à disposition d'outils méthodologiques (analyse de processus, gestion de projet, résolution de problèmes, etc.) et l'accompagnement dans leur mise en œuvre.

Certains services disposent cependant déjà en interne d'une organisation structurée pour l'amélioration continue, qui les rend quasi-autonomes pour développer leurs initiatives.

Le Service du personnel et d'organisation organise aussi des échanges de bonnes pratiques entre les services participants. Enfin, il oriente enfin ses programmes de formation des cadres sur les thématiques en lien avec l'amélioration continue: outils et méthodes lean/kaizen, agilité, intelligence collective, etc.

2.2.4. Rapports des résultats

Le dispositif FR-INNOV est pensé comme un dispositif permanent et non comme un projet limité dans le temps. Il prévoit qu'un rapport d'activités soit présenté chaque année au Conseil d'Etat par l'intermédiaire de la Conférence des Secrétaires Généraux.

Le premier rapport annuel est prévu pour le premier trimestre 2020. Il sera l'occasion d'évaluer l'impact de la démarche, et si nécessaire de procéder à des ajustements pour les années suivantes.

3. Conclusion

3.1. Rappel des postulats

3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Etude de restructuration et de simplification des tâches de l'Etat

Ce postulat demandait d'apporter les modifications structurelles nécessaires dans le but de rationaliser les processus au sein des Directions et institutions de l'Etat. Il s'agissait notamment des tâches qui peuvent être simplifiées dans les Directions afin d'être plus efficient, des modifications apportées ainsi que les nouvelles méthodes proposées ou mises

en vigueur, de la liste de la législation, des règlements et des ordonnances qui sont modifiés ou qui nécessitent une adaptation et de l'effet estimé de la mesure.

3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Répartition des forces de travail au sein de l'Etat

Ce postulat demandait au Conseil d'Etat de rendre un rapport analysant les possibilités de gérer les fonctionnalités de l'Etat de manière globale et transversale.

3.2. Nouveau projet FR-INNOV

En application des bases légales, les Directions et les services n'ont pas attendu pour travailler à la simplification de leurs processus et à l'amélioration de leur efficacité. Ce travail, présenté par les postulats comme s'il s'agissait d'une action ponctuelle, est en réalité un effort qui s'exerce en permanence, même s'il n'est pas toujours facile d'en mesurer l'impact.

Pour répondre aux postulats, le Conseil d'Etat n'a pas retenu l'idée d'un inventaire général des pistes d'amélioration assorti d'un catalogue de mesures. L'expérience du projet APROC a mis en évidence les difficultés et les limites d'une telle démarche. Le Conseil d'Etat a préféré privilégier une approche qui stimule et soutient l'amélioration continue au sein des unités et en rend compte périodiquement. C'est le sens du nouveau projet FR-INNOV, dont l'objectif est bien la mise en place d'un système pérenne.

Le nouveau dispositif FR-INNOV fournit le cadre de référence qui manquait pour stimuler, coordonner, et mettre en valeur le processus d'amélioration continue dans l'Administration Cantonale. Ses rapports annuels permettront au Conseil d'Etat de prendre connaissance des améliorations réalisées et d'en évaluer les effets, conformément aux exigences des postulats.

Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prendre acte de ce rapport comme réponse aux postulats 2013-GC-80 et 2014-GC-59.



Bericht 2019-DFIN-64

3. Dezember 2019

des Staatsrats an den Grossen Rat über die Postulate

- > 2013-GC-80 Christian Ducotterd/Romain Castella – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben
- > 2014-GC-59 Dominique Butty – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht, mit dem den zwei oben genannten Postulaten Folge geleistet wird.

