

Administration der Lehrpersonen Schule Aargau (ALSA); Schaffung eines Systems; Kleinkredit

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zum Kleinkredit betreffend Schaffung eines Systems für die Administration der Lehrpersonen Schule Aargau (ALSA) zur Beschlussfassung.

Zusammenfassung

Damit Schulen beim Kanton Ressourcen beantragen und daraus Lehrpersonen anstellen können, werden heute diverse Formulare ausgefüllt, die Daten manuell verarbeitet und Mutationen über verschiedene Kanäle gemeldet. Dies generiert sowohl für die Schulen als auch für das Departement Bildung, Kultur und Sport einen beträchtlichen Aufwand. Mit dem Projekt Administration Lehrpersonen der Schule Aargau (ALSA) soll per 2015 ein System geschaffen werden, mit dem der Datenaustausch elektronisch und medienbruchfrei stattfinden kann und die Prozesse so weit wie möglich automatisiert werden. Gegenstand des Projekts sind die Löhne der kantonal zu verwaltenden Lehrpersonen mit einer Lohnsumme von 975 Millionen Franken, was knapp 20 % der gesamten kantonalen Ausgaben ausmacht.

Die Schaffung des vorgeschlagenen Informatiksystems hat folgende Ziele:

- Aufwandreduktion für die Administration von Personal- und Anstellungsdaten auf allen Schulstufen durch direkten Zugriff auf die Daten (Abschaffung der Papierformulare)
- Unterstützung der Prozesse für Schul- und Kantonsmitarbeitende
- Integriertes Controlling und breite Auswertungsmöglichkeiten auf allen Stufen
- Durchgängige, breite Nutzung der Personal- und Anstellungsdaten ohne Medienbruch
- Reduktion von fehlerhaften Anstellungsdaten und den damit verbundenen Kosten
- Unterstützung zukünftiger Entwicklungen bezüglich der Ressourcierung von Schulen

Mit ALSA wird der administrative Aufwand für die Verwaltung der Lehrpersonenlöhne in den Gemeinden beziehungsweise Schulen ebenso wie in der zentralen Verwaltung erheblich reduziert und die Qualität massiv verbessert. Für den Kanton dürfte das Projekt dadurch Einsparungen bringen, die dazu führen, dass es sich innerhalb von rund zwei Jahren selber finanziert.

Das Vorhaben befindet sich in der Vorprojektphase. Hauptteil dieser Phase bildet das Vorbereiten und Durchführen einer Ausschreibung nach GATT/WTO. Die Ausschreibung fand vom 21. Dezember 2012 bis am 1. Februar 2013 statt. Die sieben eingegangenen Offerten wurden durch ein interdepartementales Team geprüft. Resultat der Prüfung ist das finanziell und qualitativ insgesamt beste Angebot, für welches der Regierungsrat am 3. Juli 2013 das Departement Bildung, Kultur und Sport ermächtigte, den Zuschlag, vorbehaltlich der Kreditsprechung für das Hauptprojekt durch den Grossen Rat, zu erteilen.

Die Umsetzung des Vorhabens bedeutet einen Finanzbedarf von einmalig Fr. 2'641'500.–. Hierfür wird dem Grossen Rat ein Kleinkredit beantragt. Für die Vorprojektphase hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 2012-001182 bereits einen Kleinkredit und mit RRB Nr. 2013-000801 einen Zusatzkleinkredit für die Verlängerung der Vorprojektphase gesprochen. Die jährlichen Folgekosten nach Abschluss des Projekts fallen ab 2016 im Umfang von Fr. 197'000.– an.

1. Ausgangslage

Damit Schulen beim Kanton Ressourcen beantragen und daraus Lehrpersonen anstellen können, werden heute diverse Formulare ausgefüllt, die Daten manuell verarbeitet und Mutationen über verschiedene Kanäle gemeldet. Dies generiert sowohl für die Schulen als auch für das Departement Bildung, Kultur und Sport einen beträchtlichen Aufwand. Mit dem Projekt Administration Lehrpersonen der Schule Aargau (ALSA) soll per 2015 ein System geschaffen werden, mit dem der Datenaustausch elektronisch und medienbruchfrei stattfinden kann und die Prozesse so weit wie möglich automatisiert werden.

Am 18. November 2008 hat der Grosse Rat einen Grosskredit für den Aufbau der zentralen E-Government-Infrastruktur bewilligt (GRB Nr. 2008-1987). In der entsprechenden (08.223) Botschaft wird das Projekt ALSA als Beispielprojekt aufgeführt.

An seiner Sitzung vom 5. September 2012 hat der Regierungsrat das Vorprojekt ALSA bewilligt, eine 100%-Projektstelle für das Vorprojekt gesprochen und das Departement Bildung, Kultur und Sport zur Erarbeitung und Durchführung eines allfälligen Submissionsverfahrens beauftragt (RRB Nr. 2012-001182).

Aufgrund der Konzeptarbeiten und Kostenschätzungen wurde bald ersichtlich, dass ein Submissionsverfahren nach GATT/WTO notwendig sein würde. Die Hauptarbeit während der Vorprojektphase war entsprechend die Erstellung des Pflichtenhefts und des Anforderungskatalogs sowie die Durchführung des Ausschreibungsverfahrens.

Die Ausschreibung nach GATT/WTO hat vom 21. Dezember 2012 bis am 1. Februar 2013 stattgefunden. Sieben Anbieter haben fristgerecht eine Offerte eingereicht. Die Offertöffnung hat unter Beisein des Departements Finanzen und Ressourcen (Rechtsdienst) am 4. Februar 2013 stattgefunden. Die Prüfung der Angebote wurde durch ein interdepartementales Team vorgenommen. Anhand der Offerte des Submissionssiegers, welcher am 2. Mai 2013 von

der Steuergruppe empfohlen wurde, wurde die Kostenaufstellung für das Hauptprojekt erstellt.

An seiner Sitzung vom 3. Juli 2013 hat der Regierungsrat das Departement Bildung, Kultur und Sport ermächtigt, dem Submissionssieger den Zuschlag zu erteilen und die Vertragsverhandlungen zu führen – unter Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch den Grossen Rat. Zudem hat der Regierungsrat eine Verlängerung der Vorprojektphase bewilligt sowie eine Projektstelle für die Hauptprojektphase, sollte der Grosse Rat dem Umsetzungskredit zustimmen (RRB Nr. 2013-000801).

