

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

Staatssekretärin

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/397

nachrichtlich:
Präsidentin des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Frau Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

19 . Dezember 2017

Sachstandsbericht des Programms KoPers – Status, Projektplanung und Wirtschaftlichkeit

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anbei übersende ich Ihnen den mit Umdruck 19/347 angekündigten ausführlichen Sachstandsbericht für das Projekt KoPers.

Die Anlage „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Projekt KoPers“ übersende ich Ihnen mit besonderem Anschreiben, da sich darin als vertraulich zu behandelnde Informationen befinden, die dem Vertragsgeheimnis unterliegen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Silke Schneider

Anlage:
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Projekt KoPers

Sachstandsbericht des Programms KoPers
Status, Projektplanung und Wirtschaftlichkeit
für den Finanzausschuss

Berichtsstand Dezember 2017

Finanzministerium
Projekt KoPers
Hopfenstraße 29
24103 Kiel

Version: FINAL
Stand: 18.12.2017

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung.....	3
2	Projekt KoPers seit 01.08.2017 im Finanzministerium.....	4
3	Status: Was wurde bislang erreicht?	8
4	Planung: Was sind die Eckpunkte?.....	14
5	Wirtschaftlichkeit: Welche Konsequenzen ergeben sich?	20
6	Fazit.....	23
7	Weiteres Vorgehen.....	24

1 Vorbemerkung

Der Finanzausschuss wird seit Beginn des Projektes KoPers im Jahr 2009 regelmäßig über den Sachstand und die Projektplanung unterrichtet.

Der letzte Sachstandsbericht wurde von der Staatskanzlei mit dem Umdruck 18/7332 vorgelegt und am 09.03.2017 im Finanzausschuss erörtert.

Mit Wirkung vom 01.08.2017 ist KoPers im Zuge der Neubildung der Landesregierung in den Geschäftsbereich des Finanzministeriums übergegangen.

Das Finanzministerium hat den Finanzausschuss am 14.09.2017 über die Ziele und künftigen Leitlinien des Projektes mündlich informiert und einen ausführlichen schriftlichen Sachstandsbericht angekündigt.

Mit dem vorliegenden Bericht wird zugleich die Berichtspflicht aus dem Landtagsbeschluss vom 14.10.2016 zur Drucksache 18/4702 sowie dem Umdruck 18/6579 erfüllt.

*Letzter KoPers-
Statusbericht im
Finanzausschuss
am 09.03.2017*

2 Projekt KoPers seit 01.08.2017 im Finanzministerium

Im Rahmen des Übergangs des Projektes in den Geschäftsbereich des Finanzministeriums wurde eine umfassende Zwischenbilanz des bislang Erreichten sowie der bestehenden Aufgabenfelder, Herausforderungen und Optimierungspotenziale erarbeitet.

*Zwischenbilanz
des Projektes nach
Übergang in das
Finanzministerium*

In der Gesamtschau aller Aspekte geht das Finanzministerium unverändert davon aus, dass KoPers ein Projekt ist, zu dem es sowohl bezogen auf die IT-Unterstützung des Personalmanagements als auch hinsichtlich der Festlegungen zur Reorganisation keine sinnvolle Alternative gibt.

Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse hat das Finanzministerium folgende Leitlinien für die künftige Projektplanung erarbeitet, die vom Kabinett am 12.09.2017 beschlossen und dem Finanzausschuss am 14.09.2017 vorgestellt wurden:

*Leitlinien für
die künftige
Projektplanung*

- An dem strategischen Projektziel eines integrierten Personalmanagements, d.h. der Verzahnung von Personalverwaltung und Personalabrechnung, soll festgehalten werden. Dies schließt die Ablösung der aktuell genutzten IT-Altverfahren durch die integrierte KoPers-Lösung ein.
- Als zentrales Etappenziel sieht die Projektplanung die vollständige Digitalisierung der Personalprozesse vor. Diese Digitalisierung ermöglicht der Landesverwaltung erstmals die weitgehend papierlose („medienbruchfreie“) und automatisierte Bearbeitung von Personalaufgaben auf Basis einer durchgängig genutzten integrierten IT-Unterstützung und eines ressortübergreifend zentralisierten Datenbestands. Das integrierte KoPers-Verfahren soll bis spätestens Mitte 2022 in allen Ressorts eingeführt sein und damit die verschiedensten, z.T. seit über 40 Jahren genutzten Altverfahren ablösen.
- Die Softwaremodule sollen zum Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme eine hohe Einsatzreife aufweisen. Aus Sicht des Finanzministeriums ist es vor der künftigen Einführung von KoPers-Modulen nicht mehr ausreichend, lediglich die „Mindestanforderungen“ an die Funktionalität umzusetzen und nur gravierende Fehler zu beheben. Die angepasste Meilenstein-Planung des Projekts ist daher an der Planungsprämisse „Qualität vor Zeit“ auszurichten. Demzufolge ist eine überzeugende Unterstützung der Personalarbeit bereits zum Zeitpunkt der Softwareeinführung und nicht erst im Verlauf weiterge-

hender Optimierungen von Funktionalität und Ergonomie der IT-Lösung sicherzustellen.

- Die Zentralisierung von Personalaufgaben im DLZP („Reorganisation“) wird grundsätzlich nachlaufend zur Softwareeinführung umgesetzt. Dies schließt nicht aus, dass im weiteren Projektverlauf bereits Aufgabenzentralisierungen in Abstimmung mit den Ressorts erfolgen, sofern die technischen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen hierfür gegeben sind.
- Die Meilenstein- und Ressourcenplanung ist so ausulegen, dass die Etappenziele mit hoher Sicherheit und Güte erreicht werden können. Bestehende Risiken und Mehraufwendungen werden sowohl bei der Planung als auch in der Fortschrittskontrolle transparent dargestellt.



Abhängigkeiten
zwischen den
Meilensteinen der
Projektplanung

Abbildung 1: Abhängigkeiten der Projektplanung

Das in weiten Bereichen neu entwickelte integrierte IT-Verfahren KoPers muss sich zum Zeitpunkt seiner Einführung an der Praxiseignung der bislang genutzten Spezialverfahren wie z.B. PERLE oder PERMIS-A messen lassen.