1. Zusammenfassung der Postulate	7
1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben	7
1.2. Dominique Butty: Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg	8
<hr/>	
2. Bericht des Staatsrats	8
2.1. Projekt APROC	8
2.1.1. Implementierung des Projekts APROC	8
2.1.2. Methodik für die Prozessanalyse	8
2.1.3. Analyse der Piloteinheit (Amt für Vermessung und Geomatik VGA)	9
2.1.4. Beurteilung von APROC nach der Pilotphase	10
2.2. Neues Projekt FR-INNOV	10
2.2.1. Konzept	10
2.2.2. Prozesse und Werkzeuge	11
2.2.3. Implementierung	12
2.2.4. Ergebnisberichte	12
<hr/>	
3. Schlussfolgerung	12
3.1. Die Postulate im Hintergrund	12
3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben	12
3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg	12
3.2. Das neue Projekt FR-INNOV	12

1. Zusammenfassung der Postulate

1.1. Postulat Christian Ducotterd/Romain Castella: Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben

Mit ihrem am 10. Oktober 2013 eingereichten Postulat luden die Grossräte Christian Ducotterd und Romain Castella den Staatsrat ein, die im Hinblick auf die Verfahrensrationalisierung in den Direktionen und Institutionen des Staates notwendigen Strukturänderungen vorzunehmen. In ihrem Postulat betonten sie, es gehe ihnen nicht um die Kontrolle der Arbeit der einzelnen Mitarbeitenden. Sie sind sich dabei bewusst, dass die staatlichen Aufgaben mit der Umsetzung gewisser Gesetze, interner Massnahmen sowie mit der

Inkraftsetzung von Reglementen und Verordnungen schwieriger geworden sind. Sie kommen zum Schluss, dass der Staat seine Arbeitsweise vereinfachen und restrukturieren muss, um mit unverändertem Personalbestand seine Aufgaben effizient erfüllen zu können. Die beiden Grossräte nennen Beispiele, die ihrer Ansicht nach zeigen, dass Lösungen gefunden werden können oder die zumindest geprüft werden sollten. Sie sind der Ansicht, dass es eine Priorisierung der Aufgaben braucht um zu beurteilen, ob sie auf einer Rechtsgrundlage oder blosser Praxis fussen. Sie verlangen vom Staatsrat einen Bericht mit folgenden Punkten:

- > Aufgaben, die in den Direktionen zur Effizienzsteigerung vereinfacht werden können;

- > vorgenommene Änderungen sowie vorgeschlagene oder in Kraft gesetzte neue Methoden;
- > Verzeichnis der geänderten oder zu ändernden Gesetzgebung, Reglemente und Verordnungen;
- > geschätzte Auswirkungen der Massnahme;
- > Verzeichnis der ziemlich oder sehr wichtigen Aufgaben, die auf keinerlei Rechtsgrundlage, sondern auf blosser Praxis fussen und für den Staatsbetrieb nicht wesentlich sind.

Diese Aufgaben sollten in verschiedene Gruppen eingeteilt werden, je nachdem, ob sie eigenfinanziert werden oder nicht. Die beiden Grossräte schliessen mit dem Vorschlag, dass eine aussenstehende Person ohne Verbindung zu den verschiedenen Ämtern diese komplexe Arbeit bis zu ihrer Umsetzung betreuen solle.

1.2. Dominique Butty: Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg

Mit einem am 27. Februar 2014 eingereichten Postulat verlangte Grossrat Butty vom Staatsrat einen Bericht über die Möglichkeiten einer globalen und transversalen Stellenbewirtschaftung.

Grossrat Butty war mit Bezug auf die damalige finanzielle Lage des Staates der Auffassung, es müsse zwischen Nützlichem und Notwendigem unterschieden werden. Es störte ihn, dass zusätzliche Stellen gleichmässig auf alle Direktionen verteilt werden.

Er nahm als Beispiel das Gesundheitsnetz eines Freiburger Bezirks, das bei der Direktion für Gesundheit und Soziales eine Aufstockung seiner VZÄ-Dotation für die Spitex beantragt hatte. Da die Direktion keinen Anspruch auf zusätzliche Stellen hatte, sei dem Gesuch nicht entsprochen worden.

2. Bericht des Staatsrats

2.1. Projekt APROC

Nach der Annahme der beiden Postulate antwortete der Staatsrat mit einem Bericht an den Grossen Rat (Bericht 2015-DFIN-48 – 29.9.2015), den dieser zur Kenntnis nahm. Dieses Dokument war der Ausgangspunkt für ein Projekt zur Analyse der Prozesseffizienz in den Verwaltungseinheiten des Staates. Das APROC (Analyse des PROCessus – Prozessanalyse) genannte Projekt hatte zum Ziel, die notwendigen Effizienzsteigerungen für die Bewältigung der neuen Aufgaben und des Bevölkerungswachstums ohne die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu identifizieren. In diesem Sinn sollte das Projekt den Forderungen der erwähnten Postulate entsprechen.

