

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat**Weiterentwicklung Klienteninformationssystem KiSS; Investitionskredit****1. Worum es geht**

Die Fallführungssoftware KiSS (Klienteninformationssystem Sozialhilfe) ist in der Stadtverwaltung Bern seit Ende der 90er Jahre im Einsatz.

Im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Optimierung der Sozialhilfe mussten im Jahr 2010 diverse Anpassungen an der Fallführungssoftware vorgenommen werden. Diese sind mittlerweile abgeschlossen, so dass nun die Weiterentwicklung des Systems in Angriff genommen werden kann. Grundlage für den vorliegenden Antrag bildet die Strategie für die Jahre 2011 bis 2014, welche die Prioritäten aus heutiger Sicht festlegt. Für die Weiterentwicklung des Fallführungssystems KiSS in den kommenden Jahren wird beim Stadtrat ein Kredit in der Höhe von Fr. 2 494 100.00 beantragt.

2. Ausgangslage

1995 startete die damalige Direktion für soziale Sicherheit DSO Vorprojekte zur Einführung einer elektronischen Fallführung im Sozialdienst. Mit SRB 313 vom 31. Oktober 1996 bewilligte der Stadtrat einen Kredit zur Einführung der Fallführungssoftware KiSS. Im Jahr 1998 wurde mit der Einführung begonnen; im Jahr 2005 war diese abgeschlossen.

Im Jahr 2007 wurde KiSS durch das Modul Arbeit ergänzt und so dem Kompetenzzentrum Arbeit zugänglich gemacht. Ein Jahr später erfolgte die Integration der Buchhaltung. KiSS war zu diesem Zeitpunkt das einzige Fallführungssystem in der Schweiz mit einer integrierten Buchführung.

KiSS ist in der Stadtverwaltung breit abgestützt. Mittlerweile werden in zwei Direktionen (Direktion für Bildung, Soziales und Sport, BSS, und Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie, SUE,) und in den vier Verwaltungseinheiten

- Sozialamt (Sozialdienst inkl. Inkassodienst und Kompetenzzentrum Arbeit)
- Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz
- Jugendamt
- Kompetenzzentrum Integration

die Fälle mit KiSS geführt. Insgesamt arbeiten heute stadtweit ca. 400 Mitarbeitende mit KiSS.

Weil KiSS von verschiedenen Verwaltungseinheiten genutzt wird, gibt es für die strategischen und operativen Belange von KiSS abteilungsübergreifende Strukturen: Bereichsleitungen und Fachpersonen aus sämtlichen beteiligten Bereichen bilden zusammen die operative Leitung von KiSS. Diese ist für die Umsetzung der von der strategischen Leitung KiSS vorgegebenen Strategien verantwortlich. Die involvierten Abteilungsleitungen und die Bereichsleitung des Kompetenzzentrums Integration bilden die strategische Leitung KiSS.

3. Weiterentwicklung statt Ablösung

KiSS ist in den involvierten Dienststellen der Direktion BSS sowie im Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz der Stadtverwaltung gut verankert. Das System ist auf die Bedürfnisse der verschiedenen Nutzerinnen und Nutzer zugeschnitten und wurde - anhand der neuen Bedürfnisse - in den letzten Jahren stets weiterentwickelt. KiSS konnte so an die steigenden Anforderungen an die Sozialarbeitenden in der Fallführung angepasst werden.

Im Rahmen der Arbeiten für den vorliegenden Antrag wurde auch die Option geprüft, KiSS durch eine andere Fallführungssoftware zu ersetzen. Aus verschiedenen Gründen erweist sich die Weiterentwicklung von KiSS jedoch als die beste Lösung. Ein neues System würde zu immensen Umstellungsarbeiten führen und die involvierten Dienststellen der Stadtverwaltung erheblich zusätzlich belasten.

