

citysoftnet

2024 – Externe Evaluation zum Projekt citysoftnet

Zürich, 2. Mai 2024

(ergänzt durch "Einschränkungen und Hinweise", Seite 2.5)



Gemeinderat der Stadt Bern
Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Zürich, 2. Mai 2024

Unsere Dienstleistung

Sehr geehrter Herr von Graffenried,
Sehr geehrte Frau Mannhart

Mit dem Projekt citysoftnet führen die Städte Bern, Basel und Zürich eine Plattform für die digitale Verwaltung des Sozialhilfewesens ein. Die Stadt Bern ist dabei als erste im Sommer 2023 mit der neuen Lösung in den produktiven Betrieb gegangen. Es wird weiterhin an der Plattform gearbeitet und die Einführung in den beiden anderen Städten folgt in den kommenden Jahren.

Das Programm hat eine hohe Komplexität, sowohl aufgrund der spezifischen funktionalen Anforderungen als auch aufgrund der vielen involvierten Interessensgruppen. Es kam bereits zu Verzögerungen und Budgetanpassungen, welche über Nachkredite gewährt werden mussten.

Insbesondere in der Einführungsphase traten verschiedentlich Herausforderungen zu Tage, welche weitere finanzielle Mittel zur Deckung des erhöhten Personalbedarfs mit sich gebracht haben. Aufgrund dieser Nachkredite ist nun eine detaillierte Abklärung erforderlich, welche Herausforderungen zu diesen Umständen führten und welche Lehren für die künftigen Phasen im Programm (und nachfolgende Programme) zu ziehen sind. Der Fokus liegt dabei auf der «Einführungsphase» der Plattform in der Stadt Bern.

Der Gemeinderat der Stadt Bern hat PwC für die diesbezügliche Unterstützung und Beratung angefragt. PwC soll dabei die detaillierte Programmeurteilung durchführen, die Ergebnisse werden in dem vorliegenden Bericht zusammengefasst.

Wir danken dem Gemeinderat und den involvierten Mitarbeitern für das uns entgegengebrachte Vertrauen und die Kooperation.

PricewaterhouseCoopers AG

Einschränkungen und Hinweise

Dieser Bericht wurde ausschliesslich für den Gemeinderat der Stadt Bern und nur unter Berücksichtigung seiner Interessen und für den konkreten Zweck, wie zwischen PwC und der Stadt Bern vereinbart, erstellt. Der Bericht wurde für keinen anderen Zweck und für keinen anderen Empfänger erstellt. Dementsprechend wurden Interessen Dritter bei der Erstellung des Berichts sowie bei der Planung und Durchführung der durch PwC erbrachten Dienstleistungen nicht berücksichtigt. Aspekte, welche für Dritte von Interesse oder Bedeutung sein könnten, sind möglicherweise in den im Bericht enthaltenen Informationen nicht spezifisch adressiert worden.

Die Aufgaben von PwC beschränken sich in diesem Auftrag auf die Untersuchung des Sachverhaltes und das Erstellen eines entsprechenden Berichtes. PwC trifft aufgrund des Berichtes keine Managemententscheidungen des Programms citysoftnet und vertritt in keiner Weise das Projektmanagement oder die Stadt Bern sowie deren beteiligte Verwaltungseinheiten.

PwC trägt ausschliesslich Verantwortung gegenüber der Stadt Bern. PwC AG, ihre Partner und Mitarbeitenden haben oder anerkennen keinerlei Verpflichtung gegenüber einer Drittpartei und/oder gegenüber anderen Parteien, sei es aufgrund Vertrag, unerlaubter Handlung (einschliesslich Fahrlässigkeit und Verletzung gesetzlicher Pflichten), Vertrauensgrundsatz oder anderen Gründen und haften nicht für Verluste, Schäden, Auslagen oder andere Kosten gleich welcher Art, die darauf beruhen, dass die Drittpartei und/oder andere Parteien auf die Informationen vertrauen, oder die anderweitig Folge des Erlangens der Informationen durch die Drittpartei sind. Wenn sich die Drittpartei und/oder andere Parteien auf die Informationen stützen, erfolgt dies vollumfänglich auf deren eigenes Risiko.

Einzelne Aspekte dürfen nicht isoliert von der Gänze der im Bericht verfassten Informationen betrachtet werden. Dieser Bericht und die darin enthaltenen Informationen müssen immer in ihrer Gesamtheit betrachtet werden.

© 2024 PwC. Alle Rechte vorbehalten. In diesem Dokument bezieht sich "PwC" auf PricewaterhouseCoopers AG, ein Mitgliedsunternehmen von PricewaterhouseCoopers International Limited, wobei jedes Mitgliedsunternehmen eine eigenständige juristische Person ist.

Inhaltsverzeichnis

1.	Management Summary	4
2.	Ausgeführte Arbeiten, Vorgehen und Einschränkungen	8
3.	Zusammenfassende Beurteilung der Bewertungsbereiche	9
3.1.	Grundsätzliche Einschätzung des Projekts aus externer Fachsicht.....	9
3.2.	Projektplanung, Organisation und Systematik	13
3.2.1.	Gesamtplanung	13
3.3.	Vorbereitung zum Go-Live und Testing	15
3.3.1.	Schulung	15
3.3.2.	Testing.....	16
3.3.3.	Organisational Change-Management	18
3.4.	Go-Live Entscheid	19
3.5.	Abschliessende Bemerkungen	20

1. Management Summary

Das Projekt citysoftnet hat zum Ziel, eine moderne Fallführungssoftware für das Sozialwesen der Städte Bern, Zürich & Basel zu entwickeln. Der Dienstleister emineo AG wurde ausgewählt, diese Plattform in enger Zusammenarbeit mit den Städten zu spezifizieren, zu realisieren und einzuführen.

Die Einführung von citysoftnet ist als komplexes Business-Transformationsprojekt einzustufen mit weitreichenden Folgen für Prozesse, Organisation und Technologie.