Damit der Einführungszeitpunkt von Januar 2015 gewährleistet ist, drängt sich ein Start des Projekts noch Anfang Oktober 2013 auf. Deshalb wird dem Grossen Rat in einer separaten Vorlage und nicht mittels Sammelvorlage im Zug der Zusatzfinanzierungen und Zielanpassungen 2013, II. Teil, der notwendige Kleinkredit für die Umsetzung von ALSA beantragt.

2. Handlungsbedarf

Der Kanton Aargau zahlt jährlich rund 975 Millionen Franken an Lohnkosten für Lehrpersonen und Schulleitungen aus, was knapp 20 % der gesamten kantonalen Ausgaben ausmacht. Dabei werden die damit verbundenen Prozesse noch weitgehend mit Excel-Formularen und E-Mail abgewickelt. Daten werden an einen Ort erfasst und am anderen manuell in ein zentrales System eingegeben. Dies ist bei Weitem nicht mehr zeitgemäss. Nicht nur fällt bei den Schulen ein enormer administrativer Aufwand an, ein solches Verfahren ist auch stark fehleranfällig. Ein effizientes Controlling ist unter diesen Umständen erschwert.

Zur Schaffung einer Informatiklösung im Bereich der (Schul-)Ressourcensprechung und der (Schul-)Personaladministration wird zum vorhandenen Kleinkredit für das Vorprojekt ein Kleinkredit für das Hauptprojekt beantragt. Die Kredithöhe beträgt Fr. 2'641'500.– und stützt sich auf die mit der Submission eingegangenen Offerten. Mit dieser einmaligen Investition und jährlichen Folgekosten (nach Abschluss des Projekts) im Umfang von Fr. 197'000.– steht mit ALSA ein Instrument zur Verfügung, mit dem 14'500 Lehrpersonen mit einer Lohnsumme von insgesamt 975 Millionen Franken verwaltet werden können.

2.1 Reduktion des administrativen Aufwands

Anstellungsbehörden der Lehrpersonen sind die Schulpflegen (Volksschule) oder die Schulleitungen (Sekundarstufe I und Tertiärstufe), der Kanton zahlt die Löhne. Für beide Aufgaben müssen Daten vor Ort vorhanden sein. Heute befindet sich ein Teil der Personal- und Anstellungsdaten in der Schule und ein anderer Teil der Daten beim Kanton. Mit Formularen, Telefonanrufen und E-Mails werden Daten gegenseitig ausgetauscht und ins jeweils eigene System übertragen. Es fehlt ein gemeinsames Arbeitsinstrument, auf das sowohl die Anstellungsbehörde (Schule) wie auch der Lohnzahler (Kanton) Zugriff haben und in dem beide Seiten die notwendigen Mutationen vornehmen können.

Mit ALSA ist ein System geplant, mit dem die benötigten Daten sowohl den Schulen als auch dem Kanton direkt zur Verfügung stehen. Damit erübrigen sich gegenseitige Rückfragen. Das Nachführen der Daten im eigenen System wird hinfällig. Schulsekretariate können den

Lehrpersonen die gewünschte Auskunft bezüglich ihrer Personal- und Anstellungsdaten vor Ort geben, ohne zuvor das Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen) telefonisch anfragen zu müssen.

Die Schulen melden heute Anstellungen aus verschiedenen Ressourcenarten. An den einen müssen sich die Gemeinden mit 35 % der Kosten beteiligen, an den anderen nicht. Zudem melden sie Schülerdaten für die Schulstatistik im Auftrag des Bundesamts für Statistik (BfS) und Anstellungsdaten von Lehrpersonen bis hinunter zur Arbeitsadresse für die Betriebszählung des Bundes. Die Anforderungen an die Abwicklung werden mit jeder zusätzlich geschaffenen Ressourcenart komplexer. Es ist den Schulen kaum mehr zumutbar, die Situation vor Ort, so unabdingbar sie für die qualitativ hochstehende pädagogische Arbeit ist, dem Kanton gegenüber in dem von ihm verlangten Detaillierungsgrad mit den heute bestehenden einzelnen Arbeitsinstrumenten zu melden.

Mit ALSA werden sämtliche Prozesse und Auswertungen im Ressourcen- und Personalbereich in einem einzigen System abgewickelt. Damit kann auf Papierformulare verzichtet werden. Die Vielzahl an Formularen und Angaben macht das Antrags- und Meldewesen heute, wie oben ausgeführt, unüberschaubar, aufwendig und auch fehlerhaft. Künftig wird ein System zur Verfügung stehen, mit dem durch eine logische Navigation, einfache Eingabemasken und hinterlegte Hilfestellungen das Erfassen der Ressourcen- und Personaldaten vereinfacht wird. Durch Führen der Personaldaten und der Ausführung von Pensenmeldungen über ein gemeinsames System wird der Arbeitsaufwand für die Schulen vermindert.

Der Aufwand wird weiter verringert, indem mit ALSA eine Schnittstelle zu den an den Schulen bestehenden Planungsinstrumenten geschaffen wird. Damit können Planungsdaten in ALSA importiert und für das Antrags- und Meldewesen verwendet werden. Die Daten müssen nur einmal eingegeben werden und können dann automatisch übertragen werden. Analog wird mit ALSA auch eine Exportmöglichkeit geschaffen, sodass diesjährige Daten für die Planung des folgenden Schuljahrs im Planungsinstrument der Schule verwendet werden können.

2.2 Steigerung der Datenqualität

Lehrpersonen und Schulleitungen von 244 Schulen erhalten ihren Lohn vom Kanton ausbezahlt. Die Bearbeitung der Personal- und Anstellungsdaten löst jährlich rund 240'000 Mutationen im Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen) aus. Die Qualität dieser Daten kann gesteigert werden, wenn die Erfassung der Daten elektronisch erfolgt, wenn Schnittstellen für den Datenaustausch geschaffen und damit Medienbrüche verhindert werden.