2.1.1. Implementierung des Projekts APROC

Das Projekt APROC wurde insgesamt mit drei Phasen geplant:

- > 1. «Pilotphase» (2016): Ausarbeitung der Methode und Analyse einer Verwaltungseinheit (VE) der Finanzdirektion, und zwar des Amtes für Vermessung und Geomatik (VGA);
- > 2. «Testphase» (2016–2017): Analyse von sieben Verwaltungseinheiten (eine pro Direktion) und Anpassung der Methode;
- > 3. «Implementierungsphase» (2017–2020): Entscheid des Staatsrates in Bezug auf den Umfang der anderen zu analysierenden VE des Staates, die Ressourcen, die Organisation und die langfristige Projektbegleitung.

2.1.2. Methodik für die Prozessanalyse

Die APROC-Methode für die Analyse einer Dienststelle wurde vom Amt für Personal und Organisation (POA) entwickelt und umgesetzt. Sie umfasst vier Etappen:

1. Etappe: Priorisierung der Prozesse

Es geht zunächst darum, für das globale Verständnis der Funktionsweise der Dienststelle einen Überblick über ihre Tätigkeiten zu erhalten.

Danach konzentriert sich die Analyse auf die Geschäftsprozesse, das heisst die operativen Tätigkeiten, die es zur Erbringung einer Leistung braucht (Dienstleistung oder Produkt). Die Führungs- und Unterstützungsprozesse werden nicht spezifisch einzeln analysiert, können aber über die Analyse von Geschäftsprozessen betrachtet werden.

Um die bestehenden Daten zu nutzen und bei der Erfassung der Prozesse einheitlich vorzugehen, wird nach der APROC-Methode vom Leistungskatalog aus dem ASL-Projekt (Analyse der staatlichen Leistungen) ausgegangen. Abhängig vom Reifegrad des bestehenden Prozesssystems (einige Dienststellen verfügen bereits über eine Beschreibung ihrer Prozesse) werden die Prozesse der analysierten Einheit aufgegriffen oder neu beschrieben.

Zum Abschluss nimmt die Dienststelle mit Hilfe der Fachpersonen des POA eine Kategorisierung und eine Priorisierung der erfassten Geschäftsprozesse vor. Für die Bestimmung der Vorrangigkeit zu analysierenden Prozesse wurde nach den folgenden drei Kriterien vorgegangen:

- > Wichtigkeit des Prozesses für den Auftrag der Dienststelle;
- > Verbesserungspotenzial der Funktionsweise des Prozesses;
- > Einsparungspotenzial bei der Verwendung der Ressourcen des Prozesses.

Das Endresultat dieser Etappe besteht aus einer Liste mit vorrangigen Prozessen.

2. Etappe: Umfrage

Für jeden im vorangehenden Schritt als vorrangig identifizierten Geschäftsprozess wird der Ablauf analysiert, um die Probleme und in der Folge mögliche Verbesserungen zu identifizieren (nach dem Grundsatz der «Lean Administration»: Probleme, Fehler, Zeitverluste usw. beseitigen – «Verschwendung beseitigen»).

Nach einem partizipativen Ansatz ist die vielschichtige Einbindung aller Akteure der Dienststelle sowie des jeweiligen Prozesses erforderlich. Dazu erhält zuerst jeder Akteur des jeweiligen Prozesses einen Fragebogen. Danach können die Ideen, die sich aus dieser Umfrage ergeben, in Gruppenworkshops weiterentwickelt werden. Der Fragebogen wurde gemeinsam mit dem POA und einem externen Beratungsunternehmen (Empiricon) entwickelt.