Ziel dieses unabhängigen Projektreviews ist eine Analyse der Go-Live Phase in der Stadt Bern, inklusive der Herausforderungen und Umstände, welche Nachfinanzierungen erforderten. Es soll ergründet werden, ob die Go-Live Entscheidung aufgrund nachvollziehbarer Kriterien getroffen wurde. Zudem sollen Lehren für künftige Phasen im Projekt identifiziert und konkrete Vorschläge ausgearbeitet werden, wie nachfolgende Digitalisierungs-Projekte in Zukunft besser geplant und durchgeführt werden können.

Die von PwC in diesem Bericht dokumentierten Erkenntnisse und Empfehlungen basieren auf den Informationen aus den mit 15 Schlüsselpersonen geführten Interviews, sowie ausgesuchten relevanten Dokumenten, welche uns zugänglich gemacht wurden. Die interviewten Schlüsselpersonen bestanden aus ProjektleiterInnen und Projektmitgliedern, aus dem Projektumfeld von citysoftnet, sowohl aus Mitarbeitenden und Führungskräften aus der Stadtverwaltung Bern und des Implementierungspartners emineo.

Das Kick-Off des Projekts war Ende 2014. Der ursprünglich für Anfang 2023 geplante Go-Live in der Stadt Bern wurde nach mehreren Verschiebungen Mitte Juni 2023 vollzogen. Mehrere Nachfinanzierungen von insgesamt beinahe 4 Millionen Franken waren erforderlich, um die hohen personellen Aufwände zu stemmen.

Die auf den Go-Live folgenden Wochen und Monate waren von mehreren technischen und organisatorischen Herausforderungen geprägt, die im Laufe des Jahres 2023 mit einigen Ausnahmen nach und nach behoben werden konnten. Die heute noch offenen Themen beinhalten unter anderem Verbesserungen bei der Datenqualität und das Bereinigen von Fehlbuchungen im Buchhaltungssystem des Amtes für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS). Zudem muss teilweise weiterhin mit Umgehungslösungen gearbeitet werden, bis benötigte Funktionen entwickelt, getestet und ausgerollt werden können.

Wir sind der Meinung, dass das citysoftnet Projekt auf technischer Ebene mehrheitlich erfolgreich umgesetzt werden konnte. Technische und organisatorische Herausforderungen sind für Projekte dieser Komplexität und Länge nicht ungewöhnlich; auffallend sind hingegen die unterschiedliche Herangehensweise und Akzeptanz in den beiden Ämtern. Während die Akzeptanz von citysoftnet im Sozialamt trotz grosser zusätzlicher Arbeitsbelastung und einem gewissen Leidensdruck mehrheitlich gegeben ist, sind die erhofften Effizienzverbesserungen im EKS bisher nicht wie geplant eingetroffen.

Die Voraussetzungen für das Gelingen eines umfassenden Transformationsprojektes sind Erfahrung, Zeit und spezifische Kompetenzen, sowohl auf Mitarbeitenden-, als auch auf Führungsebene. Diese Voraussetzungen zu schaffen ist implizit Teil jedes Programmauftrags. Diese Bedingungen waren funktionsübergreifend nicht genügend gegeben, was sich besonders im EKS negativ auf die Akzeptanz der neuen Lösung ausgewirkt hat.

Dieser Mangel an Transformations-Kompetenzen und Erfahrung wurde nur sehr zurückhaltend, beziehungsweise nicht genügend durch die Programmleitung an die Auftraggeberschaft adressiert. Im Sozialamt gelang es, die aufkommenden Herausforderungen, die grosse zusätzliche Arbeitsbelastung und die Probleme mit einer positiven und motivierenden Führung anzugehen und abzufedern. Im EKS ist es noch nicht genügend gelungen, den Leidensdruck unter den Mitarbeitenden zu verringern und die Stimmung in eine positive und anpackende Haltung zu lenken.

Die Amtsleitungen sind an enge Rahmenbedingungen gebunden. So etwa ein beschränkter finanzieller Spielraum, welcher eine schnelle Einleitung von Gegenmassnahmen erschwert. Eine zeitnahe Intervention und Eskalation auf höhere Amtsstellen hätte für einige Herausforderungen konstruktive Lösungsschritte ermöglicht - Hier hätte auch die Auftraggeberschaft ihren Sorgfaltspflichten noch stärker nachkommen müssen. Die erheblichen Risiken, welche die Einführung einer komplexen IT Lösung unter den gegebenen Rahmenbedingungen und der fehlenden Erfahrung in den Ämtern mit sich bringt, hätte dem Auftraggeber zudem bewusst sein müssen.

Der Entscheid über den Go-Live wurde, nach unserer Feststellung, auf Basis von erfüllten Go-Live Kriterien getroffen. Diese setzten sich aus Ergebnissen der Prozess-, Last- und Performancetests zusammen. Eine weitere Verschiebung des Go-Live und die Verlängerung der Testphase hätte, nach unserer Einschätzung,

keine zusätzliche Sicherheit gebracht. So wären z.B. auch die Performanceprobleme beim Hosting Partner nicht aufgedeckt worden, da diese aufgrund einer Verkettung diverser Umstände in der produktiven Umgebung auftraten.

Die folgende Auflistung enthält unsere **Feststellungen** und *Empfehlungen* mit der höchsten Relevanz:

- **Feststellung 1: Fehlende interne Kompetenzen & Ressourcen**

Es wurden operative Personen aus dem Tagesgeschäft abgezogen, welche nicht oder ungenügend auf ihre neue Rolle vorbereitet wurden. Die mangelnde Erfahrung mit Softwareprojekten, insbesondere in der Business Analyse und beim Aufbau & Durchführung der Szenarien-Tests hatte zur Folge, dass der Personalaufwand erheblich höher als geplant ausfiel. Trotzdem konnte das Potential der neuen Lösung nicht ausgeschöpft werden. Mit einer sauberen und professionell durchgeführten Business Analyse hätten die Tests und Schulungen effizienter gestaltet werden können und die Mitarbeitenden wären besser auf den neuen Arbeitsalltag vorbereitet gewesen. Diese Kompetenzen hätten direkt in den Ämtern verankert werden müssen. Eine Unterstützung durch die Berner Informatikdienste sei aufgrund deren knappen Ressourcen und fehlenden Kernkompetenzen bezüglich Softwareentwicklungsprojekten nicht möglich gewesen.