Diese Altverfahren unterstützen nach z.T. jahrzehntelanger kontinuierlicher Optimierung die Sachbearbeitung in ihren Einsatzfeldern wie z.B. Personalabrechnung oder Lehrpersonalverwaltung in vielen Fällen sehr gut. Sie müssen allerdings zwingend abgelöst werden, da ihr Betrieb und ihre Weiterentwicklung nicht mehr langfristig sichergestellt werden können.

Die bisherige Einführungsstrategie war durch den Grund-

Grundsatz
„Qualität vor Zeit“

satz geprägt, die Altverfahren durch KoPers abzulösen, sobald das neue Verfahren die zuvor definierten „Mindestanforderungen“ erfüllt. Weitergehende Optimierungen sollten parallel zum Produktivbetrieb, d.h. erst nach der Einführung erfolgen.

Auf diese Weise – so zeigen es die Erfahrungen mit KoPers/Versorgung (für die Abrechnung von 32.000 Versorgungsbeziehern) und KoPers/Besoldung (für die Abrechnung von 44.000 Beamtinnen und Beamten) – konnte die richtige und rechtzeitige Abrechnung für rd. 80 % aller Personalfälle erreicht werden.

Weitergehende Anforderungen an das neue IT-Verfahren, die sich auf eine praxismgerechte und weitgehend fehlerfreie IT-Unterstützung der Sachbearbeitung beziehen, wurden und werden erst mit einem deutlichen Zeitversatz zur Einführung sukzessive umgesetzt.

Diese Strategie führt nicht nur zu einer verstärkten Belastung der Sachbearbeitung, sondern birgt auch das Risiko, dass die an den bislang eingesetzten Altverfahren orientierte Personalbemessung in Frage steht, da sich sowohl Optimierungen des neuen Verfahrens als auch die mit dem integrierten Verfahren verbundenen Einsparungseffekte erst nach mehreren Jahren realisieren lassen.

Dies kann – so zeigen es die Erfahrungen mit KoPers/Versorgung und KoPers/Besoldung – zu einem erhöhten Personalaufwand in der Phase nach Produktivsetzung führen und mindert in jedem Fall die Akzeptanz der neuen IT-Lösung bei den Anwenderinnen und Anwendern.

Vor diesem Hintergrund hat das Finanzministerium entschieden, die Einführung weiterer KoPers-Module konsequent am Grundsatz „Qualität vor Zeit“ auszurichten. Demzufolge ist die Produktivsetzung weiterer Verfahrensbereiche erst dann vorgesehen, wenn KoPers das Tages- bzw. Massengeschäft der Sachbearbeitung wirkungsvoll unterstützt.

Dies erfordert nicht nur einen höheren Ressourceneinsatz auf Seiten aller Projektpartner, sondern beeinflusst auch die Zieltermine der weiteren Einführungsschritte, da dem produktiven Einsatz eines Softwaremoduls umfangreichere Entwicklungs-, Test- und Korrekturarbeiten vorausgehen müssen.

Zu den Auswirkungen auf die Projektplanung vgl. Kapitel 4 „Planung: Was sind die Eckpunkte?“.

Gemäß der bisherigen Projektplanung sollte das Projekt nach Abschluss der Pilotierung des integrierten Verfahrens bei Landespolizei und Bildungsministerium, d.h. spätestens Mitte 2019, beendet werden.

*Grundsatz
„Konsequente
Kostentransparenz“*

Wichtige Anschlussarbeiten nach der Pilotierung, v.a. ...

- der Rollout des pilotierten Verfahrens in der übrigen Landesverwaltung,
- seine Weiterentwicklung zu einer gegenüber dem Versionsstand zum Zeitpunkt der Einführung optimierten Version 2.0 sowie
- die Umsetzung der Prozessagenda (= Konzept für die Zentralisierung von Personalaufgaben im DLZP)

... wurden bislang nicht in der Projekt-, sondern in der Linienverantwortung verortet. Die der Linienorganisation zugeordneten KoPers-Aufgaben wurden dabei in der bisherigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht berücksichtigt, da eine Aufgabenwahrnehmung in der Linienorganisation nicht mehr den Projektkosten zuzurechnen sei.

Das Finanzministerium vertritt – abweichend zur bisherigen Sicht – die Auffassung, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit Rollout und Optimierung der Software sowie der Zentralisierung von Personalprozessen weiterhin in einem ressortübergreifenden Projekt wahrgenommen werden sollen. In der Konsequenz bezieht das Finanzministerium auch die der Pilotierung des IT-Verfahrens KoPers/Integriert nachfolgenden KoPers-Aufgaben – mit Ausnahme der Kosten der Umsetzung der kooperativen Prozesse – in die aktualisierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein.

Die Umsetzung der kooperativen Prozesse erfolgt nach 2022. In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wird als Zeitraum hierfür 2023 / 2024 angesetzt. Ob die Umsetzung der kooperativen Prozesse in Linien- oder Projektverantwortung erfolgen soll, muss vor dem Hintergrund der konkreten Erfahrungen bei der Zentralisierung von Personalaufgaben entschieden werden. Ebenso kann der mit der Umsetzung der kooperativen Prozesse verbundene Aufwand mit einem Vorlauf von sieben Jahren nicht belastbar beziffert werden. Daher sind hierfür in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung aktuell noch keine Kosten berücksichtigt.

In der Gesamtschau bleibt festzuhalten, dass nunmehr alle kostenwirksamen Effekte für die Projektlaufzeit bis 2022 berücksichtigt wurden.

3 Status: Was wurde bislang erreicht?

Zahlreiche KoPers-Projektaufgaben haben sich als deutlich zeit- und ressourcenintensiver erwiesen als zu Projektbeginn angenommen. In diesem Zusammenhang ist v.a. auf zwei Aspekte zu verweisen (vgl. hierzu auch Kapitel 5 „Wirtschaftlichkeit: Welche Konsequenzen ergeben sich?“):

- Bei der vom Land erworbenen Software handelte es sich nicht um eine bereits einsatzfähige Standardlösung, die lediglich an Landesspezifika anzupassen, sondern um ein IT-Verfahren, dessen Funktionalität in einem komplexen Prozess gemeinsam vom Land Schleswig-Holstein und dem Softwarehaus zu konzipieren, zu entwickeln und auf Praxistauglichkeit zu testen war.
- Die Reorganisation des gesamten Personalmanagements – dem Projekt zu Beginn lediglich als Prüfaufgabe mitgegeben – wurde zu einer umfassenden Transformation ausgebaut, die weit über die Prüfung von Optimierungsmöglichkeiten auf der Grundlage der neuen IT-Lösung hinausgeht. Das gegenüber der Ausgangssituation 2009 deutlich erweiterte Projektverständnis umfasst die Standardisierung aller Personalprozesse in Verbindung mit der Zentralisierung von Personalaufgaben bei einem ressortübergreifenden Dienstleister, der als Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) aus dem vormaligen Finanzverwaltungsamt zu entwickeln ist.