Eine Fallführungssoftware in dieser Grösse setzt eine laufende Aktualisierung der eingesetzten Technologie voraus. Dies ist mit KiSS gewährleistet: Sowohl die Entwicklungsumgebung wie auch die Versionenverwaltung sind auf dem aktuellsten Stand (Microsoft Visual Studio 2010, resp. Team Foundation Server 2010). Im Weiteren bietet KiSS eine kontinuierliche Integration von neuen Funktionalitäten. Den Anwendenden wird mit der Weiterentwicklung von KiSS in den nächsten Jahren eine moderne und intuitive graphische Oberfläche zur Verfügung gestellt. Zum Einsatz kommen dabei neue Oberflächen-Technologien für Desktopanwendungen.

Auf dem Markt gibt es zwei Konkurrenzprodukte zu KiSS. Diese sind weniger leistungsfähig als KiSS und müssten für die Bedürfnisse der Stadtverwaltung Bern erst noch angepasst werden. Eine andere Software auf den heutigen Stand von KiSS zu bringen, wäre mit einem enormen Entwicklungsaufwand verbunden. Eine optimale Anpassung einer anderen Software an die Anforderungen der Nutzerabteilungen wäre nicht gewährleistet (z.B. fehlende integrierte Buchführung, teilweise veraltete Technologien), zudem könnten die Kosten hierfür kaum verlässlich eruiert werden.

Während den Verhandlungen für die Weiterentwicklung von KiSS hat die Eigentümerin der Software, die Firma Born AG, das Produkt KiSS an die Bedag Informatik AG verkauft. Dieser Verkauf hat für die Stadt Bern keine Veränderungen zur Folge, weil die Firma Bedag mit dem KiSS-Produkt auch das gesamte Entwicklerteam von der Firma Born AG übernommen hat und den mit der Firma Born bereits ausgehandelten Vertrag unverändert übernehmen wird. Die Bedag Informatik AG Bern ist eine kompetente und erfahrene Partnerin, welche dank ihrer Grösse Gewähr für Kontinuität und Professionalität bietet. Im Gegensatz dazu werden die Konkurrenzprodukte von KiSS von kleineren Firmen (Infogate; Diartis) entwickelt, was es teilweise sehr schwierig macht, die diversen Bedürfnisse der Nutzenden abzudecken.

Die Stadt Zürich hat sich ebenfalls für ein auf der Basis von KiSS entwickeltes Produkt entschieden, ist dabei aber wesentlich vom Berner KiSS-Standard abgewichen und hat versucht, zusätzliche eigene Funktionalitäten zu entwickeln. In der Folge ergaben sich Projektprobleme und erhebliche Kostenüberschreitungen. Zudem entsprach die ursprünglich ausgestellte Offerte nicht dem tatsächlichen Projektaufwand. Zürich hat die Weiterentwicklung mittlerweile abgebrochen, da sich der gewünschte Projektumfang nicht innerhalb der geforderten Termine und Kosten umsetzen liess. Die Zusammenarbeit zwischen Zürich und Bedag bleibt aber bestehen. Die in der Stadt Zürich heute nach wie vor angewendete (jedoch nicht weiter entwickelte) individuelle KiSS-Lösung unterscheidet sich grundlegend vom durch die Stadt Bern

geprägten KiSS-Standard. Die Situationen von Bern und Zürich sind deshalb auch diesbezüglich nicht vergleichbar. Bedag hat auf Anfrage der Stadt Bern bestätigt, KiSS auf der Basis der Berner-Lösung als Standard weiterzuentwickeln und aktiv zu vermarkten.

Bei jeder Entwicklung und bei jedem Kauf einer Fallführungssoftware besteht ein Abhängigkeitsrisiko. Probleme können sich vor allem dann ergeben, wenn die Lieferfirma in Konkurs fällt oder ihren Verpflichtungen nicht mehr nachkommt. Mit der Hinterlegung des Quellcodes (Escrow-Agreement) jedoch kann dieses Risiko stark eingegrenzt werden: Der Kunde kann dank der Hinterlegung des Quellcodes begonnene Entwicklungsarbeiten an der Software durch Dritte vornehmen lassen, falls der Auftragnehmer seine vertraglichen Pflichten nicht mehr oder nicht mehr richtig erfüllt. Im vorgesehenen Rahmenvertrag zwischen der Stadt Bern und der Firma Bedag ist die Hinterlegung des Quellcodes enthalten.