Mit ALSA wird eine Anbindung ans bestehende Personal- und Lohntool des Kantons (PULS) geschaffen. Personal- und Anstellungsdaten werden damit nicht doppelt erfasst und gespeichert, sondern nur einmal geführt. Durch die Schnittstelle wird fehleranfällige Abtipparbeit überflüssig. Die Zuverlässigkeit in der Datenverarbeitung wird durch eine integrierte Pendenzenüberwachung und durch Statusmeldungen in ALSA erhöht. Durch ein Vorausfüllen der Eingabemasken mit Daten des Vorjahrs oder durch den Import aus Planungsinstrumenten wird die Konstanz der Daten gewährleistet.

2.3 Rechtskonforme Verrechnung von Lektionen

Gemäss § 36 Abs.1 des Dekrets über die Löhne der Lehrpersonen (Lohndekret Lehrpersonen, LDLP; SAR 411.210) wird den Gemeinden der Lohnaufwand für Lehrpersonen, der über die tatsächlich bewilligten Pensen hinausgeht, vollumfänglich in Rechnung gestellt. Der Abgleich zwischen bewilligten und ausbezahlten Pensen ist heute aber so komplex, weil die Pensen an einzelne Lehrpersonen gebunden sind, so dass über alle Ressourcenarten hinweg schwer nachvollziehbar ist, in welchem Umfang der Kanton den Gemeinden Lektionen verrechnen kann und muss.

Die Finanzkontrolle hat in der Vergangenheit mehrfach Empfehlungen abgegeben, welche die Einführung eines unterstützenden Systems wie ALSA notwendig machen. 2010 hält die Firma BDO im Revisionsbericht im Auftrag der Finanzkontrolle fest:

"Die Bewirtschaftung der Pensenbewilligungen erfolgt mit Exceldateien. Angesichts der Datenmenge und der Komplexität ist dies nicht effizient. (...) Das Pensenbewilligungssystem ist nicht mit dem Lohnauszahlungssystem verknüpft. (...) Die Schwachstelle bezüglich Bewirtschaftung der Pensenbewilligungen wurde vom BKS erkannt und richtigerweise ein entsprechendes Projekt (ALSA) initiiert."

Die Umsetzung von ALSA wird empfohlen.

In ALSA wird deshalb ein Kontrollsystem integriert, das den Abgleich zwischen bewilligten Lektionen und den in Form von Anstellungen eingesetzten Lektionen automatisch vornimmt. Schulen werden beim Einsatz von "zu vielen" Lektionen darauf aufmerksam gemacht. Setzen sie trotz des Warnsystems mehr als nur die bewilligten Lektionen ein, kann der Kanton die so generierten Mehrkosten nachvollziehen und den Schulen respektive Gemeinden die Lektionen effizient in Rechnung stellen.

2.4 Zeitgemässes, revisionstaugliches Arbeitsinstrument

Heute werden Lektionenanträge, die entsprechenden Bewilligungen sowie das Controlling der Lehrpersonenlohnsumme im Volksschulbereich im Umfang von 850 Millionen Franken via Excel vorgenommen.

Die Finanzkontrolle kommt in ihrem Bericht zur Revision des Ressourcenbereichs "Deutsch als Zweitsprache" (DaZ) für fremdsprachige Volksschulkinder zu folgender Empfehlung:

"Der wichtige Prozess zur Abstimmung der bewilligten und ausbezahlten Lektionen ist neu zu regeln. Insbesondere sind die massgebenden Fristen und Verantwortlichkeiten festzulegen."

Mit dem Vorhaben ALSA besteht die Möglichkeit, den Prozess der Abstimmung von bewilligten und ausbezahlten Lektionen per 2015 zu automatisieren und elektronisch zu unterstützen, so dass die Abstimmung zeitgleich stattfinden kann.

Im Revisionsbericht zum Ressourcenbereich Lehrpersonen-Stellvertretungen hält die Finanzkontrolle Folgendes fest:

"Es ist zu prüfen, ob die bisher manuellen Berechnungen von Lektionen je Stellvertreter automatisiert erfolgen können, indem eine Verknüpfung der ausfallenden Wochenstunden mit dem massgebenden Zeitraum erfolgt."

Mit ALSA besteht die Möglichkeit, eine solche automatische Berechnung vorzunehmen.

2.5 Vermeidung von Stellenausbau bei der Personaladministration

Durch das Vorhaben "Stärkung der Volksschule" wurde vom Stimmvolk ein Mehr an Lektionen ("Zusatzlektionen für sozial erheblich belastete Gemeinden") und damit ein Mehr an Lehrpersonen im Schulsystem beschlossen. Die zusätzlichen Lehrpersonen müssen administriert werden. Dies generiert Mehraufwand in der Personaladministration. Im Bewusstsein, dass die Erarbeitung von ALSA läuft und weil die Zusatzlektionen gestaffelt eingeführt werden, wurden diese Stellen nicht beantragt. ALSA erlaubt es, die zusätzliche Personaladministration, welche die "Stärkung der Volksschule" zur Konsequenz hat, aufzufangen. Wird ALSA nicht eingeführt, müssen zur Administration der zusätzlichen Lehrpersonen jedoch bis zu drei zusätzliche Stellen geschaffen werden.

3. Umsetzung

3.1 Funktionalitäten von ALSA

Die geforderten Funktionalitäten von ALSA sind im Pflichtenheft, das die Grundlage der Ausschreibung nach GATT/WTO bildete, zusammengefasst. Kernstück bilden folgende drei Funktionalitäten:

1. Prozesse zur Beantragung und Bewilligung von Ressourcen abwickeln (für Regelschulen der Volksschule)
2. Prozesse zur Erstellung, Mutation oder Auflösung von Anstellungen abwickeln (für alle Schulen, deren Lohnverarbeitung über den Kanton erfolgt¹)
3. Auswertungen über die eingesetzten Ressourcen und Anstellungen vornehmen (für den Kanton und alle Schulen, deren Lohnverarbeitung über den Kanton erfolgt)

Die einzelnen Prozesse und Auswertungen werden in der folgenden Tabelle aufgeführt:

Funktionalität	Beschreibung	Anwender
Ressourcenprozesse		
Grundausstattung bewilligen	Lektionen gemäss Stundentafel je Abteilung und Schülerzahl bewilligen	Regelschulen
Antragsressourcen Lerngruppen melden	Lektionen für Wahlfächer/Wahlpflichtfächer melden	Regelschulen

¹ In der folgenden Tabelle werden diese Schulen mit "alle Schulen" betitelt. Es handelt sich dabei um die 221 Regelschulen der Volksschule, die zehn von Trägergemeinden geführten Sonderschulen, die Sonderschule des Stifts Olsberg, sechs Mittelschulen, die Aargauische Maturitätsschule für Erwachsene, die Kantonale Schule für Berufsbildung, das Landwirtschaftliche Zentrum Liebegg, die Berufsfachschule Gesundheit und Soziales Brugg, die Höhere Schule für Gesundheit und Soziales und die Schweizerische Bauschule Aarau.