Ungeachtet dieser gegenüber der ursprünglich formulierten Aufgabenstellung des Projekts deutlich komplexeren Rahmenbedingungen hat KoPers bis heute wichtige Etappenziele erreicht.

Dabei ist hervorzuheben, dass die vom Projekt KoPers zu modernisierenden IT-Verfahren und Organisationsstrukturen z.T. seit Jahrzehnten Bestand hatten.

Das Projekt wird vor diesem Hintergrund bis zu seinem aktuell für 2022 vorgesehenen Abschluss durchgreifend standardisierte und digitalisierte Personalprozesse mit gestrafften Zuständigkeiten umsetzen. Diese weitreichende Modernisierung wird das Personalmanagement der Landesverwaltung auf Jahrzehnte prägen – weit über die aktuell in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigte Amortisationsphase von 12 Jahren hinaus (2022 – 2034). Deren Begrenzung auf 2034 ergibt sich allein aus der Laufzeit des mit Dataport 2011 geschlossenen Softwarevertrages.

KoPers löst den Innovationsstau im Personalmanagement der Landesverwaltung mit langfristiger Wirkung auf

Bereits jetzt kann das Projekt KoPers auf wichtige Etappenziele in den Bereichen ...

- Personalabrechnung
- Reorganisation
- Integriertes Verfahren
- Bewerbungsmanagement
- Reisemanagement

... zurückblicken.

Wichtige Etappenziele konnten bereits erreicht werden

Nach der Umstellung der Abrechnung von 32.000 Versorgungsbeziehern (2014) und 44.000 Beamtinnen und Beamten (2017) werden nunmehr rd. 80 % aller Personalfälle richtig und rechtzeitig mit KoPers abgerechnet.

Personalabrechnung

Das neue IT-Verfahren zur Unterstützung der Personalabrechnung löst das Altverfahren PERMIS-A ab, das in der ersten Ausbaustufe bereits Ende der 60er Jahre im Einsatz war und auf einer Technologie beruht, die eine Anpassung des Verfahrens u.a. an veränderte rechtliche Vorgaben zur Personalabrechnung nur noch sehr eingeschränkt ermöglicht.

Nicht unerwähnt darf in diesem Zusammenhang der Self-Service-Versorgungsrechner bleiben, der erstmals für Schleswig-Holstein den Beamtinnen und Beamten eine überdies sehr benutzerfreundliche Möglichkeit bietet, den zu erwartenden individuellen Versorgungsanspruch mittels eines Online-Rechners zu prognostizieren.

Self-Service-Versorgungsrechner

Seit November 2016 wurden bereits über 12.000 Auskünfte erteilt. Diese hohe Zahl macht deutlich, wie überfällig eine solche Möglichkeit zur Berechnung der Versorgungsbezüge war, nachdem individuelle Auskünfte über den zu erwartenden künftigen Versorgungsanspruch seit 2013 aufgrund des hohen Personalaufwands nur noch in Einzelfällen erteilt wurden. Mit dem KoPers-Versorgungsrechner konnte dieses Defizit behoben werden.

Überdies wird der Self-Service-Versorgungsrechner nicht nur sehr gut angenommen. Er erfordert auch nahezu keinen Personaleinsatz und ist damit überaus wirtschaftlich. Schleswig-Holstein verfügt mit dem Versorgungsrechner über die zurzeit bundesweit modernste Lösung zur Unterstützung dieses für Landesbeamtinnen und -beamten wichtigen Service-Angebots.

Die Personalarbeit in Schleswig-Holstein soll – wie bereits ausgeführt – mit KoPers auch organisatorisch grundlegend verändert werden. Mit Hilfe des integrierten IT-Verfahrens werden zukünftig Aufgaben aus über 400 dezentralen Personalverwaltungsdienststellen (ohne Schulen) an einer Stelle im Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) gebündelt. Die bisherige klassische Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Abrechnung – prägend für die Personalarbeit in der Landesverwaltung über Jahrzehnte – soll durch das „Kooperative Personalmanagement“ auf der Basis eines alle Aufgabenbereiche integrierenden IT-Verfahrens abgelöst werden.

Reorganisation

Die bestehenden Personalprozesse wurden im Projektverlauf nicht nur überprüft (ursprünglicher Projektauftrag aus 2009), sondern in engem Zusammenwirken mit allen Ressorts ab 2013 vollständig neu konzipiert.

Ziel ist eine Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung im Personalbereich, die konsequent ...

- Prozesse dienststellenübergreifend standardisiert und optimiert,
- die Vorteile weitestgehend „automatisierter“ Abläufe nutzt,
- Skaleneffekte durch Aufgabenzentralisierung realisiert,
- überflüssige Doppelarbeiten vermeidet,
- papiergebundenen Datenaustausch minimiert und damit aufwandsträchtigen und fehleranfälligen Medienbrüchen vorbeugt,
- höhere Ergebnisqualität durch ressortübergreifend zuständige zentrale Spezialisten-Teams ermöglicht und
- den Landesbediensteten moderne „Self-Service-Optionen“ (wie z.B. den Versorgungsrechner) bietet, was den Personalaufwand verringert und gleichzeitig einen verbesserten Service – zeit- und ortsunabhängig – ermöglicht.

Im Januar 2016 wurde mit den Ressorts eine Prozessagenda beschlossen, die vom Kabinett am 12.09.2017 nochmals bestätigt worden ist und die konzeptionellen Eckpunkte des kooperativen Personalmanagements mit dem Ziel einer weitgehenden Zentralisierung von Personalaufgaben fixiert.

Mit dem Einsatz des integrierten Verfahrens für alle Beamtenfälle der Landespolizei wird in Schleswig-Holstein erstmalig eine durchgängige digitalisierte Bearbeitung von abrechnungsrelevanten Personalmaßnahmen in einem medienbruchfreien und damit papierlosen Verfahren ermöglicht.