Aufgrund der obigen Ausführungen ist es zweckmässig, das System KiSS nicht abzulösen, sondern weiterzuentwickeln.

4. Die wichtigsten Elemente der Weiterentwicklung von KiSS

Die Bedürfnisse für die Weiterentwicklung von KiSS lassen sich drei Themenbereichen zuordnen:

4.1 Workflow

Wo nötig und sinnvoll sollen einzelne Prozesse durch Workflows unterstützt oder durch MUSS-Felder gesteuert werden. Die Sozialarbeitenden sollen durch elektronische Hilfen "geleitet" werden. Ziel ist es, die Komplexität in der Fallführung zu reduzieren und die Qualität in der Fallführung, insbesondere im administrativen Bereich, zu steigern. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass Abläufe und Fristen eingehalten werden. Gekoppelt an die Workflows sind verschiedene neue Arbeitsinstrumente und Arbeitsmethoden. Zu erwähnen sind folgende Elemente:

Stammdatenblatt

Die Einführung eines Stammdatenblatts für alle Klientinnen und Klienten geht auf eine Empfehlung des Finanzinspektorats zurück. Mit dem Stammdatenblatt besteht eine schnelle und klare Übersicht bezüglich der wichtigsten Grunddaten. Bei Dossierübertragungen sind die wichtigsten Daten schnell verfügbar.

Fallsteuerung

Die Fallsteuerung dient einerseits als Führungsinstrument und unterstützt eine ausgewogene Verteilung der Fälle. Die Ressourcen der Sozialarbeitenden werden optimal erfasst. Über- wie Unterbelastungen können frühzeitig und objektiv festgestellt werden.

Gleichzeitig wird mit der Fallsteuerung ein neuer methodischer Ansatz verfolgt: Die eingeschränkten Ressourcen sollen zielgerichtet und adäquat den entsprechenden Personen-/ Klientelgruppen zur Verfügung gestellt werden können. Konkret: Jede Gruppe erhält die für sie zugeschnittenen Dienstleistungen. Die Personen-/Klientelgruppen werden nach Kriterien, Aufwand, Bedarf, etc. definiert. Die Fallsteuerung führt dazu, dass beispielsweise bei Jugendlichen ohne Ausbildung mehr Zeit als heute investiert wird. Demgegenüber wird bei stabilen Verhältnissen die administrative Fallführung mit sehr begrenzter sozialarbeiterischer Betreuung ausgebaut. So können die vorhandenen Personalressourcen noch zielgerichteter und wirkungsvoller eingesetzt werden.

Krankenkassenmodul

Die externen Vorgaben zum Bereich Krankenkasse werden immer komplexer. Rund die Hälfte der Klientinnen und Klienten ist mit der Administrierung der eigenen Krankenversicherung überfordert, weshalb der Sozialdienst die Verwaltung der Krankenkassenangelegenheiten im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung übernimmt. Das neue Modul soll dazu dienen, diese Arbeiten effizienter abzuwickeln.

Bessere Kostentransparenz

Im KiSS ist ein mehrstufiges Bewilligungsverfahren gemäss der geltenden Finanzkompetenzordnung hinterlegt. Das Bewilligungsverfahren soll sich künftig nicht nur auf aktuelle Ausgabenpositionen konzentrieren, sondern den Sozialarbeitenden auch zusätzliche Informationen bezüglich der bereits bewilligten Gesamtkosten pro Fall bieten.