 - *Empfehlung – hohe Priorisierung: In kommenden Projekten oder Vorhaben sollte das Fachwissen der Ämter gezielt mit Business Analyse Kompetenzen ergänzt werden. Dies wirkt sich positiv auf die Aufwände & Qualität bei Tests & Schulungen aus und fördert die Kommunikation & Priorisierung von erkannten Fehlern oder Lücken im System.*
 - *Empfehlung – hohe Priorisierung: Für kommende Projekte empfehlen wir den gezielten Einsatz einer begleitenden Qualitätssicherungs-Funktion. Diese Funktion soll eine unabhängige Aussensicht einbringen, konstruktiv-kritisch hinterfragen und als Sparring-Partner für Projektleitung und -Teilnehmer Verbesserungspotentiale neutral, aber mit Nachdruck kommunizieren können.*

- **Feststellung 2: Unzureichende Ressourcenplanung**

Eine unzureichende Ressourcenplanung für Schlüsselaufgaben im Projekt besonders auf Seiten EKS führte zu einer Überforderung der MitarbeiterInnen. Unsere Interviews zeigten, dass für die Auswahl der involvierten MitarbeiterInnen hauptsächlich die zeitliche Verfügbarkeit – und nicht die nötige Kompetenz – massgebend war, was vor allem bei den Themen Testing & Schulungen zum Ausdruck kam. Viele krankheitsbedingte Abwesenheiten und Kündigungen im EKS waren durch eine hohe Belastung der MitarbeiterInnen begründet. Auch die fehlende Expertise im Umgang mit der neuen Buchhaltungslösung war eine direkte Folge der Abwanderung von Schlüsselmitarbeitenden. Die Erwartung der Stadt Bern, diese zusätzlichen Aufgaben neben dem teilweise sehr fordernden Tagesgeschäft in zufriedenstellender Qualität ausführen zu können, erwies sich als unrealistisch. Obwohl dies im Sozialamt besser funktionierte, hatte man in beiden Ämtern mit Ressourcenengpässen zu kämpfen. Zudem verpassten es die involvierten Führungsfunktionen, die Engpässe frühzeitig zu erkennen und entsprechende Massnahmen einzuleiten. Es wurde deutlich, dass sich ein Grossteil der MitarbeiterInnen erst nach Go-Live im Detail mit der neuen Lösung beschäftigte bzw. sich damit beschäftigen konnte, was den Wechsel deutlich erschwerte.

 - *Empfehlung – hohe Priorisierung: Ein Softwareprojekt ist nicht mit dem Go-Live abgeschlossen. Es sollten Wege ausgearbeitet werden, um die MitarbeiterInnen auf allen Stufen weiter zu sensibilisieren, abzuholen und zu motivieren, um die Lösung und die Prozesse stetig zu verbessern. Führungskräfte sollten den gemeinsamen Austausch zwischen verschiedenen Benutzergruppen fördern. Dabei sollte eine klare und transparente Kommunikation unter Einbezug von positiven und negativen Aspekten angestrebt werden. Zusätzlich wäre eine einfach verständliche Roadmap hilfreich, welche die kommenden Features und Verbesserungen verdeutlicht und somit einen positiven Ausblick verschafft.*
 - *Empfehlung – hohe Priorisierung: Um künftige technische und organisatorische Transformationsvorhaben erfolgreicher meistern zu können, empfehlen wir insbesondere für die Führungskräfte der Stadt Bern den weiteren Ausbau dieser Kompetenzen.*

- **Feststellung 3: Fehlende Prozessbeschreibungen**
 Die Prozesse, Abläufe und die Organisation des künftigen Arbeitsalltags hätten sehr viel früher neu gedacht und überarbeitet werden müssen. Die an die MitarbeiterInnen der Ämter gestellte Erwartung, diese komplexe Aufgabe ohne Vorkenntnisse meistern zu müssen war unrealistisch. Es wird weiterhin in beiden Ämtern mit Merkzetteln statt kompletten Prozessbeschreibungen gearbeitet. Die Unterstützung durch eine erfahrene Person bei der Kommunikation zwischen Führungskräften, MitarbeiterInnen und Dienstleister hätte die Prozessanalyse und -gestaltung erleichtert. Dadurch freiwerdende Kapazitäten hätten die Möglichkeit gegeben, den MitarbeiterInnen mehr Betreuung und Hilfestellungen für die neuen Arbeitsabläufe zu bieten.

 - *Empfehlung – hohe Priorisierung: Saubere Aufarbeitung der Prozessverantwortlichkeiten im Alltagsbetrieb und Abstimmung der Abläufe mit fokussiertem Blick auf die neu eingeführten Möglichkeiten in der Applikation. Konsequente Ausarbeitung und Dokumentation von „End-to-end“ Prozessen und Zirkulation dieser Beschreibungen in allen Ämtern – wenn nötig mit gezielten Schulungsblöcken für die MitarbeiterInnen.*

- **Feststellung 4: Buchhaltung im EKS**
 Die Umstellung der Buchhaltung im EKS von Einzelbuchungen auf eine revisionssichere Buchführung mittels Standardsoftware wird von einem Grossteil der Beistände weiterhin als negative Veränderung angesehen. Fehlende Sensibilisierung der MitarbeiterInnen und mangelnde buchhalterische Fachkenntnisse haben dazu geführt, dass nach dem Go-Live aufgrund von Fehlbedienung des Systems mehrere zehntausend Fehlbuchungen vorgenommen wurden, welche nun manuell abgearbeitet werden müssen.

 - *Empfehlung – hohe Priorisierung: Der Bereich Buchhaltung im EKS sollte prozessseitig analysiert, verständlich und umfassend dokumentiert und neu geschult werden. Dies stellt sicher, dass das Wissen über revisionssichere Buchhaltung erhöht wird und die dafür bereitgestellte Applikation künftig korrekt und konsistent bedient wird.*

- **Feststellung 5: Unzureichende Schulung der MitarbeiterInnen**
 Die hohe Fluktuation, vor allem im EKS, und der damit einhergehende Verlust von Fachwissen hatte spürbare Auswirkungen auf den Projektverlauf. Für gewissen Themengebiete wurden Benutzende geschult, welche zum Go-Live ihre Stelle bereits wieder verlassen hatten. Verheerend waren die Fälle, in welchen diese Personen im Sinne von «Train-the-Trainer» ihr erlangtes Fachwissen in Schulungen für die KollegInnen hätten weitergeben sollen. Zudem haben wir festgestellt, dass die Planung des Schulungsprozesses in den Ämtern nicht mit der nötigen Sorgfalt durchgeführt wurde. So wurde nach der Verschiebung des Go-Lives nicht überprüft, ob gewisse Schulungsblöcke erneut durchgeführt werden sollten. So kam es vor, dass sich die BenutzerInnen über mehrere Monate nicht mehr mit der neuen Lösung auseinandergesetzt hatten bzw. sich damit auseinandersetzen konnten. In der Folge führten diese Wissenslücken zu einem schwierigen Start beim Go-Live.

