



Regierungsrat

Luzern, 3. Dezember 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 647

Nummer: A 647
Protokoll-Nr.: 1493
Eröffnet: 21.06.2021 / Bildungs- und Kulturdepartement

Anfrage Brücker Urs und Mit. über die Schuladministrationssoftware Educase – Stand der Dinge

Das Projekt der Schuladministrationssoftware der Volksschulen (Educase) weist wie viele grosse Informatikprojekte eine erhebliche Komplexität auf. Eine Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Vertretern des Verbandes Luzerner Gemeinden (VLG) und der Dienststelle Volksschulbildung (DVS), evaluierte im Rahmen einer Ausschreibung eine Standardsoftware. Der Kanton Luzern erteilte der Firma Base-Net Informatik AG den Zuschlag. Die Firma Basenet Education aus Sursee konnte aber keine Standardapplikation anbieten, sondern der Kanton und die Gemeinden gerieten in ein eigentliches Entwicklungsprojekt. Dieses ist hinsichtlich Anforderungen und Ressourcen weitaus komplexer, als eine am Markt erprobte Software einzuführen. Beim Zeitpunkt der Vergabe war dies aus der Offertstellung und den Präsentationen sowie den Referenzen nicht ersichtlich.

Aufgrund der Corona-Pandemie musste der Rollout zeitweilig gestoppt werden, was zu einer Anpassung in der Projektplanung führte: Der Abschluss des Vorhabens musste auf Ende Schuljahr 2021/2022 gesetzt werden. Ende August 2021 wurden gemäss Vertrag 7 der insgesamt 13 Module abgenommen. Etwa die Hälfte der Funktionalitäten entspricht den Anforderungen, während bei der restlichen Hälfte Nachbesserungen erforderlich sind. Ebenso zeigt sich, dass die Performance der Software weiter optimiert werden muss. Gleichzeitig musste aufgrund der fehlenden Produktreife der Rollout bei den grossen Gemeinden (Luzern, Emmen, Kriens, Horw) vertagt werden. Der Projektausschuss hat die Gemeinden im September 2021 über den Verband Luzerner Gemeinden über die Verzögerung informiert. Entsprechend verzögert sich der Projektabschluss.

Ihre Fragen können wir wie folgt beantworten:

Zu Frage 1: Seiten 4 bis 10 der Botschaft B 34 von 2016: «In den letzten Jahren haben die grössten Gemeinden auf andere Programme gewechselt, weil das in die Jahre gekommene Rektoratsprogramm den heutigen Ansprüchen der Schuladministration nicht mehr genügt». Stand heute ist, dass diese anderen Programme per dato immer noch mehr Funktionalitäten abdecken als das, was bisher von der neuen Schuladministrationssoftware bekannt ist. Das wichtige Modul «Musikschule» zum Beispiel existiert noch nicht, obwohl dies bereits in den Anforderungen von 2016 klar deklariert ist. Wurden bei der Definition der künftigen Anforderungen an die neue SAS die Prioritäten richtig gesetzt? War der Zeitplan zu optimistisch?

Bei den Anforderungen ist die Projektleitung der Dienststelle Volksschulen von der richtigen Prioritätensetzung ausgegangen. Neben den allgemeinen Anforderungen wie Stammdaten, Fächer- und Klassenverwaltung und anderen wurden die Module Tagesstrukturen, Schuldienste, Case Management und Musikschulen priorisiert, weil diese für die Gemeinden von

betrieblicher Relevanz sind. Bereits an der ersten Sitzung der Projektsteuerung im Dezember 2018 zeigte sich aber, dass diverse Module (u.a. Tagesstrukturen, Schuldienste, Case Management und Musikschulen) nicht als Standard vorlagen und im Sinne einer agilen Entwicklung vom Lieferanten programmiert werden mussten. Bis heute weist das Modul Musikschulen nicht den erwünschten Reifegrad auf.