4.2 Datenschutz

Wer mit KiSS arbeitet, hat Zugriff auf viele Personendaten und zwar auch auf solche von Klientinnen und Klienten anderer Verwaltungseinheiten. Die weit reichenden Einsichtsrechte im KiSS waren deshalb in der Vergangenheit verschiedentlich Gegenstand von Interventionen des städtischen Datenschutzbeauftragten. Im Rahmen der Weiterentwicklung von KiSS soll eine neue Zugriffsregelung unter Miteinbezug des städtischen Datenschützers erarbeitet werden. Dabei geht es darum, den Zugriff auf die für die eigene Arbeit nötigen Daten weiterhin sicherzustellen, zugleich aber die heute sehr umfassenden Einsichtsrechte zweckmässig einzugrenzen. Die Problematik lässt sich an folgenden Beispielen zeigen: Wenn von der Sozialhilfe unterstützte Jugendliche zusätzlich vom Jugendamt betreut werden, so muss die zuständige Betreuungsperson im Jugendamt auf die Daten des Sozialdiensts zugreifen können, um wirkungsvoll und effizient arbeiten zu können. In diesem Fall benötigen aber beispielsweise die Mitarbeitenden des EKS keinen vollständigen Datenzugriff. Hingegen ist es wichtig, dass alle Mitarbeitenden aller Verwaltungseinheiten rasch und zuverlässig feststellen können, ob und durch wen eine Person in der Stadt Bern betreut wird. Nur so kann beispielsweise bei Gefährdungsmeldungen rasch und richtig interveniert werden. Die Weiterentwicklung von KiSS soll somit den Zugriff auf die für die Arbeit nötigen Daten weiterhin sicherstellen, zugleich aber die heutigen umfassenden Zugriffsrechte im Interesse des Persönlichkeitsschutzes der Klientinnen und Klienten neu regeln.

4.3 Automatische Abrechnung

Jedes Sozialhilfekonto muss beim Fallabschluss periodengerecht abgerechnet werden. Dies geschieht im Moment noch manuell. Ziel der automatischen Abrechnung ist ein Tool mit Eingabeoptionen, das die nötigen Informationen direkt aus der KiSS-Klientenbuchhaltung abrufen und die Abrechnung automatisch erstellt.

5. Vorgehensmethodik

Die Vorgehensmethodik sämtlicher KiSS-Weiterentwicklungsprojekte heisst „Scrum“. Die Entwicklungen erfolgen in kurzen Iterationen, sogenannten „Sprints“ von jeweils vierwöchiger Dauer. Nach jedem Sprint stellt die Lieferantin ein potentiell auslieferbares und getestetes Produkt zur Verfügung. Die Direktionen BSS und SUE haben die Möglichkeit, direkt Rückmeldungen anzubringen und so aktiv Einfluss auf die Entwicklung zu nehmen. Durch den direkten Bezug zum Softwareentwickler kann auf neue Anforderungen schnell reagiert werden.

6. Terminplan

KiSS soll über die nächsten sechs Jahre hinweg in zwei Etappen weiterentwickelt werden. In der ersten Etappe, welche Gegenstand dieser Vorlage ist, werden die kurz- und mittelfristig dringenden nötigen Entwicklungsschritte realisiert. Die längerfristigen Projekte sind Gegenstand der zweiten Etappe, welche für die Jahre 2015 und 2016 geplant ist. Bei den beiden Etappen handelt es sich um voneinander unabhängige Entwicklungsschritte. Die Etappierung macht vor allem deshalb Sinn, weil es heute noch nicht möglich ist, die Entwicklungen der zweiten Etappe konkret und verbindlich zu planen. Es ist davon auszugehen, dass im Verlauf der nächsten Monate und Jahre neue Bedürfnisse hinzukommen werden und wegen sich verändernden Rahmenbedingungen (z.B. neue Vorgaben des Kantons oder eine Revision der SKOS-Richtlinien) die Prioritäten für die zweite Etappe überprüft und allenfalls neu festgelegt werden müssen.

Mit dem vorliegenden Antrag wird ein Kredit für die erste Etappe für die Jahre 2011 - 2014 beantragt. Erst später wird die zweite Etappe der Weiterentwicklung (2015/2016) angegangen. Diese beinhaltet Anforderungen bezüglich Archivierung der Datensätze, Historisierung und Subsidiarität.

