



Vorlage an den Landrat

vom 14. September 2004

betreffend Software für die Personal- und Lohnadministration (Projekt Espresso): Abrechnung des Verpflichtungskredits

1. Verpflichtungskredit

- 1.1 Mit Vorlage 1998-150 vom 25. August 1998 hatte der Regierungsrat den Landrat um die Genehmigung eines Verpflichtungskredits von 2.4 Millionen Franken zu Lasten der Konten 2100.311.80 / 318.81 / 318.83 ersucht. Eine Indexierung des Kredites erfolgte nicht. Die Finanzkommission stimmte der Vorlage einstimmig am 23. September 1998 zu. Der Landrat akzeptierte die Vorlage ebenfalls einstimmig mit Beschluss vom 15. Oktober 1998.
- 1.2 Mit Vorlage 2000-001 vom 4. Januar 2000 hatte der Regierungsrat den Landrat um die Genehmigung eines Zusatzkredites von 0.7 Millionen Franken ersucht. Die Finanzkommission stimmte der Vorlage einstimmig am 16. Februar 2000 zu. Der Landrat akzeptierte die Vorlage mit wenigen Enthaltungen mit Beschluss vom 6. April 2000.
- 1.3 Mit Vorlage 2001-166 vom 19. Juni 2001 orientierte der Regierungsrat den Landrat über eine Kreditüberschreitung von 0.6 Millionen Franken. Die Finanzkommission nahm von der Kreditüberschreitung mit zwei Enthaltungen am 22. August 2001 Kenntnis. Der Landrat nahm mit Beschluss vom 8. November 2001 ebenfalls von der Kreditüberschreitung Kenntnis.
- 1.4 Insgesamt wurde für das Projekt Espresso demnach ein Kreditrahmen von 2.4 Millionen, 0.7 Millionen und 0.6 Millionen Franken, zusammen 3.7 Millionen Franken, beschlossen. In Anspruch genommen wurden 3'917'074 Franken. Damit wird der bewilligte Kreditrahmen um 0.2 Mio. Franken überschritten.

2. Gegenstand des Kredits

- 2.1 Gegen Ende der Neunziger Jahre erwies es sich als notwendig, die bestehenden Systeme für die Bearbeitung von Personalvertrags- und Lohnangelegenheiten auf eine neue Basis zu stellen. Massgebend waren dafür folgende Gründe:
 - Der Anbieter kündigte an, die seit 1990 in Betrieb stehende Software in naher Zukunft nicht mehr zu unterhalten. Die Reparaturanfälligkeit und damit die Unterhaltskosten waren gestiegen.
 - Die Personalverwaltung wurde im Zuge der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) in die Direktionen dezentralisiert. Diese Änderung der Verwaltungsstrukturen

sollte durch moderne Mittel der Informatik unterstützt werden. Gleichzeitig sollte eine einheitliche Software für die Vertragsverwaltung als Ersatz für die verschiedenen Insel-lösungen und zur Vereinfachung der Abläufe eingeführt werden.

- Die internen Kontrollen bei der Bearbeitung der Personal- und Lohndaten waren ungenügend; eine Verbesserung des Internen Kontrollsystems (IKS) wurde notwendig. Systemseitig fehlten insbesondere die Journalisierung der Stammdatenmutationen und eine technisch gestützte Freigabe der Datenerfassung und -änderung.
- Die Anliegen der Personaldienste und die Anforderungen der Lohnbearbeitung sollten mit einer integrierten Softwarefamilie abgedeckt werden.

In der Landratsvorlage 1998-150 vom 25. August 1998 wurden die Bedingungen, welche der Regierungsrat vorgegeben hat, aufgeführt:

- Es soll eine Lösung gesucht werden, die standardmässig, also ohne besondere Anpassungen, für die gesamte Kantonsverwaltung anwendbar ist.
- Es soll ein Programm gefunden werden, das bausteinartig strukturiert ist und der Kantonsverwaltung die Freiheit lässt, alle Module zu benützen oder einzelne wegzulassen in der Überlegung, dass unter Kosten-/Nutzenerwägungen ein optimales Vorgehen gewählt werden soll.
- Der Teil Personalverwaltung soll zügig umgesetzt werden können, damit die dezentralisierten Personaldienste möglichst rasch ein Standardsystem zur Verfügung haben.
- Die Lohnadministration soll wie bisher gestaltet werden (z.B. Einheitszahltag, Lohnabrechnungen für Gemeindelehrpersonal durch den Kanton, automatische Rückbelastung von Lohnanteilen an die Gemeinden); dieser Teil der EDV-Lösung soll gleichzeitig bearbeitet, aber nicht parallel eingeführt werden können, weil ein modularer Aufbau und eine etappierte Einführung hier nicht möglich sind.
- Das Programm soll bereits bei anderen Kantonsverwaltungen im Einsatz stehen, damit die Tauglichkeit für die Bearbeitung der Komplexitäten im Lohnbereich, wie sie der öffentlichen Verwaltung eigen sind, nachgewiesen ist.
- Die Forderungen nach einem ausreichenden Internen Kontrollsystems müssen erfüllt sein (u.a. Vier-Augen-Prinzip, Aufzeichnung der Datenänderungen).
- Das anzuschaffende Software muss eine moderne EDV-Basis aufweisen (sogenannte Client-Server-Architektur).