Funktionalität	Beschreibung	Anwender
Weitere Antragsressourcen bewilligen	Lektionen für einzelne Schülerinnen und Schuler bewilligen (DaZ, VM, Begabungsförderung, etc.)	Regelschulen
Unterstützungsressourcen Lehrperson bewilligen	Lektionen für einzelne Lehrpersonen bewilligen (Mentorat, Praxisbegleitung, etc.)	Regelschulen
Leistungsressourcen bewilligen	Entschädigung für Lehrpersonen/Schulleitungen für Kommissions-/Projektmitarbeit	alle Schulen
Schulleitungsressourcen bewilligen	Anpassung der Schulleitungsressourcen wegen veränderter Schülerzahl bewilligen	Regelschulen
Abwesenheit regeln (Stellvertretungen)	Stellvertretungen von Lehrpersonen/Schulleitungen melden oder beantragen	alle Schulen
Prämien zuteilen	Prämienguthaben pro Schule berechnen und vom Kanton zuweisen	alle Schulen
Ressourcen übertragen (Prämien, Grund- und Zusatzlektionen)	Übertrag nicht verwendeter Ressourcen von einem Schuljahr ins nächste	alle Schulen, Regelschulen
Anstellungsprozesse		
Ressourcen verwenden	Bewilligte Lektionen für die Anstellung von Lehrpersonen verwenden	alle Schulen
Anstellungsvertrag abschliessen	Anstellungsvertrag mit neuer/bestehender Person im System abschliessen	alle Schulen
Leistungsvertrag abschliessen	Lektionen anstatt zur Anstellung für einen externen Auftrag verwenden	alle Schulen
Reduzierte Stammdaten erfassen	Anfrage von Schule, ob neue Person bereits im System vorhanden ist	alle Schulen
Stammdaten ändern	Personal- und Anstellungsdaten von Lehrpersonen/Schulleitungen ändern	alle Schulen
Anstellung ändern	Anstellungsdauer, Funktion, etc. von Lehrpersonen/Schulleitungen anpassen	alle Schulen
Anstellung auflösen	Anstellung von Lehrpersonen/Schulleitungen beenden	alle Schulen
Pensum melden	Pro Schuljahr eingesetztes Pensum zur Lohnauszahlung melden	alle Schulen
Prämie ausrichten	Pro Schule gesprochene Anzahl Prämie für Lehrpersonen einsetzen	alle Schulen
Auswertungen		
Soll/Haben von Lektionen versus Anstellungen	Abgleich zwischen bewilligten und eingesetzten Lektionen	Regelschulen
Kostenspiegel je Schulgrösse	Eingesetzte Lektionen abhängig von Schulgrössenkategorie auswerten	Regelschulen

Funktionalität	Beschreibung	Anwender
Einsatz von Zusatzlektionen	Einsatz von Zusatzlektionen für sozial erheblich belastete Gemeinden auswerten	Regelschulen
Vertrag versus Pensum pro Person	Abgleich zwischen Lektionen gemäss Arbeitsvertrag und eingesetzten Lektionen	alle Schulen
Arbeitsort	Erhebung des Arbeitsorts auf Schulhausbene je angestellte Person	alle Schulen
Qualifikationsspiegel	Erhebung der stufengerechten Ausbildungen von Lehrpersonen	alle Schulen
Fluktuationsrate	Erhebung der Ein- und Austrittsrate pro Schule gemessen an Vollzeitäquivalenten	alle Schulen

Um die erwähnten Funktionalitäten umzusetzen, werden im Projekt folgende Schritte durchgeführt:

1. Den Schulbenutzern (Schulführungen und Schulsekretariaten) wird der Zugriff auf die Personal- und Anstellungsdaten gewährt und es werden einige Möglichkeiten zur Änderung der Daten oder Neueintragen angeboten.
2. Das Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen) erhält auf das gleiche System Zugriff. Es kann mit den elektronisch ausgefüllten Anträgen direkt weiterarbeiten, ohne Abtipparbeit leisten zu müssen.
3. Es werden die Ressourcenbewilligungsprozesse für die Regelschulen der Volksschule elektronisch abgewickelt, die bewilligten Ressourcen werden in einer Datenbank geführt.
4. Auf den bestehenden und den neu durch ALSA aufgezeichneten Daten werden den Schulen und dem Departement Bildung, Kultur und Sport spezifische Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt.
5. Zur Gewährung des Datenschutzes werden adäquate Sicherheitsmassnahmen umgesetzt.

3.2 Ergebnis der Submission

Die Ausschreibung nach GATT/WTO hat vom 21. Dezember 2012 bis am 1. Februar 2013 stattgefunden. Es sind sieben Offerten fristgerecht eingereicht worden. Die Angebote bewegten sich zwischen knapp 1 Million und rund 5 Millionen Franken. Aus Gründen der Vergleichbarkeit mussten die Angebote angepasst werden. Die Spannweite der Offerten belief sich nach der Korrektur zwischen 1,9 Millionen und 2,7 Millionen Franken mit einem Ausreisserwert von rund 5,8 Millionen Franken.

Die eingegangenen Offerten wurden von einem interdepartementalen Team von neun Personen geprüft. Die Prüfung wurde aufgrund des publizierten Anforderungskatalogs und der im Pflichtenheft definierten Gewichtung der Anforderungen vorgenommen und von der Projekt-Steuergruppe beschlossen. Dem Regierungsrat vorgeschlagen wurde ein Anbieter, der aus finanzieller und qualitativer Sicht das insgesamt beste Angebot einreichte.