Der Fragebogen besteht aus zwei Teilen. Im ersten, auf eine quantitative Analyse ausgerichteten Teil beurteilen die Akteure eines Prozesses die globale Funktionsweise sowie die aktuelle Nutzung der Ressourcen (Infrastrukturen, Personal usw.). Im zweiten Teil werden die Personen über mögliche Leerläufe innerhalb der analysierten Prozesse befragt: Fehler, Wartezeiten, Übermittlung von unnötigen Daten/Informationen, Speicherung von komplexen Daten, unnötige Tätigkeiten oder Datenproduktion, übermässige Kontrollen und Validierungen, unnötige Personenbewegungen. Sie haben zudem die Möglichkeit, direkt Verbesserungsvorschläge anzubringen.

Nach der Umfrage wird eine Liste mit Einschätzungen und Verbesserungsvorschlägen erstellt. Diese wird vom POA formatiert, namentlich um die Anonymität der Kommentare zu bewahren.

3. Etappe: partizipative Workshops

Auf der Grundlage der aus der Umfrage resultierenden Einschätzungen und Verbesserungsideen wird für jeden Prozess ein Workshop organisiert, um die Ideen und Einschätzungen in der Gruppe zu besprechen. Das POA präsentiert zu Beginn jedes Workshops die globalen Ergebnisse der Umfrage und leitet die Workshops. In Gruppen entwickeln und vervollständigen die Akteure des Prozesses die geäusserten Ideen weiter und formulieren konkrete Verbesserungsmassnahmen.

4. Etappe: Diskussion der Massnahmen

Nach den Workshops wird für die vorgeschlagenen Massnahmen ein detaillierter Aktionsplan ausgearbeitet. Dieser bezeichnet die Verantwortlichen für die Umsetzung der Massnahmen, führt die absehbaren Kosten und Nutzen auf und ermöglicht die Planung, wie sich die erwarteten Ergebnisse erreichen lassen. Bei der Ausarbeitung des Aktionsplans wird ein besonderes Augenmerk auf die Massnahmen gelegt, die die Dienststelle kurzfristig ausführen kann (beispielsweise Verbesserung oder Einführung von Werkzeugen/Tools, Klärung der Verantwortung, Vereinheitlichung der Praxis, Informationsaustausch).

2.1.3. Analyse der Piloteinheit (Amt für Vermessung und Geomatik VGA)

Für die Effizienzanalyse der Prozesse des VGA wurde nach der oben vorgestellten Methodik vorgegangen. Die Analyse der Piloteinheit sollte das Testen der vom POA entwickelten Methode im Hinblick auf ihre allfällige Ausweitung auf den ganzen Staat Freiburg ermöglichen.

Nach dem Priorisierungsschritt wurden folgende 10 Prozesse für die Analyse ausgewählt:

Tätigkeitsgebiet	Untergebiet	Prozess
Amtliche Vermessung (AV)	Katastererstellung	> Prüfung der Angaben
	Nachführung und Geomatik	> grundbuchrelevante Daten > nicht grundbuchrelevante Daten
	Geomatik	> Datenmanagement (AV)
	Verbreitung	> Verbreitung und Bereitstellung
Landinformationssystem (LIS)		> Koordination > Steuerung > Projekte und Aufträge > zentralisierte Geodatenverwaltung > Information und Unterstützung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des VGA füllten eine Online-Umfrage aus. Jede Person musste einen Fragebogen pro Prozess ausfüllen. Die Beteiligung war sehr hoch (96%), was das Interesse am Vorgehen zeigte. Die befragten Personen haben die Funktionsweise der betreffenden Prozesse global beurteilt. Sie äusserten sich insbesondere zur aktuellen Ressourcennutzung (Infrastruktur, Personal usw.) für die Ausführung des Prozesses. Der Grossteil war der Ansicht, dass die Komplexität der Prozesse nicht reduziert werden konnte, ohne die Zufriedenheit der internen und/oder externen Nutzniessenden deutlich zu senken. Es gab wenige Bemerkungen zu Leerläufen oder Ineffizienzen in Verbindung mit den betrachteten Prozessen. Die Kommentare

fokussierten vielmehr auf die globalen Verbesserungen der Funktionsweise der Dienststelle.