Integriertes Verfahren

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erwarten von ihrem Arbeitgeber in zunehmendem Maße einen modernen und leistungsfähigen Service. Ein modernes Bewerbungsmanagement bildet vor diesem Hintergrund den zentralen Erfolgsfaktor für die Gewinnung erfahrener bzw. talentierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denn mit dem Bewerbungsprozess verbindet sich der erste Eindruck, den die/der potenzielle neue Beschäftigte vom Personalmanagement des Arbeitgebers gewinnt. Das Bewerbungsmanagement ist damit gewissermaßen die „Visitenkarte“ jedes Arbeitgebers.

Bewerbungsmanagement

Das KoPers-Bewerbungsmanagement wird bereits seit 2015 im Bildungszentrum der Steuerverwaltung (BiZ) für die Einstellung ehemaliger Soldatinnen und Soldaten eingesetzt. Seit August 2017 wird das IT-Verfahren außerdem in der Staatskanzlei für das Bewerbungsmanagement aller Nachwuchskräfte für den allgemeinen Verwaltungsdienst genutzt. Von den insgesamt 675 eingegangenen Bewerbungen wurden über 77% online (d.h. papierlos) mittels des KoPers-Online-Dialogs abgegeben.

In der Folge entfällt in den meisten Fällen die bislang erforderliche Erfassung der mitunter umfangreichen Bewerberdaten, neben den persönlichen auch zahlreiche weitere Angaben zum schulischen oder beruflichen Werdegang sowie diverse weitere Eignungsmerkmale.

Aber nicht nur die Akzeptanz des KoPers-Angebots seitens der Bewerberinnen und Bewerber ist sehr erfreulich. Auch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die die eingegangenen Bewerbungen mit KoPers ausgewertet und auf dieser Basis den weiteren Bewerbungsprozess gesteuert haben, profitieren von den neuen Möglichkeiten – ein gutes Beispiel für eine gelungene KoPers-Moduleinführung.

Hier zeigt sich ein Effekt, der bereits im Zusammenhang mit dem Self-Service-Versorgungsrechner erläutert wurde, und der nur durch konsequente Digitalisierung erreicht werden kann: Ein verbesserter moderner Service in Verbindung mit einem verringerten Personalaufwand sowie einer komfortableren Sachbearbeitung. Dieser Effekt wird sich in den Jahren nach Abschluss des Projektes noch in vielen Bereichen des Personalmanagements ergeben, ohne dass er zum jetzigen Zeitpunkt bereits valide konkretisiert oder gar

abschließend monetär bewertet werden kann. Dies zeigt sehr deutlich, dass auch die aktualisierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die – ohne Verschlechterung des Serviceangebots – erreichbaren Einsparungen nur bedingt „vermessen“ kann.

Weitere Ausbaustufen, insbesondere auch zur Ablösung des Lehrgewinnungsportals pbON, sind in Vorbereitung (siehe hierzu auch den Abschnitt 4 „Planung: Was sind die Eckpunkte?“).

Mit über 100.000 Dienstreisen pro Jahr bildet die Modernisierung des Reisemanagements einen wichtigen Schwerpunkt der Bemühungen um eine durchgängige Digitalisierung und zentrale Bündelung von Personalaufgaben. Auch hier kommt dem neuen IT-Verfahren eine Schlüsselrolle zu.

Reisemanagement

Alle Anforderungen an die Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen hat das Projekt final erhoben und einvernehmlich mit den Ressorts und dem Softwarehaus abgestimmt.

Ziel ist es, das neue digitalisierte Reisemanagement im Bereich der Landespolizei nach einer intensiven Testphase ab Ende 2018 praktisch zu erproben.

Hierzu sei Folgendes angemerkt:

- Mit dem elektronischen Antrag auf Reisekostenerstattung wird hierbei eine weitere Self-Service-Komponente zum Einsatz kommen, die den Prototyp für zahlreiche weitere Self-Service-Optionen des KoPers-Systems darstellt.
- In diesem Zusammenhang sollen – dem Anspruch einer weitgehenden Digitalisierung aller Prozesse folgend – auch neue Wege bei der Handhabung von Papierbelegen beschritten werden. Hierbei sind nachnutzbare Erkenntnisse auch für weitere Verwaltungsprozesse zu erwarten.
- Mit dem Reisemanagement erschließt sich KoPers einen Bereich, für den es bis heute in der Landesverwaltung keine (systematische) IT-Unterstützung gibt.
- Dabei wird bereits die Pilotierung des KoPers/Reisemanagements in einer Organisationsform erfolgen, die eine spätere Zentralisierung dieser Personalaufgabe im DLZP vorbereitet.

Auch der wichtige Bereich der KoPers-basierten Auswertungen hat 2017 deutlich Fahrt aufgenommen. In dem inzwischen aufgebauten KoPers-Team „Analyse & Statistik“, das für die Spezifikation und Umsetzung der Anforderungen an die vielfältigen aktuell und künftig erforderlichen Auswertungen von KoPers-Daten verantwortlich ist, konnte die Produktion von statistischen Analysen im bisherigen Jahresverlauf weitgehend plangemäß gesteigert werden:

*Zunehmende
Produktion des
KoPers-Teams
„Analyse & Statistik“*

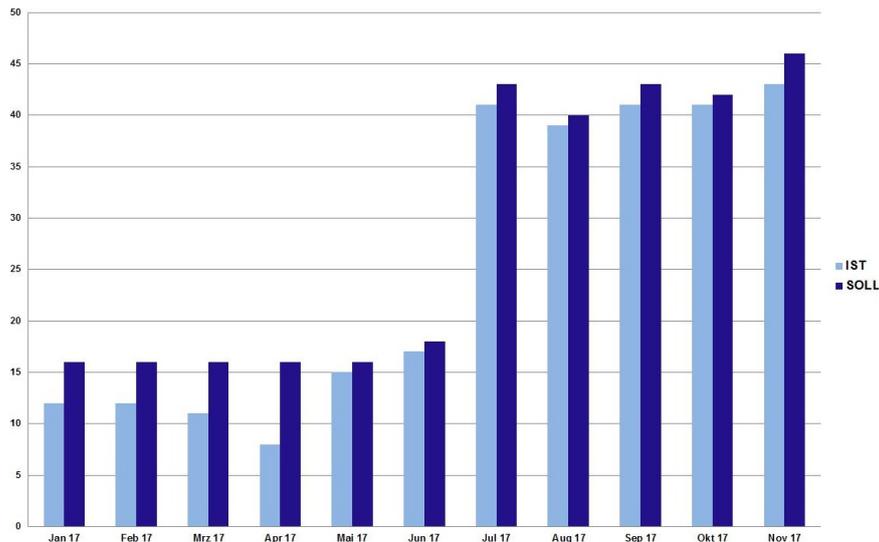


Abbildung 2: Anzahl der jeweils geplanten / umgesetzten Auswertungen

Das KoPers-Team „Analyse & Statistik“ stellt auch bereits – insoweit KoPers aktuell über die benötigten Daten verfügt – die Informationen für den „Personalmanagement- und Strukturbericht“ (PMSB) der Landesregierung zur Verfügung.