Zwei Anbieter erfüllten die zuvor definierten und im Anforderungskatalog ausgewiesenen Eignungskriterien nicht. Einer der beiden Anbieter zog sein Angebot zurück, der andere Anbieter musste mit einer Verfügung vom weiteren Verfahren ausgeschlossen werden. Gegen die Verfügung wurde keine Beschwerde eingereicht.

Mit RRB Nr. 2013-000801 hat der Regierungsrat das Departement Bildung, Kultur und Sport am 3. Juli 2013 ermächtigt, den Zuschlag für die Submission zu erteilen. Die Zuschlagserteilung ist unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rats zum Kleinkredit für die Projektumsetzung erfolgt.

Mit dem Submissionssieger steht ein kompetenter, vertrauenswürdiger Anbieter zur Umsetzung von ALSA zur Verfügung. Der Anbieter hat bereits einige Grossprojekte für die öffentliche Verwaltung durchgeführt und ausschliesslich positive Referenzen erhalten. Sein Lösungskonzept hat durch seine Klarheit und durch den modularen Aufbau überzeugt. Alle Funktionalitäten können wie gefordert umgesetzt werden. Die vorgesehene Architektur und die Verwendung eines Standard-Frameworks erlauben, dass auch künftige Entwicklungen in ALSA eingearbeitet werden können. Die Lösung ist flexibel und anpassungsfähig.

Aus dem finanziell und qualitativ insgesamt besten Angebot ist der Finanzbedarf für das Projekt berechnet worden. Er wird in Ziffer 6.2 aufgeführt. Da die besten drei Anbieter mit Angeboten zwischen 2,0 und 2,4 Millionen Franken preislich nah beieinander liegen und die eingegangenen Offerten die Marktlage breit abbilden, ist Planungssicherheit bezüglich des beantragten Kostendachs gewährleistet.

3.3 Zeitplan

Das Projekt ALSA gliedert sich in ein Vor- und ein Hauptprojekt:

Phase	von	bis
Vorprojekt	Mai 2012	September 2013
Voranalyse, Ausschreibungsvorbereitung	Mai 2012	Dezember 2012
Ausschreibungsverfahren, Evaluation	Dezember 2012	September 2013
Hauptprojekt	Oktober 2013	Dezember 2015
Detailspezifikation	Oktober 2013	Februar 2014
Implementierung	Februar 2014	August 2014
Testing und Abnahme	August 2014	Dezember 2014
Einführung für Betrieb ab Schuljahr 2015/16	Januar 2015	Oktober 2015
Abschluss	Oktober 2015	Dezember 2015

4. Verhältnis zur mittel- und langfristigen Planung

Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2014–2017 ist vorgesehen, im Aufgabenbereich 310 'Volksschule' einen Entwicklungsschwerpunkt mit Bezug zum vorliegenden Projekt zu setzen:

- 310E013 Administration Lehrpersonen (ALSA)

5. Kosten-Nutzen-Analyse

5.1 Qualitativer Nutzen

Verfügen die Anstellungsbehörden über einen direkten Zugriff auf ihre Personaldaten, können Personalprozesse effizienter vorgenommen werden. Informationen über bestehende Anstellungen stehen den Schulen direkt zur Verfügung und müssen nicht mehr in jedem einzelnen Fall beim Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen) angefragt werden. Das Informationsmanagement zwischen Schulen und Kanton wird verbessert. Dies vereinfacht Prozesse und stärkt die Schulen in ihrer Professionalität bei der Abwicklung von Personalprozessen und Ressourcenanträgen.

Durch den direkten Zugriff auf die Lehrpersonendaten entfallen manuelle Überträge, wodurch Fehlerquellen eliminiert werden können. Da die Schulen vor Ort die Daten direkt ins System eingeben, sind sie gezwungen, genau zu arbeiten. Auch im Bereich der Ressourcensprechung kann präziser gearbeitet werden, weil die Prozesse strukturiert sind und damit die Aufgaben und Verantwortlichkeiten klar geregelt sind. Ausserdem werden einzelne Schritte vollautomatisch und systemunterstützt ablaufen, was die Fehlerquote eliminiert. Ein jederzeit abrufbarer Abgleich zwischen zur Verfügung stehenden und bereits eingesetzten Ressourcen erleichtert den Schulen die Planung eines sinnvollen Ressourceneinsatzes.

Die Auswertungsmöglichkeiten in ALSA erlauben den Schulen, jederzeit statistische Angaben über die Schule und ihre Lehrpersonen zu generieren (zum Beispiel Zusammensetzung und Ausbildung der Lehrerschaft, Fluktuationsrate etc.). Das sind Angaben, die heute vom Einwohnerrat der Gemeinden und teilweise sogar vom Bundesamt für Statistik gefordert und von den Schulen mühselig zusammengetragen werden. Künftig werden sie hierfür verlässliche Daten aus dem System ziehen können. Es stehen mit den statistischen Angaben Daten zum Ist-Zustand der Schule zur Verfügung, auf Grundlage dessen sie Massnahmen vorschlagen und Optimierungen vornehmen können.

Durch das Zusammenspiel des Personalplanungstools der Schulen und ALSA wird den Schulen die Planung des jeweils nächsten Schuljahrs erleichtert, weil aktuelle Daten für die Planung zur Verfügung stehen. Diese Daten können von ALSA direkt ins Planungstool übernommen werden. Neben einer Arbeitserleichterung bedeutet dies eine exaktere Planung.

Mit ALSA kann die Administration der Personal- und Anstellungsdaten von Lehrpersonen also in einem modernen System abgewickelt werden. Nicht effiziente Abläufe mit Emails, Papierformularen etc. können abgelöst werden, Auswertungsmöglichkeiten werden geschaffen.