Danach wurden mit Hilfe des POA sechs Halbtagesworkshops organisiert. Ein weiteres Mal stellten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Dienststelle ihr Interesse und ihre Einsatzbereitschaft für diese Arbeit unter Beweis. Als Arbeitsgrundlage wurden alle in der Umfrage formulierten Kommentare und Vorschläge verwendet. In diesen Workshops konnten alle Akteure eines Prozesses von den aus der Umfrage hervorgegangenen Ideen Kenntnis nehmen und sie in Gruppen diskutieren. Die Workshops ergaben jedoch nur wenige zusätzliche Ideen.

Insgesamt führten die Diskussionen zu 85 Vorschlägen. Nach einer letzten Synthese, bei der Doppelspurigkeiten beseitigt wurden, wurden 33 verschiedene Massnahmen ausgewählt.

Leider erwiesen sich die meisten Massnahmen aus dieser Studie als Projekte, deren Umsetzung besonders komplex ist. Dies war beispielsweise der Fall bei den Massnahmen in Verbindung mit strategischen Projekten wie der kostenlosen Bereitstellung der Online-Daten (OpenData), dem Inkrafttreten der kantonalen Verordnung über Geoinformation (KGeoIV) oder der Einführung des ÖREB-Katasters. Mehrere Massnahmen betrafen auch die Entwicklung von Informatiklösungen für optimierte und reibungslosere Arbeitsabläufe. Der Grossteil der Massnahmen betraf aber auch andere Dienststellen und hätte für ihre Umsetzung deren enge Mitarbeit benötigt. Beispielsweise die Einführung der DSK-Passerelle mit den Grundbuchämtern oder im Bereich des GIS das Projektmanagement mit dem ITA sowie die allgemeine Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Dienststellen in Verbindung mit der Geoinformation.

2.1.4. Beurteilung von APROC nach der Pilotphase

Die Analyse führte zu einer bestimmten Anzahl Vorschläge für Massnahmen, und die beim VGA durchgeführte Arbeit war alles andere als umsonst. Allerdings ist festzustellen, dass die erwarteten Ergebnisse mit dieser Methode nicht erzielt werden konnten. Mögliche Verbesserungen wurden identifiziert. Dabei handelt es sich aber vor allem um umfangreiche Projekte und Investitionen, die bewilligt werden müssten, um zukünftig tatsächlich positive Auswirkungen zu erhalten.

Die Erfahrung zeigte zudem, dass die detaillierte Analyse der Geschäftsprozesse, wie dies APROC vorsieht, viel Arbeit darstellt. Zwischen 2015 und 2017 wurden vom VGA und vom POA ungefähr 1500 Arbeitsstunden aufgewendet. Das Projekt würde ausufern, wenn jede VE darin integriert würde, was den Ausschlag für eine Neuausrichtung in Bezug auf das Gesamtziel gab.

An seiner Sitzung vom 3. Juli 2017 beschloss der Staatsrat deshalb, das Projekt APROC fallenzulassen und beauftragte die Finanzdirektion (FIND) mit der Ausarbeitung eines neuen Projekts.

2.2. Neues Projekt FR-INNOV

2.2.1. Konzept

Das neue Projekt FR-INNOV wurde vom Amt für Personal und Organisation zusammen mit der Generalsekretärenkonferenz (GSK) erarbeitet. Das Konzept wurde vom Staatsrat an dessen Sitzung vom 3. Juli 2018 gutgeheissen.

Es wird ein umfassender und nachhaltiger Ansatz angestrebt. Das Ziel ist die Einführung eines *Systems der laufenden Verbesserung* in Bezug auf die Funktionsweise der Verwaltungseinheiten als Ganzes und nicht nur der Geschäftsprozesse. Dieses System muss den verfügbaren Ressourcen angepasst werden und den Anliegen der Postulate sowie den Rechtsgrundlagen entsprechen. Es soll nach durchführbaren Aktionen gesucht werden – Änderungen, für die die Akteure rasch über die notwendigen Ressourcen verfügen. Die Vorgehensweise muss zudem agil sein, das heisst unter Berücksichtigung der spezifischen Situation der Direktionen und Dienststellen nach einer flexibleren Methodik, die an die Ausgangslage der einzelnen angepasst werden kann.