 - *Empfehlung – mittlere Priorisierung: Identifizierung von Nachschulungsbedarf und Durchführung dieser Trainings wo nötig.*

- **Feststellung 6: Planung & Durchführung der Testphase**
 Umfang und Aufwand in der Testphase sowie der Sonderbetrieb wurde von allen Seiten, jedoch insbesondere von emineo unterschätzt. Man hatte sich anfangs auf etwa 100 Testszenarien verständigt, diese wurden aufgrund der Komplexität auf insgesamt 30 Szenarien reduziert. Die Konzentration auf den Test einzelner Funktionen liess keine «End-to-end» Tests zu. Diese hätten den BenutzerInnen ein umfassendes Bild der Arbeit im neuen System vermitteln können. Die Gründe dafür waren vielseitig: wie z.B. nicht final spezifizierte oder entwickelte Funktionen zum Zeitpunkt der Tests. Dadurch war vor allem für unerfahrene TesterInnen die abschliessende Beurteilung erschwert. Für die Tests wurden die Berechtigungen in der Software nicht nach dem Berechtigungsmodell eingeschränkt, wodurch alle Funktionen zur Verfügung standen. Entsprechend stellten diese kein realistisches Abbild der produktiven Applikation dar.

 - *Empfehlung – mittlere Priorisierung: Für weitere Tests sollten MitarbeiterInnen entweder entsprechend ausgebildet oder aber von erfahrenen Test-Experten begleitet werden. Diese müssen sicherstellen, dass Testergebnisse einheitlich und konstruktiv erfasst werden und die darin gewonnenen Erkenntnisse für eine erfolgreiche spätere Umsetzung ausgearbeitet werden können.*

- **Feststellung 7: Fehlende Abstimmung zwischen Digitalisierungsvorhaben**

Wir haben festgestellt, dass während der Endphase des Projekts mehrere Digitalisierungsvorhaben in der Stadt Bern parallel umgesetzt wurden. Weniger digital affine MitarbeiterInnen wurden dadurch zusätzlich verunsichert. Das Projektteam oder die Ämter hatten bei der Koordination mit den eigenen Vorhaben kein Mitspracherecht - hierbei sind konkret die Einführung von Teams als Kommunikationsmedium und die Einführung des neuen Arbeitsplatzes hervorzuheben. Zusätzlich wurde die Scanning-Lösung, welche bereits seit einigen Jahren in der Entwicklung war, gleichzeitig eingeführt, was eine weitere einschneidende Veränderung im Arbeitsalltag bedeutete. Diese Herausforderungen hätten von den verschiedenen Führungskräften früher erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet werden müssen.

- *Empfehlung – mittlere Priorisierung: In zukünftigen Projekten mit Transformationsbezug sollte sichergestellt werden, dass die Einführungen mit anderen Vorhaben abgestimmt werden. Die Einführung einer Koordinationsstelle mit dem Fokus auf Portfoliomanagement sollte diskutiert werden. Zudem sollten Führungskräfte gezielt Zeit und Ressourcen in die Vorbereitung und Mitnahme der MitarbeiterInnen investieren, vor allem dort, wo eine niedrigere digitale Affinität bekannt ist.*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit der produktiven Einführung ein wichtiges Projektziel erreicht wurde. Im aktuellen Zustand der Fallführungssoftware gibt es jedoch mehrere Themengebiete, die erneut aufgerollt und betrachtet werden müssen, damit die Software wie gewünscht genutzt werden kann. Im Sozialdienst bemängelten die MitarbeiterInnen zwar Teile des Projektverlaufs und ihre Arbeitsbelastung ist immer noch sehr gross. Sie betonten aber auch die guten Seiten der Neueinführung. Im EKS hingegen wurde sehr viel bemängelt und teilweise das alte System zurückgewünscht.

Die Firma emineo hat das Projekt und die Komplexität seit Beginn der Planungen unterschätzt und konnte somit auch nicht in der versprochenen Zeit und Qualität liefern. Zusätzlich wurden zu viele Anforderungen und Softwareverbesserungen versprochen, welche nach wie vor nicht umgesetzt sind. Die Auftraggeberschaft hätte von Beginn an das Lieferantenmanagement stärker in den Projektverlauf einbringen und die Kontrolle der Projektergebnisse stärker wahrnehmen müssen.

Das System ist aus technischer Sicht – wenn auch mit einigen Umgehungslösungen – funktionsfähig und zweckmässig. Nun gilt es gemeinsam das Potential weiter auszuschöpfen und sowohl die Applikation als auch die Organisation & Prozesse stetig zu verbessern.

Insofern sind wir der Auffassung, dass die städteübergreifende Zusammenarbeit eine positive Initiative darstellt, die eine funktions- und leistungsfähige Software mit Zukunftssicherheit hervorgebracht hat. Die Stadt Bern nutzt zudem den kompletten Funktionsumfang der Lösung. Bei einem Alleingang hätte sie die gesamten Kosten für die Entwicklung tragen müssen, da gemäss Aussage auf dem Markt keine Standardlösung vorhanden ist, welche den komplexen Anforderungen vollumfänglich gerecht wird.

2. Ausgeführte Arbeiten, Vorgehen und Einschränkungen

Ausgeführte Arbeiten

Wie im Schreiben vom 13. Dezember 2023 definiert, umfasst unsere unabhängige Analyse des citysoftnet Projekts die folgenden Bewertungsbereiche:

- Beurteilung des Programms «citysoftnet» mit Fokus auf:
 1. Grundsätzliche Einschätzung des Projekts aus externer Fachsicht
 2. Projektplanung, Organisation und Systematik
 3. Vorbereitung und Testing
 4. Go-live Entscheid.