4 Planung: Was sind die Eckpunkte?

Wie zuvor ausgeführt, hat das Finanzministerium für die Planung der weiteren Projektaktivitäten veränderte Leitlinien definiert:

- Höhere Praxistauglichkeit der KoPers-Module vor ihrer Inbetriebnahme, insbesondere hinsichtlich der IT-Unterstützung des Tagesgeschäfts der Sachbearbeitung.
- Weitere Konsolidierung der Betriebsstabilität der bereits eingesetzten Abrechnungsmodule
- Festlegung aller Meilensteine unter Berücksichtigung angemessener Pufferzeiten für nicht vorhersehbare zusätzliche Arbeiten bzw. die Bearbeitung der Folgen eingetretener Risiken (Ziel: „Sichere Planung“).

Diese veränderten Vorgaben haben z.T. weitreichende Anpassungen der bisherigen Planung zur Folge, die nachfolgend erläutert werden.

Die zuletzt im Finanzausschuss (März 2017) vorgestellte Projektplanung zur Einführung von KoPers/Entgelt ging davon aus, dass das neue Softwaremodul zur Abrechnung der 22.000 Tarifbeschäftigten zum Zeitpunkt der für den Jahreswechsel 2017 / 2018 vorgesehenen Inbetriebnahme folgende Voraussetzungen erfüllt:

- Verfügbarkeit aller Funktionen, die in Abstimmung der Projektpartner als „Mindestanforderungen“ für den Produktivbetrieb gewertet worden sind sowie
- Behebung aller abrechnungsrelevanten Fehler der Kategorien 1 und 2, Inkaufnahme von Fehlern der Kategorie 3, die in erster Linie einen erhöhten Aufwand für die Sachbearbeitung zur Folge haben.¹

Der einvernehmlichen Empfehlung von Projekt, Dataport

Meilensteine wurden an die veränderten Planungsprämissen angepasst

KoPers/Entgelt im 2. Halbjahr 2018

¹ Hinsichtlich der Fehlerkategorien gelten nach Abstimmung mit Dataport und P&I folgende Regeln:
Fehler der Kategorie 1 führen in mehr als 1 % aller abgerechneten Personalfälle zu falschen Auszahlungen mit einer Abweichung von > 500 € oder zu fälschlicherweise nicht erfolgenden Auszahlungen in mindestens 0,1 % aller abgerechneten Personalfälle.

Fehler der Kategorie 2 führen in mehr als 0,5 % aller abgerechneten Personalfälle zu falschen Auszahlungen mit einer Abweichung von > 250 € oder zu fälschlicherweise nicht erfolgenden Auszahlungen (in weniger als 0,1 % aller abgerechneten Personalfälle).

Fehler der Kategorie 3 sind alle Fehler, die nicht lediglich geringfügige Defizite in den Eingabemasken betreffen, z.B. Schreibfehler. Letztere gelten als Fehler der Kategorie 4. In der Kategorie 3 sammeln sich somit v.a. die Fehler, die in der Sachbearbeitung mit erhöhtem manuellem Aufwand umgangen werden müssen.

und dem Softwarehaus P&I folgend, wurde der Einföhrungstermin auf die zweite Jahreshälfte 2018 verlegt.

Hiermit verbindet sich das Ziel, die für eine reibungslose Nutzung des IT-Verfahrens in der Sachbearbeitung erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Dazu zählt – entgegen der bisherigen Planung – die weitgehende Behebung der zurzeit noch 37 Fehler der Kategorie 3, die v.a. die Sachbearbeitung belasten, ebenso wie eine hohe Praxisreife der zum Einföhrungszeitpunkt verfügbaren Funktionalität.

Die Anzahl der aktuell noch offenen 3er-Fehler erklärt sich wesentlich als Folge der bislang bestehenden Vorgabe, in Vorbereitung der Einföhrung von KoPers/Entgelt die Behebung der Fehler der Kategorien 1 und 2 zu priorisieren, die v.a. einer richtigen und rechtzeitigen Abrechnung entgegenstehen.

Das Softwarehaus hat hier jedoch bereits vorgabegemäß umgesteuert. So konnte die Anzahl der ausstehenden einföhrungsrelevanten Fehlerkorrekturen auf rund 100 reduziert werden. Knapp die Hälfte dieser Korrekturen bezieht sich auf die Übernahme der Altdaten in das neue KoPers-System. Diese Korrekturen sollen laut P&I kurzfristig abgeschlossen werden. Für die übrigen Fehler sind in Übereinstimmung mit der Projektplanung Korrekturtermine vereinbart worden, deren Einhaltung einem engen Controlling unterliegt.

Der genaue Einföhrungstermin für KoPers/Entgelt innerhalb der zweiten Jahreshälfte 2018 wird im 2. Quartal 2018 bestimmt, wenn eine belastbare Einschätzung der zu diesem Zeitpunkt erreichten Einsatzreife sowie der noch ausstehenden Restarbeiten möglich ist.

Die geplante Pilotierung der durchgängigen Unterstützung von Personalabrechnung und Personalverwaltung durch KoPers/Integriert bei Landespolizei, MBWK, DLZP wird über den bisher geplanten Endtermin (Mitte 2019) hinaus ausgedehnt. Das Finanzministerium wirkt neben den Pilotierungspartnern (Landespolizei, MBWK und DLZP) bei der Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der rollouttauglichen Softwareversion ab Januar 2018 mit.