5.2 Quantitativer Nutzen

Der Finanzbedarf für die Umsetzung von ALSA beträgt einmalig Fr. 2'641'500.–. Verteilt auf 14'500 zu verwaltende Lehrpersonen bedeutet dies Fr. 183.– Investitionskosten pro Person. Die Investition ist damit, verglichen mit der Anzahl zu verwaltenden Lehrpersonen, vertretbar. Die jährlichen Betriebskosten von ALSA betragen Fr. 197'000.–. Sie werden durch einen Stellenabbau im Bereich der Personaladministration von Lehrpersonen im Departement Bildung, Kultur und Sport kompensiert.

Die rund 14'500 Lehrpersonen der Volksschulen (Regelschulen und von Trägergemeinden oder Kanton geführten Sonderschulen) sowie der kantonalen Schulen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe mit ihren ca. 18'300 Anstellungen werden administrativ im Personalsystem PULS (SAP) des Kantons geführt. Jährlich wird damit eine Lohnsumme von 975 Millionen Franken vom Departement Bildung, Kultur und Sport administriert. Ca. 40'000 Anstellungen werden jedes Jahr vom Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen) mutiert, was einer Verarbeitung von jährlich über 240'000 Mutationen entspricht.

Wie unter dem qualitativen Nutzen beschrieben, können mit ALSA die rund 1'500 Benutzer, welche insbesondere Schulleitungen und Schulsekretariatsmitarbeitende sind, die Daten direkt ins System eingeben und ihre Personaldaten dort einsehen. Damit werden die Personalprozesse im Ganzen gesehen in kürzerer Zeit und mit weniger Aufwand erledigt werden können. Durch den direkten Zugriff auf die Lehrpersonaldaten können aufwendige und fehleranfällige Medienbrüche verhindert werden. Die Administration bei den Schulen und beim Kanton wird entlastet. Beim Kanton reduziert sich der Erfassungsaufwand, Abtipparbeiten fallen weg. Das Aufgabengebiet des Departements Bildung und Kultur (Personaldienst Lehrpersonen) wird sich mit ALSA verschieben. Anstatt Daten im System zu erfassen, werden die Mitarbeitenden diese künftig kontrollieren und die Schulen beim Umgang mit ALSA unterstützen. Im Bereich der Ressourcensprechung werden die Prozesse in einem System kanalisiert und die Bewilligung von Ressourcen für die Schulen kann effizienter vorgenommen werden. Ein internes Kontrollsystem wird dadurch erst richtig möglich.

Der grösste Nutzen wird im Bereich der rechtskonformen Lektionenverrechnung bei den Volksschulen – mit 850 Millionen Franken der weitaus grösste Teil der in ALSA verwalteten Lohnsummen – geortet. In ALSA wird ein integriertes Kontrollsystem den Abgleich zwischen bewilligten Lektionen und den in Form von Anstellungen eingesetzten Lektionen vornehmen. Dies unterstützt die Schulen bei der korrekten Planung ebenso wie den Kanton bei der korrekten Verrechnung. Im Bereich von DaZ-Lektionen ("Deutsch als Zweitsprache") findet dieser Abgleich heute manuell statt. Im Schuljahr 2010/11 wurden 0,5 % der insgesamt gesprochenen DaZ-Lektionen als nicht rechtskonform erkannt und wurden den Gemeinden zurückbelastet. Geht man davon aus, dass sich die Situation bei den übrigen Ressourcenarten ähnlich verhält, so besteht hier erhebliches Einsparpotential. In einer vorsichtigen Schätzung wird über alle Lehrpersonen der Volksschule von einem Prozentsatz von 0,25 % ausgegangen. Bei einer Gesamtsumme von 850 Millionen Franken jährlich und einem eingesparten Kan-

tonsbeitrag von 65 % macht dies rund 1,3 Millionen Franken aus. Selbst bei einer prozentual gesehen sehr geringen Abweichung im Umfang von einem Viertelprozent lohnt sich aufgrund der insgesamt grossen abgewickelten Summen die Investition in ein Administrationssystem mit weniger manuellen Arbeitsschritten. Das Departement Bildung, Kultur und Sport wird die tatsächlichen Einsparungen in einem internen Controlling überwachen. Nicht quantifiziert werden kann, wie sich die Antragspraxis der Schulen verändern wird, wenn ihnen mit ALSA eine ständig aktuelle Übersicht über die bewilligten und eingesetzten Lektionen zur Verfügung steht. Es ist anzunehmen, dass sie die nicht verrechenbaren Lektionen reduzieren werden.

5.3 Konsequenzen

5.3.1 Nicht-Realisierung

Seit der Einführung von Schulleitungen sind die Schulbehörden vor Ort für die Qualität im Ganzen und insbesondere im Personalbereich verantwortlich. Dazu brauchen sie aber die entsprechenden Instrumente. Mit der Zuteilung und individuellen Verwendung von Zusatzlektionen für sozial erheblich belastete Schulen wird die Komplexität an den Volksschulen erhöht. Die Ressourcierung der Volksschule ist bereits heute komplex. Mit der Einführung einer weiteren Ressourcenart werden nicht nur Zuteilungen und Abläufe komplexer, es gelangen auch mehr Lehrpersonen ins System. Diese zusätzlichen Lehrpersonendaten müssen administriert werden. Das Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen) fängt heute mit bestehendem Personalbestand und geleisteten Überzeiten dieses Wachstum auf. Wird kein Instrument zur vereinfachten Administration der Lehrpersonendaten geschaffen, braucht es zur Bewältigung der voraussichtlich zusätzlichen Personaldaten eine weitere Vollzeitstelle beim Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen). Die im Schulgesetz neu geschaffene Möglichkeit zur Übertragung von nicht genutzten Ressourcen von einem Schuljahr ins nächste Schuljahr, deren Inkrafttretenszeitpunkt noch nicht bestimmt ist, verlangt ebenfalls eine Informatiklösung. Um diesen neuen Herausforderungen zeitgerecht entgegenzutreten zu können, müssen die Möglichkeiten, welche die heutigen Informatikmittel bieten, besser und effektiver ausgeschöpft werden. Bei einer Nichtrealisierung müsste entsprechend mehr Personal eingesetzt werden, da der Status quo für die Zukunft nicht mehr ausreicht. Die Schwachstellen der heute aufwendigen Prozesse, die keine Ist-Soll-Vergleiche zulassen, müssten weiterhin akzeptiert werden. Es stünde weiterhin kein zeitgemässes, revisionstaugliches Arbeitsinstrument zur Verfügung.