Aufgrund einer Ausschreibung wurde die Softwarefamilie HR Access der Firma IBM Schweiz ausgewählt.

- 2.2 Der Regierungsrat bestellte für die Abwicklung des Projekts eine Projektleitung, die bei der Finanz- und Kirchendirektion (Federführung) angesiedelt war; die Leitung übernahm der Finanzverwalter. Die Projektleitung, die von Beginn an Fachvertreter der Direktionen zur breiteren Abstützung der Arbeiten einschloss, wurde mit einem Projektcontroller versehen; ausserdem gab der Steuerungsausschuss (Finanzdirektor, Sanitäts-, später Justizdirektor) der Projektleitung einen externen, ihm berichtenden Controller bei.
- 2.3 Das Projekt wurde in zwei Teile aufgeteilt: Personalinformations- und -administrationssystem (PIAS) und Lohninformations- und -administrationssystem (LIAS). Es wurde in Aussicht genommen, PIAS mit den Teilen Bewerber- und Vertragsverwaltung auf den Beginn des Jahres 2000 in Betrieb zu nehmen; der Termin konnte eingehalten werden. Weiter wurde anfangs geplant, LIAS ganz auf den Beginn des Jahres 2001 in Betrieb zu nehmen. Der Teil Lehrerschaft war danach auf August 2001 verschoben worden.
- 2.4 Mit dem Softwarelieferanten wurden Dienstleistungsverträge abgeschlossen. Ein Werkvertrag wäre zweifellos teurer gekommen, da der Anbieter in der Regel vorsichtiger kalkuliert und eine "Risikoprämie" mitberücksichtigt. Ein Kostendach war von der IBM abgelehnt worden.

3. Abweichungen gegenüber bewilligtem Projekt

- 3.1 Die Projektumsetzung erwies sich als wesentlich schwieriger als ursprünglich angenommen. Dafür waren eine ganze Reihe von Gründen massgeblich.
 - 3.1.1 Für die öffentliche Verwaltung existieren auf dem Markt keine Standardlösungen. Die Systemfamilie HR Access, obwohl in Vorversionen bereits bei einigen wenigen Kantonen in Anwendung, erwies sich nicht in allen Belangen tauglich für die Zwecke der Kantonsverwaltung Baselland. Während sich die Probleme bei der Vertragsadministration in Grenzen hielten, wurden bei der Lohnadministration teilweise Anpassungen am Standard, teilweise umfangreiche Nachprogrammierungen notwendig, die weit über das hinaus führten, was beim ursprünglichen Kreditbegehren vorhergesehen worden war.
 - 3.1.2 Es erwies sich als notwendig, angesichts der knappen internen Fachressourcen externe Unterstützung einzusetzen; eine solche war ursprünglich nicht geplant gewesen.
 - 3.1.3 Seitens des Lieferanten der Software wurden im Projektablauf immer wieder neue Projektleiter eingesetzt (insgesamt fünf), und die Fachressourcen für die Bearbeitung der Kundenprobleme erwiesen sich als quantitativ und qualitativ nicht immer ausreichend.
 - 3.1.4 Das Lohnsystem bei der Kantonsverwaltung ist vergleichsweise komplex und weist vor allem im Bereich der Löhne der Lehrkräfte zahlreiche Differenzierungen auf. Zu erwähnen sind Mehrfachverträge, der sog. Einheitszahltag, Verträge ohne fixiertes Pensum, Rückbelastung von Lohnanteilen an die Gemeinden (schon im Kreditbegehren als Zusatzprogrammierung gekennzeichnet), unterschiedliche Vertragsperioden, Rückrechnungen nach Datenkorrekturen und Teile der Abrechnung mit der Pensionskasse. Die Menge der zu bearbeitenden Verträge (über 11'000) stellt keine Schwierigkeit dar.
Zwar wurden Vereinfachungen vor allem bei der Lohnauszahlung geprüft und auch realisiert, aber die Komplexität blieb. Es mussten deshalb mannigfache Anpassungen in den Programmen vorgenommen werden, deren Ausmass unterschätzt worden waren; die personellen Ressourcen wurden überbeansprucht. Die beantragten finanziellen Ressourcen erwiesen sich als zu knapp.
 - 3.1.5 Die Dezentralisierung der Personalverwaltung, zusammen mit der neuen Softwarefamilie, stellten eine starke Belastung der Anwenderorganisation dar. Der Schulungsbedarf für die Anwender war unterschätzt worden und musste erweitert werden. Die Akzeptanz des neuen Systems war am Anfang nicht zufriedenstellend. Teile der Kantonsverwaltung übernahmen erst mit grösserer Verspätung ihre Verantwortung für die Lohnadministration.
 - 3.1.6 Das zeitliche Zusammenfallen der Einführung der Besoldungsrevision für das Staatspersonal mit derjenigen für die neue Software, was bei Projektbeginn nicht geplant gewesen war, stellte grosse Ansprüche an die Organisation und teilweise an die finanziellen Mittel. Anomalitäten des abzulösenden Lohnsystems mussten von der Projektleitung entdeckt und vorgängig bereinigt werden. Ausserdem war vorgegeben worden, dass im Bereich der Schulen der Übergang auf die neue Besoldungsverordnung später als der des restlichen Staatspersonals erfolgen musste; auf einer neuen Software waren deshalb zeitweilig zwei Besoldungsordnungen parallel zu führen.
 - 3.1.7 Die Anforderungen, die an die notwendigen Sicherungen beim Umgang mit Vertrags- und Lohndaten gestellt wurden (Einführung des Vier-Augen-Prinzips), erwiesen sich technisch als relativ schwierig lösbar.
- 3.2 Der sehr ehrgeizige Zeitplan (Produktivsetzen der Vertragsverwaltung per Januar 2000, der Lohnadministration per Januar 2001 bzw. August 2001) konnte trotz knappen personellen Ressourcen letztlich eingehalten werden. Die Verschiebung bei der Lohnadministration war geprüft und verworfen worden. Aus institutionellen Gründen hätte der Aufschub ein ganzes Jahr betragen müssen, weil das Kalenderjahr für eine ganze Reihe von Abrechnungen (Lohnausweis, Pensionskassenstatus, Sozialversicherung) zwingend vorgegeben ist. Ein Projektunterbruch hätte zu erheblichen Schwierigkeiten, einschliesslich Mehrkosten, geführt.