Die Erfahrung mit APROC hat gezeigt, dass die Entwicklung einer *Verbesserungskultur* ein unerlässlicher Baustein für den Erfolg eines solchen Projekts ist. Das Personal soll in einen partizipativen Ansatz für die Suche nach Verbesserungspotenzial eingebunden werden. Statt den Wandel von oben aufzuzwingen geht es darum, mit den Mitarbeitenden die möglichen Verbesserungen zu identifizieren und so die *Energie des Wandels* aufzuzeigen, das heisst die Orte, wo der Wille zur Veränderung besteht. Denn nur unter dieser Voraussetzung wird der fruchtbare Boden der Veränderung erzeugt: wo kein Wille ist, ist auch kein Weg.

Dieser neue Ansatz braucht Zeit und ist langfristig angelegt. Die ersten, zwar bescheidenen und örtlich begrenzten Erfolge nähren den Willen für grössere Veränderungen. Schrittweise weitet sich die Energie, die sich zu einem bestimmten Moment in einem Team in einer Dienststelle aufgebaut hat, auf andere Dienststellen und schliesslich auf den ganzen Staat aus.

Schlussendlich geht das Projekt davon aus, dass die Chefinnen und Chefs der Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 56 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG) «*regelmässig die Tätigkeit ihrer Einheit evaluieren [...], die Schlussfolgerungen aus ihren Evaluationen ziehen und die nötigen Verbesserungen vornehmen*». In Anwendung der Rechtsgrundlagen arbeiten die Direktionen und die Dienststellen schon seit einiger Zeit an der Verein-

fachung ihrer Prozesse und an der Steigerung ihrer Effizienz. Die ständige Verbesserung ist Teil ihrer ordentlichen Tätigkeit. Was hingegen fehlt, ist ein Dispositiv, um dazu anzuregen und diese Anstrengungen zu koordinieren und bekannt zu machen. Das Projekt FR-INNOV stellt ein solches Dispositiv bereit, damit die ständige Verbesserung und die Effizienzsuche dauerhaft und sichtbar in der Kultur der Verwaltung verankert werden können.

2.2.2. Prozesse und Werkzeuge

Das Dispositiv FR-INNOV richtet sich *a priori* an alle Verwaltungseinheiten, deren Personal im Stellenverzeichnis des Staates aufgeführt ist. Es vermeidet die Klippen der Bürokratie, die ihr Programm gleichförmig von oben nach unten durchsetzt. Stattdessen führt es einen stetigen Mechanismus ein, mit dem die Einheiten bei ihren eigenen Verbesserungsansätzen unterstützt werden, ihre Umsetzungen kommunizieren und ihre Erfahrungen teilen. Mit dieser Hebelwirkung wird FR-INNOV Ergebnisse erzielen.

Konkret schafft das Projekt FR-INNOV ein *ständiges Büro der ständigen Verbesserung* mit folgendem Auftrag:

- > Aufbau und Pflege eines engen und regelmässigen Kontakts mit den Einheiten zum Thema Verbesserung;
- > Erfassen und Fördern von Initiativen für die Verbesserung der Leistung durch die Einheiten;
- > Beratung der Einheiten bei ihrem Vorgehen, abhängig von ihren Bedürfnissen;
- > Förderung des Austauschs der Erfahrungen und der bewährten Praxis;
- > Entwicklung von methodologischen Werkzeugen und ihre Bereitstellung für die Einheiten;
- > jährlicher Bericht an den Staatsrat.

Diese Aufträge wurden dem Amt für Personal und Organisation (POA) anvertraut, das über eine Sektion verfügt, die auf Organisationsberatung spezialisiert ist.

Mit der Unterstützung dieses Beratungsorgans können die Einheiten *ständige Verbesserungsinitiativen* formalisieren und umsetzen. Diese werden jede mit einem genauen Verbesserungsziel, einem Aktionsplan und einem Zeitplan (3 bis 12 Monate) definiert. Grundsätzlich sind diese Initiativen im Rahmen der verfügbaren Budgets durchzuführen. Ihr Ziel ist an die Ausgangslage und die Bedürfnisse der Einheit angepasst und kann sich namentlich beziehen auf:

- > die Vereinfachung der Geschäftsprozesse;
- > die Verbesserung der Management- und Verwaltungsprozesse;
- > die Verbesserung der internen oder externen Kommunikation;
- > die rationelle Priorisierung der Tätigkeiten und Ressourcen;

- > die Vermeidung von Leerläufen (vermeidbare Ausgaben, Arbeitsgänge ohne Mehrwert, Doppelspurigkeiten, unnötige Kontrollen, wiederkehrende Fehler usw.);
- > die Verringerung der Leistungsfristen;
- > die Verbesserung der Dienstleistungen an die Beteiligten;
- > usw.