Vorgehen

Wir haben gemäss PwCs „12 Schlüsselemente des Programmerfolgs“ (siehe Anhang A), sowie dem uns erteilten Fragenkatalog (siehe Anhang C) die Analyse der Bewertungsbereiche vorgenommen. Der Hauptfokus lag auf den Elementen:

- Engagierte Stakeholder
- Leistungsfähige Teams
- Klarer Scope

Basierend auf den Informationen aus den rund 120-minütigen Interviews mit 15 Schlüsselpersonen (siehe Anhang B), sowie den zugänglich gemachten Dokumenten (Anhang D) haben wir unsere Analyse vorgenommen. Die interviewten Schlüsselpersonen bestanden aus ProjektleiterInnen und Projektmitgliedern, aus dem Projektumfeld von citysoftnet, sowohl aus MitarbeiterInnen und Führungskräften aus der Stadtverwaltung Bern und vom Implementierungspartner emineo.

Einschränkungen unserer Arbeit

Unsere Arbeit basiert nur auf den Informationen aus den Interviews, sowie den in Anhang D aufgeführten Dokumenten, die uns vor dem 22. März 2024 zugänglich gemacht wurden.

Unsere Tätigkeit stellt keine Prüfung oder prüferische Durchsicht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen ordnungsmässiger Abschlussprüfung oder prüferischer Durchsicht dar.

3. Zusammenfassende Beurteilung der Bewertungsbereiche

3.1. Grundsätzliche Einschätzung des Projekts aus externer Fachsicht

Ein Fallführungssystem für die digitale Verwaltung in der Sozialhilfe muss darauf ausgerichtet sein, die verschiedenen Lebenslagen der KlientInnen zu berücksichtigen. Die Besonderheit liegt darin, dass die Bewilligung und Auszahlung der Sozialhilfen an strenge und hoch regulierte Richtlinien gebunden sind. Insofern muss das System rechtlich einwandfrei nachvollziehbar sein. Ein Fehler in der Fallführung oder Auszahlung kann zu einer unrechtmässigen Verweigerung von Sozialhilfeauszahlungen führen, was für die KlientInnen eine sehr grosse Belastung darstellen kann.

Die Einführung von citysoftnet ist als komplexes Business-Transformationsprojekt einzustufen mit weitreichenden Folgen für Prozesse, Organisation und Technologie.

Wir stellen fest, dass Organisationen mit wenig Erfahrung im Projektbetrieb Mühe haben, Projekte in dieser Grössenordnung innerhalb des Budgets und der zur Verfügung stehenden Zeit zu bewerkstelligen. Insbesondere IT-Projekte sind von diesem Sachverhalt betroffen und zusätzlich bei Organisationen mit wenig digital affinen MitarbeiterInnen. Bei citysoftnet sind all diese Umstände eingetreten. Zudem hat die Projektleitung speziell den menschlichen Aspekten der Arbeitsumstellung zu wenig Beachtung geschenkt. Insbesondere die Kommunikation und Betreuung ist nicht ausreichend erfolgt.

Im Vergleich zu anderen Projekten von ähnlicher Grösse erwies sich dieses Projekt als vergleichbar, was die Komplexität bei der Umsetzung anbelangt, wenngleich es mit der Herausforderung konfrontiert war, wie Unerfahrenheit in Softwareprojekten und in der Business Analyse, unterschiedlich gelebte Change Kulturen und die daraus resultierende Unterschiede in der Akzeptanz in den beiden Ämtern.

Des Weiteren haben wir im Zuge unserer durchgeführten Interviews mit 15 Schlüsselpersonen (Anhang A), sowie dem Studium der uns dargereichten Dokumente die untenstehenden Punkte als Auslöser identifiziert, die die Komplexität und den Zeitverzug des Projekts gefördert haben.

a. Geringe Vorbereitung der MitarbeiterInnen für ihre Rolle im Projekt

Das IT-Projekt citysoftnet stellt eine Neuheit für die Sozialdienste der Stadt Bern dar. Der Mangel an Transformationskompetenz und Erfahrung wurde sehr zurückhaltend, beziehungsweise nicht ausreichend durch die Programmleitung resp. Auftraggeberschaft adressiert. Im Sozialamt konnten die aufkommenden Herausforderungen besser abgedeckt werden, indem die Amtsleitung eine positive und zukunftsgerichtete Kommunikation und Motivation an den Tag legte. Im Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS) war die Stimmung dem Dienstleister gegenüber schuldzuweisend und passiv statt lösungsorientiert. Die Auftraggeberschaft hätte hier ihre Sorgfaltspflicht mehr wahrnehmen müssen. Die Einbindung einer erfahrenen Person zur Unterstützung bei der Kommunikation zwischen Führungskräften, Mitarbeitenden und Dienstleistern hätte nicht nur die Analyse und Umgestaltung der Prozesse erleichtert, sondern auch den Mitarbeitenden durch die dadurch freigesetzten Kapazitäten eine verbesserte Betreuung und Unterstützung bei der Einarbeitung in die neuen Arbeitsabläufe ermöglicht.

b. Starke Mehrbelastung der MitarbeiterInnen ausserhalb ihrer Kompetenzzone durch zu optimistische Ressourcenplanung.