Der Zeitplan der Botschaft sah ursprünglich vor, dass die Software bis im Sommer 2019 eingeführt sei. Dieser Zeitplan erwies sich schon zu Beginn der Einführung als überholt: Der eigentliche Vertragsabschluss mit dem Lieferanten erfolgte erst im August 2018. Aufgrund der Coronapandemie und aufgrund des mangelnden Reifegrads der Standardsoftware musste in der Folge die Projektplanung angepasst werden, so dass nun ein Abschluss auf August 2023 anvisiert wird.

Zu Frage 2: Die Ausschreibungskriterien von 2013 enthielten unter anderem folgende Anforderungen (Botschaft B 34, Seite 12): «M4 Ressourcen (Personal, Kapazität): Der Anbieter verfügt über die nötigen Personalressourcen, um das Projekt termingerecht abschliessen zu können. Er kann eine oder mehrere Personen in jeder erforderlichen Charge als Stellvertretung zuordnen. Der Anbieter legt der Offerte eine schriftliche Kapazitätszusage bei». Das Projekt ist bereits erheblich verzögert – wie wird der nötige Druck nun aufgebaut, damit der neu geplante Endtermin von Mitte 2023 eingehalten werden kann?

«M12 Datenmigration: Der Anbieter muss die Daten aus den bestehenden Schuladministrationssoftware gemäss Pflichtenheft übernehmen können». Das ist nach heutigem Wissen (noch) nicht für alle Schulen beziehungsweise nicht aus allen heute eingesetzten Schuladministrationsprogrammen möglich, jedoch eine zentrale Forderung seitens der Volksschulen. Wie wird das gewährleistet?

Die Dienststelle Volksschulbildung hat darauf hingewirkt, dass im August 2021 die Teilabnahme der 7 vertraglich festgelegten Module erfolgt ist, obwohl der Lieferant die Teilabnahme vertagen wollte. Die weiteren Schritte werden nun geplant und mit der Behandlung der vorliegenden Anfrage in Ihrem Rat allenfalls teilweise schon vollzogen sein.

Die Datenmigration aus der alten Datenbank der Volksschulen erfolgt standardmässig. Derzeit wird geprüft, wie die Daten der Gemeinden, welche mit der Software Scholaris arbeiten, in die Datenbank Educase migriert werden können. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich sagen, dass eine solche Schnittstelle realisiert werden kann. Unklar ist einzig, welches Ausmass an Daten/Dokumenten migriert werden soll.

Zu Frage 3: Seite 18 der Botschaft B 34: «Vorgesehen ist eine Rechnungsstellung gemäss der Anzahl Lernender einer Gemeinde (analog Pro-Kopf-Beiträge). Gemäss aktueller Berechnung beträgt der Pro-Kopf-Beitrag Fr. 11.70 pro Jahr (inkl. MwSt.).»

Aktuell beträgt der Pro-Kopf-Beitrag 12 Franken pro Lernenden. Diejenigen grossen Gemeinden, welche gemäss Gesetz und Vertrag während zehn Jahren am meisten an die sogenannten «übrigen Kosten» beitragen, kommen als letzte in den erheblich verspäteten Rollout. Dies, wie bereits oben erwähnt, mit einer neuen Softwarelösung, welche aus heutiger Sicht punkto Funktionalität, Performance, Modulen und Schnittstellen gegenüber dem bisherigen, eigenen Programm eher ein Rückschritt ist. Warum wurden diese Gemeinden so spät in den Projektprozess involviert, und was ist bis zum geplanten Endtermin vorgesehen?

Der Einbezug der grossen Gemeinden zu einem späteren Zeitpunkt in den Rollout ist sachlich begründet: Diese Gemeinden verfügten bereits über eine Software, so dass die Notwendigkeit, rasch eine alte und nicht mehr gewartete Software abzulösen – wie diese bei den restlichen Gemeinden der Fall war – entfällt. Ebenso hat man es ausgehend vom Mengengerüst dieser Gemeinden und dem Reifegrad von Educase vorgezogen, den Rollout gegen Ende des Projekts vorzusehen, damit der Wechsel möglichst reibungslos klappen sollte.

Zu Frage 4: Seite 19 der Botschaft B 34: «Die neue Schuladministrationssoftware löst bestehende Programme ab, die nicht mehr den heutigen und schon gar nicht den zukünftigen Anforderungen genügen. Mit der neuen Lösung entsteht eine kantonsweit einheitliche Plattform für alle schüler- und schulbezogenen Bereiche und Prozesse, was zu Vereinfachungen auf diversen Verwaltungsebenen und bei schulnahen Organisationen führt».