*Pilotierung
KoPers/Integriert
bei Landespolizei,
MBWK, FM und
DLZP*

Nicht nur die Software soll dabei intensiv erprobt werden, sondern auch das strukturell veränderte Zusammenwirken von Ressorts und DLZP. Dies soll die Voraussetzung dafür schaffen, dass das Integrierte Verfahren in Verbindung mit den neuen, standardisierten Personalprozessen ab 2020 schrittweise in der gesamten Landesverwaltung eingeföhrt

und die bislang eingesetzten Altverfahren abgelöst werden können.

Die Pilotierung erstreckt sich dabei auch auf die Bereiche, die bislang nicht oder nur unzureichend durch IT-Verfahren unterstützt wurden (Bewerbungsmanagement, Reise-management, Auswertungen) oder die über funktional ausgereifte IT-Lösungen verfügen (PERLE und pbON im MBWK), an denen sich KoPers messen lassen muss.

*Einbeziehung
aller Bereiche
des KoPers-
IT-Verfahrens
im Rahmen der
Pilotierung*

Der Rollout der neuen, umfassenden IT-Unterstützung und der grundlegend veränderten Ablauforganisation in mehr als 400 personalverwaltenden Dienststellen (ohne Schulen) sowie dem DLZP schließt sich im Zeitkorridor 2020 bis 2022 an die Pilotierung an.

*Rollout
KoPers/Integriert*

Eine wichtige Randbedingung der Planung ist die laufende Optimierung der bereits eingeführten KoPers-Module. Die bisherige Projektplanung hatte sich vorgabegemäß auf die Entwicklung und Bereitstellung einer KoPers-Basisversion 1.0 beschränkt.

*Weiterentwicklung
der KoPers-Software
zu einer Version 2.0*

Demgegenüber legt das Finanzministerium großen Wert darauf, bis zum Abschluss des Rollouts (spätestens 2022) den Ressorts und dem DLZP eine gegenüber dem Softwarestand zum Zeitpunkt der initialen Einführung weiter verbesserte Version 2.0 zur Verfügung zu stellen.

KoPers 2.0 wird die ersten praktischen Einsatzerfahrungen der neuen Lösung aufgreifen und hieraus sachgerechte funktionale und ergonomische Optimierungen ableiten, um eine hohe Nutzerfreundlichkeit zu gewährleisten. Bei der Verbesserung der Ergonomie werden auch die einschlägigen Vorgaben zur Barrierefreiheit beachtet (z.B. auf der Grundlage der UN-Behindertenrechtskonvention).

Bereits Pilotierung und Rollout der neuen IT-Lösung KoPers bringen wesentliche organisatorische Veränderungen für das Personalmanagement der Landesverwaltung mit sich.

*Reorganisation –
Umsetzung der
Prozessagenda*

So werden die neuen Abläufe der integrierten Personalarbeit bereits ab 2018 praktisch erprobt (im Rahmen der Pilotierung) und bis spätestens 2022 in allen Ressorts etabliert. Die jahrzehntelange, mit Medienbrüchen und Doppelarbeiten belastete Trennung von Personalabrechnung und Personalverwaltung wird aufgehoben, bislang separierte Datenbestände werden zu einem einzigen Datenpool aller Personaldaten der Landesverwaltung zusammengefasst. Schon hieraus ergeben sich – unge-

achtet der initialen, umstellungsbedingten zusätzlichen Aufwände – wichtige Voraussetzungen für eine künftig deutlich effizientere Personalarbeit.

Erwartet wird nach erfolgter Umstellung auf das integrierte IT-Verfahren daher ein Einsparungspotential von 10 % des bisherigen Personalaufwands (ca. 34 VZÄ)². Diese Einsparungseffekte sind jedoch erst nach Abschluss der System Einführung, die typischerweise einen erhöhten Aufwand für die Einübung der veränderten Abläufe mit sich bringt, zu erwarten, d.h. ab 2023.

Die weitere Umgestaltung des Personalmanagements mit dem Ziel einer Bündelung aller sinnvoll zentral wahrzunehmenden Personalaufgaben im DLZP ist im Anschluss an den Flächenrollout des IT-Verfahrens KoPers geplant, d.h. im Zeitraum ab 2021/2022. Hier steht zunächst die vollständige Verlagerung von 15 Personalprozessen aus der bisherigen Ressortverantwortung in die Zuständigkeit des DLZP im Mittelpunkt. Mit der zentralen Bearbeitung der betroffenen Personalaufgaben verbindet sich die Erwartung, in den zentralen Prozessen eine zusätzliche Einsparung von ca. 10 % des Personalaufwands zu erreichen (ca. 9 VZÄ).³

Ab 2023 ist von einem ESS-Einsatz in allen dafür in Frage kommenden Personalprozessen auszugehen. Infolge der Verlagerung von Dateneingaben auf die Landesbeschäftigten durch Self Services sowie die sich daraus ergebende durchgängige Digitalisierung von Personalaufgaben entstehen in der Personalsachbearbeitung Einsparungen, die zurückhaltend mit 2,5 % aller VZÄ der Personalsachbearbeitung ab 2023 bewertet wurden (8 VZÄ).

Zeitversetzt zu der Umsetzung der zentralen Prozesse (Zieltermin: Ende 2022) werden die kooperativen Prozesse etabliert, die im Unterschied zu den zentralen und dezentralen SOLL-Prozessen eine Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Ressorts und DLZP vorsehen.

² Mit Einführung des integrierten Verfahrens werden bestehende Medienbrüche und Doppelarbeiten beseitigt. Hinzu kommen Effekte im Rahmen der Standardisierung von Prozessabläufen und Dokumentvorlagen. In der Gesamtwirkung führt dies zu einer spürbaren Effizienzsteigerung gegenüber den bisherigen Personalprozessen. Die hiermit verbundene quantitative Verringerung des bisherigen Aufwands kann aus heutiger Sicht nur abgeschätzt werden. Der veranschlagte Einsparungseffekt i.H.v. 10 % kann jedoch aus fachlicher Sicht – im Mittel aller betroffenen Personalprozesse – als belastbarer prognostischer Wert gelten, was bei einem Gesamtvolumen von ca. 340 VZÄ im aktuellen Personalmanagement des Landes einem Einsparpotential von 34 VZÄ entspricht.