Die Einheiten bevorzugen für die Schaffung von Verbesserungsideen einen partizipativen und offenen Ansatz. Sie beziehen die Vorschläge der Mitarbeitenden mit ein. Sie priorisieren die gesammelten Ideen und legen fest, welche in konkrete Initiativen umgewandelt werden. Sie erstellen ihre Aktionspläne und bemühen sich, sie zu befolgen. Zum Abschluss jeder Initiative dokumentieren sie die Fortschritte und teilen ihre Erfahrungen.

Die Einheiten achten darauf, den Prozess stetig zu pflegen, indem sie nach dem Abschluss der vorangehenden nach und nach neue Initiativen schaffen.

Jede Dienststelle bezeichnet eine Kontaktperson für die ständige Verbesserung. Diese Person ist für den Informationsaustausch zwischen der Einheit und dem Beratungsorgan zuständig.

Zwischen jeder Einheit (Kontaktperson) und dem Beratungsorgan werden regelmässig *Begleitungssitzungen* geplant. Diese Sitzungen sind das Rückgrat des Dispositivs. Ihre Rolle besteht darin, den Einheiten zu helfen, über den ersten Anstoss hinaus den notwendigen Schwung zu behalten. Es ist wichtig, sie zeitnah abzuhalten: ihre Häufigkeit und Regelmässigkeit bedingen den ständigen und nachhaltigen Charakter der ständigen Verbesserung. Die Begleitungssitzungen behandeln folgende Punkte:

- > Stand der laufenden Initiativen (durchgeführte Arbeit, zukünftige Aktionen);
- > Identifizierung von möglichen Blockaden, Lösungssuche;
- > Diskussion in Bezug auf einen allfälligen Unterstützungsbedarf;
- > Abschluss der Initiativen: Erfahrungsaustausch und Teilen der Erfolge;
- > Lancieren von neuen Initiativen.

Es geht nicht darum, die Tätigkeiten der Einheit zu überwachen, sondern ihr zu helfen, auf Kurs zu bleiben, indem die Verbesserung immer wieder ganz oben auf die Tagesordnung gesetzt wird. So werden diese Sitzungen häufig abgehalten (ca. alle drei Wochen), sind aber so strukturiert, dass sie nur kurz dauern (nicht mehr als 30 Minuten pro Dienststelle). Sie werden telefonisch durchgeführt und können gekürzt oder vertagt werden, wenn es die Umstände erfordern. Es ist wichtig, eine Routine zu schaffen, die die Verbesserung zur Gewohnheit werden lässt.

2.2.3. Implementierung

2019 ist die Pilotphase des Projekts, in der das Dispositiv getestet und eingespielt wird. Neun Einheiten aus allen Direktionen beteiligen sich. Es wird in Betracht gezogen, dass jedes Jahr mehr Einheiten das Dispositiv in Anspruch nehmen.

Folgende Dienststellen wurden 2019 integriert:

- > Amt für Gemeinden (GemA);
- > Amt für Bevölkerungsschutz und Militär (ABSM);
- > Amt für Umwelt (AfU);
- > Staatsarchiv Freiburg (StAF);
- > Amt für den Arbeitsmarkt (AMA);
- > Grundbuchamt Saane;
- > Kantonsarztamt (KAA);
- > Amt für Kulturgüter (KGA);
- > Amt für Archäologie des Staates Freiburg (AAFR);

Das POA begleitet jede dieser Dienststellen bei der Definition ihrer Verbesserungsinitiativen und verfolgt ihre Ausführung mit Begleitungssitzungen. Die angebotene Begleitung hängt von den spezifischen Bedürfnissen der Dienststelle ab. Dazu gehören beispielsweise:

- > Leitung von Kaizen-Workshops für die Suche nach Verbesserungsideen;
- > Unterstützung bei der Formulierung von Initiativen, bei der Priorisierung und bei der Erarbeitung von Aktionsplänen;
- > Bereitstellung von methodologischen Werkzeugen (Prozessanalyse, Projektmanagement, Problemlösung usw.) und Begleitung bei ihrer Umsetzung.