Wie bestätigen die bisherigen Erfahrungen unter anderem auch seitens der Pilotgemeinden diese Zielerwartungen? Gibt es dazu Evaluationsberichte, und wie werden diese darin beurteilt?

Wie bereits erwähnt verfügt die Software nicht über den erwünschten Reifegrad. Ebenso muss die Performance verbessert werden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass bei erfolgreichem Abschluss des Vorhabens der Datenaustausch und die betrieblichen Prozesse zwischen Kanton und Gemeinden sowie unter den Gemeinden effizienter und medienbruchfrei abgewickelt werden können. Der Anbieter der Software muss aber das Produkt weiter optimieren, sonst kann das Versprechen so nicht eingelöst werden.

Zu Frage 5: Aufgrund des aktuellen Projektstandes sind einige Schulen beziehungsweise Gemeinden entgegen dem geplanten Einsatz des neuen Programms immer noch gezwungen, ihre bisherigen Programme weiter einzusetzen, dafür Lizenz- und Updatekosten zu tragen und allenfalls parallel mit verschiedenen Programmen zu arbeiten. Dies verursacht nicht nur Kosten, sondern auch einen höheren administrativen Aufwand in den Schulsekretariaten und in den Gemeindeverwaltungen. Wie werden diese Zusatzkosten der betroffenen Gemeinden und Schulen in der Bezahlung der Beiträge an die neue Schuladministrationssoftware angerechnet?

Da die Volksschulbildung als Verbundaufgabe je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden finanziert wird, wird sich der Kanton zu 50 Prozent an den administrativen Kosten (Personal und allfällige zusätzliche Softwarekosten) beteiligen.

Zu Frage 6: Wie hoch war beziehungsweise ist der Aufwand für die Schulsekretariate für die Einführung beziehungsweise die Inbetriebnahme der neuen Schuladministrationssoftware? Wurde dies bei den 34 Gemeinden erhoben, welche bereits mit der neuen Software arbeiten? Wie zufrieden sind diese 34 Gemeinden mit der neuen Software? Welche Mängel bestehen noch?

Aktuell befindet sich die Software eindeutig noch in der Entwicklungsphase, da mehrere zentrale Module beziehungsweise Funktionen (Musikschule, Tagesstrukturen, Case Management) noch nicht verfügbar sind. An wöchentlichen Meetings müssen Mitarbeitende der Schulsekretariate zudem Abklärungen treffen und dem Kanton beziehungsweise der Firma Base-Net Erfahrungsberichte und aufgetauchte Probleme und Fehler melden, um die Software weiterzuentwickeln beziehungsweise um die Grundanforderungen überhaupt sicherstellen zu können. Dies generiert einen grossen zeitlichen und somit finanziellen Aufwand für die Schulen und Gemeinden. Gemäss Gesetz tragen die Gemeinden jedoch die Kosten für den Betrieb, den Support und das Hosting, nicht aber diejenigen für die Entwicklung. Wie werden diese Kosten in den Gemeinden erfasst und in welcher Form zurückerstattet? Wer trägt die weiteren Kosten für die noch ausstehende Entwicklung?

Der Aufwand für die Schulsekretariate für die Einführung der Software wurde bei den bisher angeschlossenen Gemeinden nicht erhoben. Bezüglich Unzufriedenheit sind die involvierten Mitarbeitenden der Dienststelle Volksschulbildung gut informiert, weil sie im direkten Austausch mit den Schulen stehen. Sie leiten jeweils die entsprechenden Erwartungen an den Lieferanten der Software weiter.

Die Mängel des Produkts konnten über die Teilabnahme im August und deren Protokolle festgehalten werden. Der Zusatzaufwand der Sekretariate würde wohl kein Problem darstellen, wenn das Produkt entsprechend zuverlässig funktionieren würde. Jede Einführung neuer

Softwareprodukte verlangt Initialaufwand bei den Anwenderinnen und Anwendern mit entsprechender Möglichkeit Fehler zu melden. Wie bereits erwähnt sind keine Abgeltungen an die Schulen vorgesehen, die über den ohnehin vorgesehenen Kostenteiler und den Kantonsbeitrag hinausgehen.