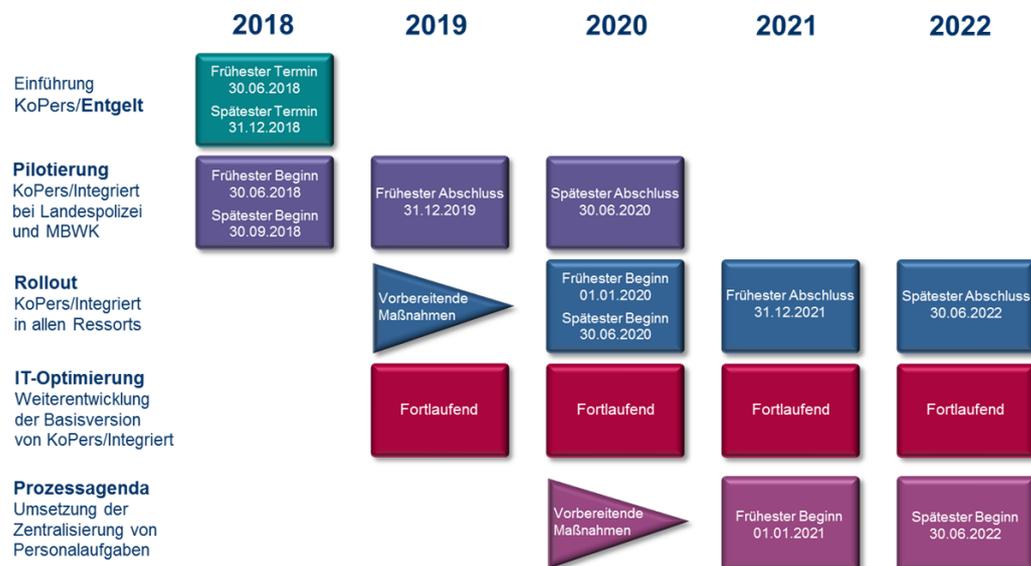
³ Mit der Zentralisierung wird eine zusätzliche Einsparung von weiteren 10 % (Skalen- und Synergieeffekte durch Spezialisierung) erwartet, die prozentual auf den Anteil der 15 zentralen Prozesse und der hierfür eingesetzten VZÄ berechnet wurde.

Die Planung zur schrittweisen Umsetzung der kooperativen Prozesse nach 2022 muss im weiteren Projektverlauf noch erfolgen. In der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wird davon ausgegangen, dass sich das Einsparungspotenzial der 36 kooperativen Personalprozesse ab 2025 auf ca. 5 % des Personalaufwands in den betroffenen Bereichen beläuft (ca. 11 VZÄ, geplant ab 2025).

Bei den angegebenen Personaleinsparungen in VZÄ handelt es sich um das jeweilige quantitativ bewertete Optimierungspotenzial. Dieses aus heutiger Sicht realistische Einsparungsvolumen versteht sich jeweils als Gesamtwert unter Einschluss sowohl des zentralen Dienstleisters DLZP als auch der Personalverwaltungen in den Ressorts.

Die Verteilung der durch KoPers möglichen Einsparungen kann dabei nicht pauschal erfolgen, sondern nur unter Berücksichtigung der prozess- und ressortspezifischen Gegebenheiten und Erfordernisse. Die Zuordnung der anteiligen Einsparvorgaben auf die betroffenen Dienststellen wird daher – wie mit den Ressorts abgestimmt – im Rahmen der laufenden Abstimmung im KoPers-Beirat erfolgen.

Abbildung 3: Angepasste Meilensteinplanung



Die im obigen Schaubild dargestellte Meilensteinplanung steht unter dem Vorbehalt, dass P&I den Lieferverpflichtungen hinsichtlich umzusetzender Softwarefunktionen und zu behebender Softwarefehler in der gebotenen Qualität und im jeweils vereinbarten terminlichen Rahmen nachkommt.

Voraussetzungen der Meilensteinplanung

Die vorliegende Projektplanung setzt voraus, dass die angemeldeten Haushaltsmittel und Personalressourcen bereitgestellt werden.

Dazu gehört ebenfalls, dass die erforderliche Transformation des DLZP vom Abrechnungs- zum Personaldienstleister auch in den kommenden Jahren aktiv gestaltet wird. Hierzu ist bereits eine eigene Organisationseinheit im DLZP geschaffen worden. Großer Wert wird hierbei auf ein wirkungsvolles Veränderungsmanagement gelegt.

Transformation DLZP

5 Wirtschaftlichkeit: Welche Konsequenzen ergeben sich?

„Knapp kalkuliert reicht nur bei konsequenter, [mit FHH] gemeinsamer Einführung einer Standardlösung“, so bewertet bereits der erste KoPers-Sachstandsbericht für die Sitzung des Finanzausschusses am 23.04.2009 die finanzielle Ausstattung des soeben initiierten Projektes KoPers.

Acht Jahre später hat sich der Blick auf das Digitalisierungs- und Reorganisationsprojekt KoPers grundlegend verändert:

*Grundproblem:
Ablösung diverser
IT-Altverfahren
kann nicht aus
Personaleinsparungen allein
gegenfinanziert
werden!*

- Hamburg und Schleswig-Holstein haben vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangs- und Bedarfslagen deutlich voneinander abweichende Projektplanungen ausgeprägt.
- Das selbst für die Einführung einer Standardlösung „knapp“ bemessene Budget erwies sich als völlig unzureichend, da es sich bei dem beschafften IT-Verfahren der Fa. P&I um eine in weiten Teilen noch zu spezifizierende, zu programmierende und auf Praxiseignung zu testende Software handeln sollte.
- Aus heutiger Sicht ist es nicht möglich, die hohen Investitionen, die für die Entwicklung einer zukunftsfähigen ganzheitlichen Lösung als Ersatz für die nicht mehr pflegbaren und z.T. auch nicht mehr betreibbaren Altverfahren erforderlich sind, allein aus den Einsparungen der Reorganisation zu finanzieren.
- Überdies wurde bei der Initialisierung der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein perspektivisches Einsparungspotenzial von 20 % aus 900 VZÄ unterstellt (mithin 180 entfallende VZÄ). Der Ausgangswert von 900 VZÄ hat sich dabei als unzutreffend erwiesen. Tatsächlich ist lediglich von rd. 340 VZÄ in Personalabrechnung und Personalverwaltung auszugehen. Die auf dieser Grundlage erreichbaren Einsparungen liegen in der Folge deutlich unterhalb des ursprünglich angenommenen Wertes (aktuelle Prognose: 54 VZÄ).
- Im Projektverlauf hat sich ferner gezeigt, dass die Steuerung und Durchführung eines derart komplexen IT- und Reorganisationsprojektes nicht allein durch Landesmitarbeiter und -mitarbeiterinnen möglich, sondern in diversen Projektbereichen der Einsatz von externen Spezialistinnen und Spezialisten sinnvoll und erforderlich ist. Auf diesem Wege können breite Erfahrungen aus anderen Projekten und Bundesländern in den Bereichen einfließen, in denen Schleswig-Holstein Neu-

land betritt. Die damit verbundenen Aufwände müssen bei der Ressourcenplanung einkalkuliert werden.