Es erschien deshalb als zweckmässiger, die Kumulation der Anforderungen (neue Software und Besoldungsrevision) in Kauf zu nehmen, auch wenn mit mehr Anlaufschwierigkeiten zu rechnen war.

- 3.3 Als es sich erwies, dass der Kreditrahmen, den der Landrat gesprochen hatte, nicht zu halten war, wurde im Januar 2000 ein Zusatzkredit beantragt. In der Finanzkommission war die Frage nach einem Projektstopp diskutiert worden. Ein Projektstopp war abgelehnt worden, da das Projekt schon zu weit fortgeschritten war. Der Landrat bewilligte diesen Zusatzkredit mit LRB 439 vom 6. April 2000.
- 3.4 Mitte 2001 wurde der Landrat über die Überschreitung des Zusatzkredits in Kenntnis gesetzt. Die Projektleitung hatte sich in einer Zwangslage befunden. Die Datenmigration bei der Parametrisierung, die Umsetzung der Besoldungsrevision und die Weiterverrechnung der Lehrerlöhne brachten Probleme mit sich, was zu Mehrarbeit und höheren Kosten führte. Die Nachführung der Programmversionen auf den verschiedenen Plattformen (Produktion, Test, Schulung, Entwicklung) war seitens des Softwarelieferanten nicht sauber vorgenommen worden, so dass die Test- und Entwicklungsplattform nicht übereinstimmten und eine eigentliche Testplattform fehlte. Die mangelnden Ressourcen verunmöglichten, dass die notwendigen Testläufe gefahren werden konnten. Dies führte zu einer grösseren Fehleranfälligkeit.
- 3.5 Anfangs 2002 hat die Softwarelieferantin nach verschiedenen Interventionen seitens der Finanz- und Kirchendirektion erhebliche Kosten für Fehlerbehebungen übernommen. Damit konnte die Projektphase beendet werden.

4. Stand der EDV-Anwendung Mitte 2004

- 4.1 Seit Anfang des Jahres 2000 ist der Teil PIAS (Vertragsverwaltung) in den Status einer Anwendung übergeführt und damit aus dem Stadium des Projekts entlassen worden. Das Gleiche trifft zu für die Lohnadministration seit Mitte 2002. Mithin ist das Projekt im formellen Sinne abgeschlossen; Personal- und Lohnadministration sind zur laufenden Anwendung geworden.
- 4.2 Der Betrieb des Lohnadministrationssystems läuft ohne nennenswerte Schwierigkeiten. Wie bei jeder EDV-Anwendung werden im Rahmen des Betriebs gewisse Anpassungen und Optimierungen vorgenommen. Im Rahmen eines periodischen Erfahrungsaustausches unter den Anwendern werden Fragen diskutiert und neue Richtlinien geschult. Inzwischen wurden die verschiedenen Plattformen in Übereinstimmung gebracht und es existiert eine Testplattform.
- 4.3 Im Rahmen eines speziellen Projektes werden die revidierten Statuten der Basellandschaftlichen Pensionskasse in die Lohnadministrationssoftware integriert. Das Projekt steht unter externer Leitung. Die Projektphasen können fristgerecht durchgeführt werden, so dass die fristgerechte Umsetzung der neuen Statuten per 1.1.2005 gewährleistet ist.