Die Ressourcenplanung war für die Schlüsselaufgaben im Projekt besonders im EKS nicht ausreichend gut durchgeführt worden. Die MitarbeiterInnen klagten über fachliche Überforderung, viele Überstunden und es kam zu vielen Abwesenheiten und Ausfällen noch in der Vorbereitungsphase. Es wurden von den MitarbeiterInnen erwartet, die Projektarbeit neben den alltäglichen Aufgaben zu bewerkstelligen, was ohne die Hilfe in Business Analyse Tätigkeiten nur in schwacher Qualität zu leisten war. Im Sozialamt konnte man früher auf die personellen Engpässe

reagieren, jedoch hatten die MitarbeiterInnen im Vorfeld des Go-Lives eine zu kurze Vorbereitungszeit mit der Software. Dem Grossteil der Belegschaft eröffnete sich die Möglichkeit der Nutzung sogar erst nach Go-Live.

c. Kein Neudenken der Prozesse «End-to-end» mit nötiger Digitalisierungserfahrung

Es wäre wichtig gewesen, zu einem früheren Zeitpunkt eine umfassende Neugestaltung und Überarbeitung der Prozesse, Abläufe und Organisationsstrukturen für den zukünftigen Arbeitsalltag anzustreben. Die Erwartung an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ämter, diese anspruchsvolle Aufgabe ohne entsprechende Vorkenntnisse zu bewältigen, erwies sich als zu viel verlangt. Durch die Rahmenbedingungen des Projekts ergab sich ein enger finanzieller Spielraum, welche die schnelle Einleitung von Gegenmassnahmen schwierig gestaltete. Eine zeitnahe Intervention und Eskalation an höhere Amtsstellen hätte einige dieser Herausforderungen schneller lösen können. Die Auftraggeberschaft hätte hier ihre Sorgfaltspflicht mehr wahrnehmen müssen. Die Einbindung einer erfahrenen Person zur Unterstützung bei der Kommunikation zwischen Führungskräften, MitarbeiterInnen und Dienstleistern hätte nicht nur die Analyse und Umgestaltung der Prozesse erleichtert, sondern auch den Mitarbeitenden durch die dadurch freigesetzten Kapazitäten eine verbesserte Betreuung und Unterstützung bei der Einarbeitung in die neuen Arbeitsabläufe ermöglicht.

d. Geringe Buchhaltungskennnisse bei Umstellung der Prozesse von Einzelbuchungen auf revisionssichere Buchführung

Eine der am negativsten wahrgenommenen Veränderungen mit der Einführung der neuen Software ist die Buchhaltungssoftware Oduu. Die Umstellung von Einzelbuchungen auf eine revisionssichere Buchführung war für die meisten Beistände wegen der erhöhten Komplexität als hinderlich im Arbeitsalltag angesehen. Nach unserer Auffassung ist diese Änderung jedoch notwendig und überfällig gewesen, da aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit die neue Standardsoftware eingeführt werden musste. Oduu wird von vielen anderen KMUs in der Schweiz genutzt und ist auf dem Markt bekannt für diese Art von Buchungssoftware. Die MitarbeiterInnen und besonders die Beistände wiesen in den Schulungen ab November ein mangelndes Wissen von revisionssicherer Buchhaltung auf, weshalb die Schulungen von emineo auf einer sehr rudimentären Ebene der generellen Einführung in die Buchhaltung durchgeführt werden mussten.

e. Kein Nachholen von Schulungen trotz hoher Fluktuation

Durch die hohe Fluktuation haben viele der dort geschulten Personen im Laufe der Monate ihre Anstellung verlassen. Nachschulungen haben für die nachfolgenden Personen nicht stattgefunden. Die Schulungen wurden von internen Mitarbeiterinnen so gut es möglich war nachgeholt. Hier hätten die Amtsleitungen sicherstellen müssen, dass das Know-How der Ehemaligen weiterhin in der Organisation verbleibt. Die Kontrolle, ob alle notwendigen Personen die Schulungen absolviert haben, kann nicht dem Dienstleister zugeschrieben werden. Hier hätte die Amtsleitung im EKS proaktiv um Nachschulungen bitten müssen, sofern Unzulänglichkeiten entdeckt worden sind.

f. Kein End-to-end Testing

Das End-to-End-Testing wurde mit insgesamt 30 Szenarien umfangreich aufgebaut, jedoch konzentrierte man sich zu sehr auf den Test einzelner Funktionen und hat keinen klaren End-to-End-Tests durchgeführt. Die Testphase wurde von allen Beteiligten, insbesondere vom Dienstleister emineo stark unterschätzt. Man hätte stärker auf die Gegebenheit eingehen müssen, dass keine professionellen Tester mit Erfahrung am Testing beteiligt sind, sondern die ProjektmitarbeiterInnen diese Aufgabe teils zum ersten Mal in ihrer Laufbahn wahrgenommen haben. Von diesen KollegInnen waren auch Entscheidungen gefordert, zum Beispiel im Testing, die über zukünftige Funktionen im System bestimmt haben. Diese Mehrbelastung führte dazu, dass einige Entscheidungen nicht fundiert und nicht mit dem gewünschten Fachwissen getroffen wurden. Dieser Sachverhalt hätte mit mehr Sorgfalt adressiert werden müssen. Hinzu kamen, dass einige Funktionen zum Zeitpunkt der Tests noch nicht final spezifiziert oder entwickelt waren, was die abschliessende Beurteilung vor allem für unerfahrene Tester erheblich erschwert hat. Zudem hatten alle TesterInnen stets volle Berechtigungen in der Software und konnten somit alle Funktionen nutzen, was kein realistisches Abbild der späteren produktiven Applikation darstellt. Ein Test eines klaren, durchgängigen Prozesses durch die jeweiligen MitarbeiterInnen hätten die grössten Lücken aufgedeckt und die Arbeiten mit Merkzetteln und Umwegen reduzieren können.

g. Unterschätztes Change-Management und gleichzeitige Einführung weiterer digitaler Veränderungen

Eine höhere Aufmerksamkeit für die Akzeptanz der Change-Prozesse unter den MitarbeiterInnen wäre wichtig gewesen, um eine noch effizientere Umsetzung zu gewährleisten. In unseren Interviews hat sich herauskristallisiert, dass die Go-Live Verschiebungen und die vielen Personal- und Führungswechsel die Einführung des neuen Fallführungssystems bereits im Vorfeld bei den MitarbeiterInnen eher eine kritische Haltung gegenüber der neuen Software erwirkt haben. Zusammen mit den einschneidenden Änderungen im Betriebsablauf wurden weitere Neuerungen bezüglich Digitalisierung eingeführt, was zu einer Überforderung einzelner MitarbeiterInnen geführt hat. Beispiele hierfür sind die Einführung von Microsoft Teams und dem Rollout des neuen Arbeitsplatzes für die MitarbeiterInnen, die Einführung der Scannerlösung und einer neuen Buchhaltungssoftware mit komplett neuer Handhabung. Hier hätte die Projekt- bzw. Bereichsleitung mehr Feingefühl für das Mass an Veränderung an den Tag legen müssen, um ihre MitarbeiterInnen nicht zu überfordern und frühzeitig Massnahmen zur Verbesserung einleiten zu können.