5.3.2 Verspätete Realisierung

Grundsätzlich muss mit den gleichen Konsequenzen wie bei der Nichtrealisierung gerechnet werden. Die Übertragbarkeit von nicht verwendeten Ressourcen kann erst dann in Kraft treten und eingeführt werden, wenn eine technische Lösung zur Umsetzung vorhanden ist. Zusatzlektionen für sozial erheblich belastete Schulen werden beim Vollausbau jährlich im Umfang von 30 Millionen Franken gesprochen. Für Ressourcen in dieser Höhe braucht es eine administrative Lösung sowohl für den Ressourceneinsatz der Schulen wie auch für die Personaladministration beim Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen). Ansonsten müsste trotzdem eine Informatikzwischenlösung realisiert werden. Zwecks Bewältigung der sich abzeichnenden höheren Anzahl Lehrpersonen müsste eine zusätzliche Vollzeitstelle im Departement Bildung, Kultur und Sport (Personaldienst Lehrpersonen) eingesetzt werden. Dies würde unnötige Mehrkosten verursachen.

5.3.3 Realisierung

Die Anstellungsbehörden können ihre Administration effektiv und zeitgerecht erledigen und sind gerüstet, um die höheren Anforderungen zu erfüllen. Das Departement Bildung, Kultur und Sport administriert Daten für die Ressourcensprechung der Schulen und für die Anstellung von Lehrpersonen in einem System mit Schnittstelle zum PULS, was effizient ist und ein automatisiertes Controlling zwischen bewilligten und eingesetzten Ressourcen ermöglicht.

5.4 Risikobeurteilung

Die dezentrale Bearbeitung bei den Schulen vor Ort führt insbesondere zu Beginn zu einem Schulungsaufwand und Support. Eine menügesteuerte und einfache Lösung reduziert diesen Aufwand stark.

Bei ALSA steht der Datenaustausch zwischen den Schulen und dem Departement Bildung, Kultur und Sport im Vordergrund. Darunter befinden sich auch Personendaten (zum Beispiel Lohndaten), welche besonders schützenswert sind. Dem Datenschutz wird deshalb bei der Detailspezifizierung und Realisierung des Projekts die nötige Beachtung geschenkt.

Es ist sicherzustellen, dass die Schulen erkennen, dass sie ein Instrument bekommen, das die Qualität der Arbeit verbessert und das Personal entlastet.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1 Kleinkredit Vorprojekt

Für das Vorprojekt ALSA wurde mit RRB Nr. 2012-001182 ein Kleinkredit von Fr. 220'000.– bewilligt. Der Kleinkredit setzt sich zusammen aus einer 100 %-Projektstelle (total Fr. 130'000.–) und Kosten für externe Dienstleister (total Fr. 90'000.–). Die Vorprojektphase umfasst die Ausschreibungsvorbereitung, Ausschreibungsdurchführung und Ausschreibungsevaluation. Sie endet mit dem Grossratsbeschluss zum Kleinkredit für das Hauptprojekt ALSA. Ab diesem Zeitpunkt kann mit dem Anbieter die Implementierung der Informatiklösung erarbeitet werden.

Die Vorprojektphase hat sich – verglichen mit der ursprünglichen Planung – um knapp vier Monate verlängert. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 2013-000801 die Verlängerung der 100 %-Projektstelle mit einem Zusatzkleinkredit von Fr. 50'000.– für die Vorprojektphase bewilligt ebenso wie die Fortführung der Projektstelle während der Hauptprojektphase, vorausgesetzt der Grosse Rat stimmt dem Kleinkredit zu.

6.2 Finanzbedarf Hauptprojekt

Der Finanzbedarf zur Umsetzung von ALSA beträgt einmalig Fr. 2'641'500.–. Die Aufwendungen für das Hauptprojekt fallen in den Jahren 2013–2015 an. Nach Abschluss des Projekts, ab 2016, gibt es Folgekosten im Umfang von Fr. 197'000.– für Lizenzen und Supportleistungen.

Der in der folgenden Tabelle ausgewiesene Finanzbedarf basiert auf der Offerte des Anbieters mit dem finanziell und qualitativ insgesamt besten Angebot. Verglichen mit den anderen Finalisten aus der Submission ist die Preisdifferenz zwischen den besten drei Angeboten mit 0,4 Millionen Franken relativ gering ausgefallen. Da die eingegangenen Offerten die Marktlage breit abbilden, lässt sich daraus schliessen, dass ein marktkonformer Preis angeboten wurde.

Position	Total Investitionskosten	Betriebskosten	2012	2013	2014	2015
0 Projektvorleistungen						
Kleinkredit Vorprojekt	220'000		22'800	197'200		
Kleinkredit Verlängerung Vorprojekt	50'000			50'000		
1 Lizenzen						
Lizenzen SAP	315'000	70'000			50'000	265'000
Lizenzen Applikationen/Tools	30'000				30'000	
2 Entwicklung Applikation						
Entwicklung Funktionen	395'000			70'000	265'000	60'000
3 Dienstleistungen						
Umsetzung Projekt, Testing, Schulungen	670'000			100'000	430'000	140'000
4 Infrastruktur, Betrieb						
Hardware, Datenbank, Supportleistungen	37'000	127'000		10'000	27'000	
5 Weitere Funktionalitäten						
Anpassung in bestehenden, anzubindenden Systemen	150'000				100'000	50'000
6 Projektmanagement						
100%-Projektstelle	337'500			37'500	150'000	150'000
7 Betriebskosten während Einführung						
Betriebskosten für Jahr 2015	197'000					197'000
8 Reserve						
10% der Projektkosten	240'000			30'000	120'000	90'000
Total Finanzbedarf	2'641'500	197'000	22'800	494'700	1'172'000	952'000

6.3 Kredithöhe aus rechtlicher Sicht

Der Finanzbedarf für das Projekt ALSA beträgt einmalig Fr. 2'641'500.–. Dem Grossen Rat wird unter Einberechnung des bereits gesprochenen Kleinkredits durch den Regierungsrat ein neuer Kleinkredit beantragt. Dabei handelt es sich um einen Kleinkredit nach § 19 Abs. 1 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF; SAR 612.100). Die Zuständigkeit für die Bewilligung liegt beim Grossen Rat (§ 19 Abs. 4 GAF).