5. Kosten

Die Kosten des Projekts im Vergleich mit den gesprochenen Mitteln lassen sich anhand der untenstehenden Tabelle ablesen.

Kostenkategorie	Verpflichtungskredit*	Zusatzkredite	Abzurechnende Kosten	Konto (Rubrik 2100)	Abweichung in Fr.	Abweichung in %
Externe Leistungen (Unterstützung Projektleitung u. Benutzer-schulung)	-		143'237.50	309.18.200		
Hardware	100'000		26'753.05	311.80.200		
Dienstleistungen und Anteil Wartungsvertrag für Produktivsetzung	-		184'000.00	318.20.200		
Rückbelastung	900'000	700'000**	3'111'089.70	318.81.200		
		600'000** *				
Realisierung, Schulung	950'000					
Lizenzen	400'000		451'995.67	318.83.200		
Reserve	100'000					
Total ausgewiesene Kosten (LRV 98/150)	2'530'000					
Beschlossene Kredite	2'400'000	1'300'000				
Total Kredite	3'700'000		3'917'075.92		217'075.92	5,87

* LR-Beschluss Nr. 150 vom 25. August 1998

** LR-Beschluss Nr. 1 vom 16. Februar 2000

*** LR-Beschluss Nr. 166 vom 22. August 2001

Diese Abrechnung wurde dem Landrat bereits mit der Landratsvorlage 2002/029 betreffend Motion der FDP-Fraktion "Wie steht es mit der EDV im Kanton wirklich?" zur Kenntnis gebracht.

Die Gründe, die für die Kreditüberschreitungen massgeblich waren, sind einerseits im schwierigen Projektablauf (vgl. Punkt 3.1), andererseits in der viel zu knappen Kalkulation der Kosten zu suchen. Die Anschaffung der Vorgänger-Software SUPIS hatte schon im Jahr 1990/91 rund 2.5 Mio. Franken gekostet. In der Landratsvorlage 1998-150 vom 25. August 1998 beläuft sich die Kostenplanung auf 2.53 Mio. Franken; beschlossen worden ist ein Verpflichtungskredit von 2.4 Mio. Franken. Unter Beachtung der seit 1990 eingetretenen Kostensteigerungen und der erweiterten Funktionalitäten war der ursprünglich beantragte Kredit von 2.4 Mio. Fr. ganz offensichtlich zu knapp. Dies zeigt auch ein Vergleich mit anderen Kantonen: Der Kanton Zürich hat mit der IBM für die Einführung des HR Access einen Werkvertrag im Umfang von 20 Mio. Franken ausgehandelt (Anzahl bearbeitete Verträge: 22'000)¹. Der Grosse Rat des Kantons Aargau hat für die Einführung eines neuen Lohnadministrationssystems einen Verpflichtungskredit von 7 Mio. Franken bewilligt. Im Kanton Aargau werden die Löhne zentral verwaltet und es findet keine Weiterverrechnung an die Gemeinden statt.

Für die zweite Kreditüberschreitung musste die Form einer Unterrichtung des Parlaments aus Gründen der Dringlichkeit gewählt werden, da die weiteren Projektarbeiten angesichts der bereits eingetretenen vorübergehenden Schwierigkeiten bei den Lohnabrechnungen nicht unterbrochen werden durften.

¹ Tages-Anzeiger vom 7. Dezember 2001

Bei den abzurechnenden Kosten müssen die Ausgaben für die externe Unterstützung der Projektleitung und für die Schulung im Umfang von 120'000 Franken mitberücksichtigt werden. Sie waren dem Projektkredit ursprünglich nicht zugerechnet worden. Weiter wird ein Anteil der Kosten des Wartungsvertrages, der mit Datum vom 30. November 2001 abgeschlossen worden ist, ebenfalls dem Projektkredit zugerechnet. Im Rahmen dieses Wartungsvertrages mussten etliche Stunden zur Fehlerbehebung aufgewendet werden.

6. Antrag

Dem Landrat wird beantragt, die Abrechnung für die Software für die Personal- und Lohnadministration zu genehmigen.

Liestal, 14. September 2004

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

der Präsident:

Adrian Ballmer

der Landschreiber:

Walter Mundschin