Zu Frage 7: Mit welcher terminlichen und funktionellen Verlässlichkeit kann die Weiterentwicklung von Educase über alles gesehen fortgeführt werden, so dass diese schnellstmöglich allen Volksschulen vollumfänglich mit allen notwendigen Modulen und Schnittstellen zur Verfügung steht und einen einwandfreien sowie effizienten Betrieb des gesamten Datenmanagements gewährleistet?

Bezüglich terminlicher Verlässlichkeit wurde nun eine Nachbesserungsfrist von 2 Monaten eingeräumt und es wurde eine neue Gesamtterminplanung erstellt. Bezüglich funktioneller Verlässlichkeit bleibt die Projektleitung der Dienststelle Volksschulbildung auf die Liefertreue und Produktequalität des Lieferanten bzw. seiner Software angewiesen.

Zu Frage 8: Die aktuellste Version der Software erfüllt den Anforderungskatalog nicht, zentrale Funktionen (Musikschule, Tagesstrukturen, Pensenmeldungen usw.) sind noch nicht verfügbar. Auch verunmöglicht die aktuelle Performance/Leistung der Software ein effizientes Arbeiten, es dauert sogar deutlich länger als mit den bisherigen Lösungen. Warum erfolgte dennoch ein Rollout, obwohl zu diesem Zeitpunkt die mangelnde Funktionalität bereits bekannt war? Warum wurde der Rollout nicht gestoppt, als klar wurde, dass die Software nicht funktioniert? Findet der Rollout an die verbleibenden Gemeinden unter diesen Umständen weiterhin statt?

Wenn klar gewesen wäre, dass die Software nicht «funktioniert» bzw. eine Teilabnahme nicht bestehen würde, hätte der Projektsteuerausschuss keinen Rolloutstart beschlossen. Da die Gemeinden schon vertraglich vereinbarte Zahlungen entrichteten, war zudem ein gewisser Druck vorhanden, einen Start nicht weiter zu verschieben.

Zu Frage 9: Mit der Software Educase wird eine kantonseigene Lösung von Grund auf neu entwickelt, obwohl auf dem Markt bereits fertig entwickelte und bewährte Lösungen (wie z. B. Sclaris) vorhanden sind. Warum wurde eine eigene Lösung entwickelt? Wird der Abbruch des Projekts in Erwägung gezogen, falls in absehbarer Zukunft keine Verbesserung der Performance erreicht und der Anforderungskatalog nicht eingehalten werden kann (Schnittstellen, Module usw.)? Bis wann sollen die fehlenden Funktionalitäten vorhanden sein? Wie will man vorgehen, wenn sich die Problematiken nicht in einem absehbaren Zeitraum lösen lassen? Hält der Kanton weiterhin an Educase fest oder wird in einem solchen Fall auf eine bestehende und erprobte Softwarelösung gewechselt?

Der Kanton hat keine eigene Software entwickelt. Der Lieferant erhielt den Zuschlag für eine Standardlösung aus einer regulären öffentlichen Ausschreibung. Es gingen insgesamt sechs Offerten ein. Auf Auftrag der Steuergruppe erteilte der Regierungsrat im Mai 2014 den Zuschlag an den Lieferanten für eine Standardsoftware.

Ein Projektabbruch wird dann in Erwägung gezogen, wenn der Lieferant nicht in der Lage ist, das vertraglich zugesicherte Produkt hinsichtlich Güte und Termintreue zu liefern. Vor einem Vertragsabbruch müssten vertraglich vorgesehene Einigungsverhandlungen geführt werden. Die neue Terminplanung sieht vor, dass das Projekt im August 2023 für die Regelschulen abgeschlossen ist. Bei einem Projektabbruch wird sich auch die Frage stellen, mit welchem Ersatzprodukt unter Beachtung der submissionsrechtlichen Bestimmungen eine gemeinsame Software für die Volksschulen betrieben werden könnte.