Für die erste Etappe sind insbesondere folgende Entwicklungsschritte geplant:

Bedürfnis	Themenbereich	Termin
Zusammenführung von Datensätzen	Datenschutz	Ab Herbst 2011
Stammdatenblatt	Workflow	Winter 2011
Zugriffsregelung	Datenschutz	Frühling 2012
Fallsteuerung Jugendamt	Workflow	Frühling 2012
Fallsteuerung Sozialdienst	Workflow	Frühling 2012
Workflow	Workflow	Sommer 2012
Krankenkassenmodul	Workflow	Herbst 2012
Elternrechte	Datenschutz	Herbst 2012
Neue Phase Abklärung	Workflow	Frühling 2013
Kontoauszug	Abrechnung	Frühling 2013
Brutto-/Nettoprinzip	Abrechnung	Herbst 2013
Überarbeitung von Finanzplan und Monatsbudget	Abrechnung	Herbst 2013
Anwendung der Aus- und Abzahlungskonti	Workflow	Herbst 2013
Vorerfassung Zahlungseingänge	Abrechnung	Frühling 2014
Überarbeitung Kompetenzordnung	Workflow	Frühling 2014
Automatische Abrechnung	Abrechnung	Herbst 2014

7. Öffentliche Ausschreibung

Bei der vorgesehenen Weiterentwicklung des Klienteninformationssystems KiSS handelt es sich um eine Entwicklung und Ergänzung der bestehenden Module. Diese Erweiterung kann nur vom heutigen Lieferanten vorgenommen werden. Die Offerte der Firma Bedag Informatik AG ist transparent und die Stunden- resp. Tagesansätze sind für jedes Bedürfnis nachvollziehbar.

Den Investitionen der Stadt Bern in die Weiterentwicklung von KiSS wird seitens der Firma Bedag wie folgt Rechnung getragen:

- Zusätzlicher Rabatt von 15 % auf dem vereinbarten, günstigen Stundenansatz bei künftigen Standard-Funktionalitäten.
- Die Wartungskosten werden zu zwei Dritteln tiefer veranschlagt als die sonst branchenüblich verrechneten Kosten.

Diese Sonderkonditionen tragen dem Umstand Rechnung, dass die Stadt Bern wesentlich dazu beiträgt, das Produkt KiSS weiterzuentwickeln. Mit den Sonderkonditionen zu Gunsten der Stadt Bern wird eine faire und beiderseits profitable Regelung getroffen.

Nach Beurteilung der zuständigen städtischen Fachstelle für öffentliche Beschaffungen kann der Auftrag freihändig an die Firma Bedag vergeben werden, da es sich um einen Ausnahmefall gemäss Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe f der Verordnung vom 16. Oktober 2002 über das öffentliche Beschaffungswesen (ÖBV; BSG 731.21) handelt. Bei der geplanten Weiterentwicklung von KiSS geht es um die „Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen“ (Art. 7 Abs. 3 Bst. f ÖBV), welche nur vom bisherigen Auftragnehmer erbracht werden können. Deshalb ist hier eine freihändige Auftragsvergabe zulässig.

8. Kosten

Die Kosten betreffen Dienstleistungen gemäss der Offerte der Firma Bedag Informatik AG vom 30. August 2011. Die einzelnen Bedürfnisse sind nach Projekttagen quantifiziert.

Jahr	Bedürfnisse/Themenbereiche	Total Kosten in Fr., inkl. MwSt
2011	Workflow	112 158.00
2012	Workflow und Datenschutz	872 132.40
2013-2014	Workflow, Datenschutz und Abrechnung	1 212 300.00
Total		2 196 590.40
Rundung		9.60
Total Kosten Weiterentwicklung inkl. MwSt		2 196 600.00
Bereits genehmigter Teilkredit Massnahmen Sozialhilfe (Gemeinderatsbeschluss vom 9. September 2009)		297 500.00
Gesamtkosten inkl. MwSt		2 494 100.00