In § 25 des Dekrets über die Rechnungslegung und Vermögensverwaltung (DRV; SAR 612.110) wird geregelt, dass in einer Kreditvorlage Angaben zu den Folgekosten zu machen sind. Bei Folgekosten handelt es sich um Aufwendungen nach Abschluss eines einmaligen Vorhabens, wie zum Beispiel eines Projekts, das einen definierten Anfangs- und Endpunkt aufweist. Aus § 25 DRV leitet sich ab, dass Folgekosten nicht Teil der Kreditsumme sind, sondern darüber hinausgehen und entsprechend über das Globalbudget abgewickelt werden. Deshalb sind die jährlich anfallenden Betriebskosten des Projekts nicht Teil der Kreditsumme.

6.4 Umschreibung des Kleinkredits in einen Verpflichtungskredit nach nGAF

Gemäss § 36 der Verordnung über die wirkungsorientierte Steuerung der Aufgaben und Finanzen (VAF) gelten die kreditrechtlichen Bestimmungen des neuen Rechts über die wirkungsorientierte Steuerung der Aufgaben und Finanzen für die Planung (AFP 2014–2017) ab 1. August 2013 und für die Beschlussfassung der Kredite ab 1. Januar 2014.

Die vorliegende Kreditvorlage sieht eine Beschlussfassung durch den Grossen Rat im Jahr 2013 vor. Daher wird dem Grossen Rat ein Globalkredit nach Massgabe des "alten" GAF beantragt. Nachdem allerdings die Beschlussfassung nach dem 1. August 2013 erfolgt, ist der Globalkredit zusätzlich in einen Verpflichtungskredit nach Massgabe des nGAF vom 5. Juni 2012 umzuschreiben.

Neurechtlich handelt sich beim vorliegenden Kreditantrag um einen Verpflichtungskredit nach § 24 nGAF für einen einmaligen Bruttoaufwand Fr. 2'641'500.–. Der Verpflichtungskredit ist als Objektkredit ausgestaltet (§ 25 Abs. 1 nGAF). Mit einer Kreditkompetenzsumme von Fr. 2'641'500.– ist der Grosse Rat für die Bewilligung zuständig (§ 28 Abs. 5 nGAF).

6.5 Aufgaben- und Finanzplan (AFP)

Die Aufwendungen für ALSA sind im AFP 2013–2016 wie folgt eingestellt:

in Franken	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Finanzbedarf ALSA	22'800	494'700	1'172'000	952'000	-	2'641'500
im AFP 2013-2016 eingestellt	100'000	270'000	300'000	-	-	670'000
Abweichung	-77'200	224'700	872'000	952'000	-	1'971'500

Legende: (+) Aufwand/Saldoverschlechterung und (-) Ertrag/Saldoverbesserung

Der Fehlbetrag von Fr. 224'700.– im Jahr 2013 reduziert sich um eine Kreditübertragung aus dem Vorjahr im Umfang von Fr. 77'200.–. Der restliche Fehlbetrag von Fr. 147'500.– wird im Aufgabenbereich 310 in der Jahrestanche der Kleinkredite kompensiert.

Der Fehlbetrag in den Jahren 2014 und 2015 ist gross, weil die Umsetzung von ALSA ursprünglich früher vorgesehen war. Durch das Abwarten der Fertigstellung der E-Government-Infrastruktur (Go Live im März 2012) sowie durch personelle Engpässe in der Abteilung Volksschule des Departements Bildung, Kultur und Sport ist das Projekt erst Mitte 2012 angelaufen (und nicht wie ursprünglich angedacht im Jahr 2010). Die Realisierung und damit die Hauptkosten fallen nun in den Jahren 2014 und 2015 an.

Die Mehraufwendungen der Jahre 2014 und 2015 sind mit anderen Minderausgaben kompensiert worden und konnten so kostenneutral im AFP 2014–2017 eingestellt werden. Die Folgekosten von Fr. 197'000.– ab 2016 werden im Departement Bildung, Kultur und Sport durch Personalreduktionen kompensiert.

Die Aufwendungen für ALSA sind im AFP 2014–2017, der nach neuem Recht erstellt wurde, wie folgt eingestellt:

in Franken	Bis 2012	Bu 2013	Bu 2014	P 2015	P 2016	P2017	Total
Aufgaben- und Finanzplan 2014–2017	100'000	270'000	1'172'000	952'000			2'494'000
davon Globalbudget (Folgeaufwand)					197'000	197'000	
davon Investitionsrechnung	100'000	270'000	1'172'000	952'000			2'494'000
Finanzbedarf gemäss Projektstand	22'800	494'700	1'172'000	952'000			2'641'500
davon Globalbudget (Folgeaufwand)					197'000	197'000	
davon Investitionsrechnung	22'800		1'172'000	952'000			2'641'500
Abweichung	-77'200	224'700	0	0	0	0	147'500
davon Globalbudget					0	0	
davon Investitionsrechnung			0	0			147'500

Legende: (+) Aufwand/Saldoverschlechterung und (-) Ertrag/Saldoverbesserung

7. Weiteres Vorgehen

Nach Gutheissung des Kleinkredits für die Umsetzung von ALSA durch den Grossen Rat wird gemeinsam mit dem Anbieter die Implementierung begonnen. Die Informatiklösung ALSA soll in der zweiten Hälfte des Jahrs 2014 mit Anwendervertretungen getestet und per Anfang 2015 in den Schulen eingeführt werden. Die Einführungsphase wird die erste Hälfte des Jahrs 2015 in Anspruch nehmen. Abgeschlossen wird das Projekt ALSA in der zweiten Hälfte des Jahrs 2015.

A n t r a g :

Für die Schaffung eines Systems für die Administration der Lehrpersonen Schule Aargau (ALSA) wird ein Kleinkredit für einen einmaligen Nettoaufwand von Fr. 2'641'500.– beschlossen.

Aarau, 3. Juli 2013

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

Staatsschreiber:

Alex Hürzeler

Peter Grünenfelder