Einige Dienststellen verfügen bereits über eine strukturierte interne Organisation für die ständige Verbesserung, wodurch sie quasi selbstständig ihre Initiativen entwickeln können.

Das Amt für Personal und Organisation organisiert zudem den Austausch der bewährten Vorgehensweisen zwischen den teilnehmenden Dienststellen. Schliesslich richtet es sein Weiterbildungsprogramm für Kader auf Themen in Verbindung mit der ständigen Verbesserung aus: Werkzeuge und Methoden Lean/Kaizen, Agilität, kollektive Intelligenz usw.

2.2.4. Ergebnisberichte

Das Dispositiv FR-INNOV ist auf Dauer ausgelegt und kein zeitlich begrenztes Projekt. Es sieht einen Tätigkeitsbericht vor, der dem Staatsrat jedes Jahr über die Generalsekretärenkonferenz vorgelegt wird.

Der erste Jahresbericht ist für das erste Quartal 2020 geplant. Dies wird die Gelegenheit sein, die Wirkung der Vorgehensweise zu beurteilen und wenn notwendig Anpassungen für die Folgejahre vorzunehmen.

3. Schlussfolgerung

3.1. Die Postulate im Hintergrund

3.1.1. Postulat 2013-GC-80 Ducotterd Christian/Castella Romain – Studie zur Restrukturierung und Vereinfachung der staatlichen Aufgaben

Dieses Postulat verlangte die notwendigen Strukturänderungen mit dem Ziel, die Prozesse in den Direktionen und Institutionen des Staates zu rationalisieren. Es handelte sich dabei insbesondere um die Aufgaben, die in den Direktionen für mehr Effizienz vereinfacht werden können, um vorgenommene Änderungen, um vorgeschlagene oder in Kraft gesetzte neue Methoden sowie um das Verzeichnis der geänderten oder zu ändernden Gesetzgebung, Reglemente und Verordnungen.

3.1.2. Postulat 2014-GC-59 Butty Dominique – Verteilung der Arbeitskräfte beim Staat Freiburg

Dieses Postulat verlangte vom Staatsrat einen Bericht über die Möglichkeiten einer globalen und transversalen Stellenbewirtschaftung.

3.2. Das neue Projekt FR-INNOV

In Anwendung der Rechtsgrundlagen arbeiten die Direktionen und Dienststellen schon seit einiger Zeit an der Vereinfachung ihrer Prozesse und an der Steigerung ihrer Effizienz. Diese Arbeit, die von den Postulaten als punktuelle Aktion dargestellt wird, ist in Wahrheit ein ständiges Streben, dessen Wirkung nicht immer einfach zu messen ist.

Für die Beantwortung der Postulate entschied sich der Staatsrat gegen ein allgemeines Inventar der Verbesserungen mit einem Massnahmenkatalog. Die Erfahrung mit dem Projekt APROC hat die Schwierigkeiten und die Grenzen eines solchen Vorhabens aufgezeigt. Der Staatsrat hat eine Vorgehensweise vorgezogen, die zu ständiger Verbesserung in den Einheiten anregt, diese fördert unterstützt und periodisch darüber Bericht erstattet. Dies ist der Zweck des neuen Projekts FR-INNOV, dessen Ziel die Einführung eines nachhaltigen Systems ist.

Das neue Dispositiv FR-INNOV liefert den bis anhin fehlenden Referenzrahmen für die Anregung, Koordination und Bekanntmachung der ständigen Verbesserungsprozesse in der Kantonsverwaltung. Mit den Jahresberichten wird der Staatsrat über die erzielten Verbesserungen informiert und kann die Wirkungen entsprechend der Forderungen der Postulate beurteilen.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat, diesen Bericht in Erfüllung der Postulate 2013-GC-80 und 2014-GC-59 zur Kenntnis zu nehmen.