In den Gesamtkosten ist die Teilentwicklung der Fallsteuerung und des Moduls Wirtschaftliche Hilfe berücksichtigt. Es wird zum heutigen Zeitpunkt davon ausgegangen, dass ein Teil der Anwendungen (Grundmodule) von der Firma Bedag lizenziert wird und deshalb nur noch spezifische Anpassungen für die Stadt Bern entwickelt werden müssen. Die einmalig anfallenden Lizenzgebühren in der Höhe von Fr. 93 506.40 für die Fallsteuerung, resp. Fr. 216 000.00 für die Wirtschaftliche Hilfe sind in der oben aufgeführten Kostenübersicht enthalten.

Da die Bedürfnisse bei Bedarf innerhalb des offerierten Zeitrahmens verschoben werden können, haben die einzelnen Kostendächer pro Jahr unverbindlichen Charakter. Das Gesamtkostendach von Fr. 2 196 590.40 hingegen ist ein Maximalbetrag.

Im Gegensatz zur Stadt Zürich, wo es bei der Einführung von KiSS aus verschiedenen Gründen zu Kostenüberschreitungen kam, konnten in der Stadt Bern die Kredite für die Einführung

und die Entwicklung von KiSS stets eingehalten werden. Die mit der Firma Bedag ausgehandelten Verträge, das geplante modulare Vorgehen bei den Neuentwicklungen und die rigorose verwaltungsinterne Kostenkontrolle bieten grösstmögliche Gewähr dafür, dass es auch in Zukunft nicht zu Kostenüberschreitungen kommen wird.

9. Folgekosten

9.1 Kapitalfolgekosten

Da es sich um Dienstleistungen handelt und die Gesamtkosten keine Kosten für Hardware enthalten, werden die Kosten auf 10 Jahre abgeschrieben:

Investition in Fr., inkl. MwSt	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	10. Jahr
Restbuchwert	2 494 100.00	2 244 690.00	1 995 280.00	249 410.00
Abschreibung 10 %	249 410.00	249 410.00	249 410.00	249 410.00
Zins 2.91 %	72 580.00	65 320.00	58 065.00	7 260.00
Kapitalfolgekosten	321 990.00	314 730.00	307 475.00	256 670.00

9.2 Betriebs- und Unterhaltskosten

Die Betriebs- und Unterhaltskosten setzen sich aus den Wartungskosten sowie den internen Verrechnungen der städtischen Informatikdienste zusammen.

Der bestehende Wartungsvertrag wurde von der Firma Bedag ebenfalls vollumfänglich übernommen. Die Weiterentwicklung KiSS hat keine neuen oder zusätzlichen Module zur Folge. Ebenfalls gelten die Wartungskosten für eine unbeschränkte Anzahl Arbeitsplätze. Mit der Offerte vom 31. August 2011 hat die Lieferantin zudem bestätigt, dass die Wartungsgebühren zu zwei Dritteln tiefer veranschlagt werden als die branchenüblichen 14 % (auf dem Neulizenzpreis).

Die internen Verrechnungen der städtischen Informatikdienste belaufen sich jährlich auf rund Fr. 155 000.00 (Budget 2012). Darin enthalten sind die Releasekosten sowie die Datenbank-Services (Aufbau, Betrieb und Unterhalt; Datensicherung; Zuordnung und Sicherstellung der Zugriffsrechte; Reporting und Information). Auch hier wird aus heutiger Sicht in den nächsten Jahren von Kosten in ähnlicher Höhe ausgegangen.

10. Fakultatives Referendum

Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum nach den Artikeln 37 und 51 Ziffer 3 der Gemeindeordnung vom 3. Dezember 1998 (SSSB 101.1).

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht des Gemeinderats betreffend Weiterentwicklung Klienteninformationssystem KiSS; Investitionskredit.
2. Der Stadtrat bewilligt für die Realisierung einen Gesamtkredit von Fr. 2 494 100.00 zu Lasten der Investitionsrechnung Konto I3100003 (Kostenstelle 310100).
3. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Bern, 2. November 2011

Der Gemeinderat