- Der ursprüngliche „Prüfauftrag“, ob und inwieweit die Organisation des Personalmanagements auf der Basis einer Personalabrechnung und -verwaltung integrierenden IT-Lösung optimiert werden könne, hat KoPers im weiteren Projektverlauf zu einem umfangreichen Reorganisationsprojekt erweitert.

Vor diesem Hintergrund muss deutlich festgestellt werden, dass KoPers unter den genannten Prämissen nicht wirtschaftlich in dem Sinne sein kann, dass die getätigten Investitionen durch die zu erwartenden Einsparungseffekte kompensiert oder gar übertroffen werden.

Dies wäre nur bei Einhaltung der ursprünglich veranschlagten fünfjährigen Projektlaufzeit möglich gewesen, eine Planungsprämisse, die sich in Anbetracht der komplexen IT- und Reorganisationsaufgaben des Projektes als zu ambitioniert herausstellte.

Ungeachtet der zahlreichen positiven Veränderungen, die KoPers für das seit Jahrzehnten weitgehend unveränderte Personalwesen in der Landesverwaltung mit sich bringt, bleibt das Projekt daher eine Investition in die Zukunft eines modernen Personalmanagements in der Landesverwaltung, die sich monetär nicht oder nur sehr langfristig „rechnet“.

Ohne KoPers wäre das Land künftig nicht in der Lage, ...

- den wachsenden Erwartungen der Beschäftigten an die Effizienz und Qualität des Personalmanagements zu entsprechen,
- erfahrene bzw. talentierte Bewerberinnen und Bewerber auf dem heftig umkämpften Arbeitsmarkt der Zukunft zu gewinnen,
- die zunehmend komplexeren Anforderungen an eine flexible Personaleinsatzplanung zu erfüllen
- und möglichst wenige Landesbeschäftigte ungeachtet eines höheren Service- und Qualitätsanspruchs mit querschnittlichen Verwaltungsaufgaben (hier: Personalmanagement) auszulasten.

Die Fortschreibung der bisherigen WiBe ergibt eine Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit von zuletzt - 34 Mio. € (Kapitalwert Berechnung Juli 2016) auf aktuell - 66,4 Mio. € (Kapitalwert Berechnung Dezember 2017).

Neuer Kapitalwert:
- 66,4 Mio. €

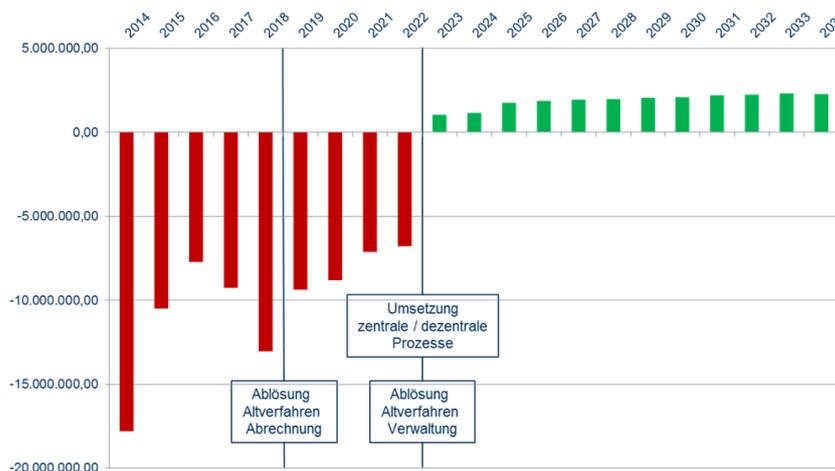
Die Veränderungen infolge der Fortschreibung der WiBe, wie in § 7 LHO geboten, sind im Wesentlichen auf folgende

Punkte zurückzuführen:

- Strukturelle Schwächen der bisherigen WiBe wurden behoben durch Korrektur unrealistischer Ausgangsannahmen zu Projektlaufzeit und Ressourceneinsatz und zu kurz bemessener effektiver Nutzungszeit (= Amortisationsphase) des neuen integrierten IT-Verfahrens in reorganisierten Strukturen
- Realistische Planungsvorgaben, vgl. KV 147/2017

Die aktuelle Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigt daher Folgendes:

- Erledigung aller Projektziele einschließlich Rollout, Reorganisation und Optimierung der Software in der Verantwortung einer Projektorganisation und transparente Darstellung der damit verbundenen Ressourcenaufwände sowie
- Höhere Anforderungen an die Einsatzreife des neuen Verfahrens, in der Folge steigender Ressourcen- und Zeitbedarf für Pilotierung und Rollout.



Entwicklung der miteinander verrechneten Kosten- und Einsparungseffekte im Betrachtungszeitraum der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Hinweis: Für 2009 – 2014 kumuliert ausgewiesen

Ergänzend sei zur Vertiefung der hier getroffenen Aussagen auf die diesem Umdruck beigefügte Anlage verwiesen.

Anlage zum Umdruck: WiBe-Dokumentation (Vertraulicher Umdruck)

6 Fazit

Das Finanzministerium **bewertet** unbeschadet der aktuellen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung **die Fortsetzung des eingeschlagenen Weges** zur Ablösung der Altverfahren, Einführung eines integrierten Personalverwaltungssystems und der Reorganisation des Personalmanagements und damit zur Modernisierung des Personalmanagements des Landes Schleswig-Holstein **unverändert als richtig, da** angesichts der absehbaren Abgängigkeit der Altverfahren weiterhin **keine gleichgeeigneten Handlungsvarianten zur Zielerreichung vorliegen oder absehbar vorliegen werden.**

Die für den weiteren Fortgang des Projektes erforderlichen finanziellen Mehraufwände wurden daher im Haushaltsentwurf 2018 berücksichtigt.

7 Weiteres Vorgehen

Nächster Bericht: Im 2. Quartal 2018.