h. Unterschätzung der hohen Komplexität der Fallführungssoftware ab Planungsbeginn

In der Zusammenarbeit der Städte zeigte sich schon zu Projektbeginn, dass die Komplexität der Fallführung eine grosse Hürde darstellen könnte, die sich mit dem weiteren Verlauf des Projekts vergrössert hat. Die Herangehensweisen hat sich an einem sehr grossen Anforderungskatalog gezeigt, der bereits ab Planungsbeginn Schritt für Schritt vereinfacht hätte, werden müssen. Durch die Aufnahme aller Änderungen wuchsen die Anforderungen an die Funktion der Software so stark an, dass die Abarbeitungen und Umsetzungen der offenen Punkte wesentlich länger und kostenintensiver verliefen. Hier ist auch die Verantwortung des Dienstleisters zu nennen, da dieser den Projektaufwand massiv unterschätzt hat, weshalb weder in Budget noch in Zeit noch in entsprechender Qualität geliefert werden konnte, was versprochen worden ist. In den Gesprächen ist jedoch rausgekommen, dass emineo auf Kulanzbasis viele weitere Arbeiten durchgeführt hat, die nicht explizit Teil der Verträge waren, um das Projekt weiter zu unterstützen.

i. Performanceprobleme eines Drittdienstleisters zu Beginn der Einführung

Die mit dem Go-Live aufgetretenen Performanceschwierigkeiten haben die Akzeptanz für die Software weiter sinken lassen. Nachdem die Performance ab etwa Oktober verbessert werden konnte, konnten mit der Software die buchhalterischen Prozesse wieder abgebildet werden. In dieser Zeit sammelten sich mehrere zehntausend Pendenzen an, die meisten davon entstanden aufgrund falscher Bedienung der Applikation. Hier hätte die Projektleitung früh und proaktiv eingreifen müssen, da diese Pendenzen immer noch manuell abgearbeitet werden müssen und weiterhin Nachwirkungen zu spüren sind. Dazu gehören die erhöhte Auslastung der MitarbeiterInnen mit den Aufräumarbeiten sowie die weiterhin fehlende saubere Übersicht über die Finanzen der KlientInnen.

j. Uneinigkeit zwischen Führungs- und Mitarbeitenebene über den Projektnutzen

Unsere Befragungen haben gezeigt, dass die Wahrnehmungen des Mehrwerts der Städtezusammenarbeit auf den verschiedenen Hierarchieebenen stark unterschiedlich waren. Während die Führungsebene von den Projektergebnissen überzeugt war, konnten viele MitarbeiterInnen dies nicht nachvollziehen. Insbesondere bei der Zusammenarbeit mit anderen Städten konnten sie keinen Mehrwert erkennen. Die vorherrschende Meinung war, dass man den Wechsel aus Kosteneffizienzgründen versteht. Diese stehen jedoch in keiner Relation zu den notwendigen Koordinations-Massnahmen. Zudem ist die generelle Belastung der MitarbeiterInnen nicht mit einberechnet worden. Diese grundverschiedene Auffassung lässt auf eine ausbaufähige Kommunikation und dem Fehlen des Informationsflusses der positiven Seiten der Städtezusammenarbeit zwischen den MitarbeiterInnen und den Führungskräften schliessen.

Dennoch kann man festhalten, dass die Anlaufschwierigkeiten des Projekts sich insgesamt im Rahmen dessen, was von anderen Projekten in dieser Grössenordnung bekannt ist, bewegten. Die Unterschiede in den beiden Ämtern EKS und Sozialamt sind durch eine stark unterschiedliche Kultur zu erklären, die in den beiden Häusern gelebt wird. Die positivere Grundhaltung Veränderungen gegenüber ist im Sozialamt stärker präsent und hatte an einer besseren Adaption der neuen Software massgeblichen Einfluss.

Eine Unterschätzung des Projektaufwands ist emineo von Anfang des Projekts an anzurechnen. Dadurch kam es zu Verspätungen in der Lieferzeit und teilweise nicht erreichter Qualität der Lieferobjekte. Die Auftraggeberschaft hätte die auftretenden Mängel in der Arbeit der Ämter und des Lieferanten früher adressieren und entgegensteuern müssen.

Zukunftsgerichtet ist laut den Verantwortlichen mit einem Normalbetrieb ab Sommer 2024 zu rechnen, da die grössten Herausforderungen mit den Prozessen und Pendenzen per dann behoben sein sollten. Trotzdem wird es weiterhin nötig sein, in die Verbesserung der Organisation & Prozesse zu investieren, um den maximalen Nutzen erzielen zu können.

3.2. Projektplanung, Organisation und Systematik

3.2.1. Gesamtplanung

Die nachfolgend dargelegten Punkte beziehen sich auf die generelle Projektplanung. Deren Umsetzung im Projekt wird in den Folgekapiteln weiter erläutert.

Für unsere Beurteilung der Gesamtprojektplanung bei citysoftnet haben wir die folgenden Themenbereiche analysiert:

Ressourcenplanung

Die Ressourcenplanung hat die MitarbeiterInnen während des Projekts hinweg dazu gebracht, ständig in Doppelrollen zu arbeiten. Einerseits als ProjektmitarbeiterIn beim Testing und Training von citysoftnet, andererseits mussten die tagtäglich anfallenden Aufgaben der ursprünglichen Rolle im Sozialamt weitergeführt werden. Die Projektrollen wurden oftmals entgegen der Qualifikation der ausgewählten MitarbeiterInnen eingeplant. Es wurde erwartet, Aufgaben für das Projekt zu erfüllen, welche nicht den Kernkompetenzen der Personen entsprachen. Zu diesen Aufgaben zählten Schulungen erstellen, das Testing der Software sowie das Projektmanagement. Dem Projekt und besonders den MitarbeiterInnen hätten weitere Personen mit Erfahrung in Softwareprojekten, bzw. Businessanalysten oder projektmanagementkundige Ressourcen eine Erleichterung geboten. Besonders bei der Kommunikation mit dem Dienstleister für das Festlegen und Übersetzen von fachlichen Anforderungen in IT-Anforderungen oder dem Testing und der Bewertung ebendieser Funktionen wäre eine Unterstützung notwendig gewesen. Aus unseren Gesprächen wurde ersichtlich, dass aufgrund der engen Finanzplanung diese Rollen nicht im Budget vorhergesehen werden konnten. Die Doppelbelastung war mit einer der Gründe, weshalb es im Projekt über die Monate vor und nach Go-Live hinweg zu Personalwechseln und krankheitsbedingten Abwesenheiten führte. Die Erwartungshaltung war, dass die Projektarbeit neben der alltäglichen Arbeit verrichtet werden kann, ohne dass dafür ein klares Zeitbudget definiert wurde. Für ungeübte ProjektmitarbeiterInnen, bzw. wenn der Arbeitsalltag an sich schon emotional belastend war, wie es im Sozialdienst nicht unüblich ist, stellt diese Erwartungshaltung eine grosse Herausforderung dar.

Ohne vorherige Kenntnisse in der Businessanalyse beziehungsweise im Testing hatten die MitarbeiterInnen aus dem Sozialdienst direkten Kontakt und Austausch mit den Entwicklern von emineo, was in vergleichbaren Projekten nicht üblich ist. Ohne einschlägige Erfahrung ist die Abwägung von Lücken im Funktionsumfang nur schwierig zu beurteilen. Auch hier hätte es mehr Vermittlungsarbeit durch weitere erfahrene Personen wie Businessanalysten oder inhouse IT-kundige Personen gebraucht.

Der häufige Personalwechsel während des Testings erschwerte die Konsistenz in der Zusammenarbeit. Dadurch, dass die Szenariotests neben den alltäglich anfallenden Arbeiten von den MitarbeiterInnen durchgeführt worden sind und diese sich teilweise mehrere Arbeitstage Zeit für das Testen nehmen mussten, war eine Überbelastung bereits frühzeitig absehbar. Es wurde durch die Verantwortlichen jedoch nicht früh genug entgegengesteuert.

Finanzplanung

Die Finanzplanung mit den bewilligten Mitteln wurde aus unserer Sicht professionell und ausreichend vorgesehen. Die Finanzen wurden periodisch überprüft und wurden auch in den Generalversammlungen für citysoftnet traktandiert. Die Kostenplanung war bereits zu Beginn des Projekts knapp bemessen, unter anderem wegen der zu niedrigen Kostenschätzung durch emineo, die kein Referenzprojekt in dieser Grösse und Konstellation zur Plausibilisierung ihrer Zahlen hatten, zum anderen wegen politischer Prozesse, die die ursprüngliche Kostenschätzung nicht mitgetragen hat. Die komplexe Arbeitssituation mit den drei Städten hat viele Entscheidungen verkompliziert und die ursprünglich geplanten Zeiträume entsprechend verlängert. Der Versuch, initial Einsparungen bei den Ressourcen vorzunehmen, hat zu einer Mehrbelastung in den Ämtern geführt, welche teilweise bereits operativ unter grossem Druck standen.

Risikomanagement

Den uns zur Verfügung gestellten Informationen zufolge attestieren wir, dass das Risikomanagement auf Gesamtprojektebene zweckmässig durchgeführt wurde. Es wurden relevante Informationen zusammengestellt, die auch in den verschiedenen Gremien durch die Verantwortlichen gesichtet werden konnten. Der Informationsfluss war ausreichend gewährleistet.

Dennoch gab es in den einzelnen Ämtern bestimmte Kompetenzen, die diesen selbst überlassen worden sind, was dazu geführt hat, dass dieselben Risiken teilweise massiv anders eingeschätzt worden sind. Diese sind unter anderem das *Organisational Change-Management*, welches im Sozialdienst besser als im EKS gelebt wurde, sowie die Kommunikation an die MitarbeiterInnen, welche eine grosse Auswirkung auf die Motivation und Leistungsbereitschaft der KollegInnen hat.

Eine Verbesserung im Risikomanagement hätte unserer Ansicht nach keine oder nur geringfügige Auswirkungen auf das Projektergebnis gehabt, da viele der Faktoren, die eine suboptimale Performance im Projekt gefördert haben, bereits bekannt waren und als exogene Faktoren gelten, wie etwa die Spezialisierungen des Personals im sozialen Bereich, keine weitere Anstellung von Businessanalysten aus Budgetgründen, die Doppelbelastungen bei den MitarbeiterInnen sowie die Kürzung des Projektbudgets.

Die Planung auf Städteebene in Zusammenarbeit mit Zürich und Basel war wie erwartet komplex und ging mit vielen Diskussionen und Abstimmungen einher. Dennoch waren diese laut den Schilderungen aus den Interviews stets konstruktiv und die MitarbeiterInnen konnten aus dem Austausch mit anderen Städten wertvolle Informationen für ihren eigenen Arbeitsalltag mitnehmen.

Die Zusammenarbeit mit emineo wurde in den Interviews als engagiert und professionell beschrieben, wobei eine höhere Geschwindigkeit bei der Entwicklung und eine klarere Kommunikation bezüglich kommenden Funktionserweiterungen wünschenswert wäre.

Insgesamt kann man die Projektplanung des Projekts als effektiv und sinnvoll beschreiben. Die uns vorgelegten Planungen zum Go-Live waren nachvollziehbar und basierten auf Fakten. Die ausgeführten Planungsarbeiten wurden von den MitarbeiterInnen stets als unkritisch, verständlich und im Hintergrund ablaufend beschrieben. Personen in Führungsrollen haben ihre Unterstützung und regelmässige Einbeziehung in die Projektplanung und Organisation bekräftigt.

3.3. Vorbereitung zum Go-Live und Testing

3.3.1. Schulung

Die Schulungen fanden im Vorfeld des ersten Go-Live-Termins im Dezember / Januar statt und waren somit ursprünglich zeitlich gut gelegen, um die MitarbeiterInnen auf die neue Software und die geänderten Prozesse vorzubereiten. Allerdings waren zu diesem Zeitpunkt viele Funktionen noch nicht vollständig entwickelt, was die Effektivität der Schulungen beeinträchtigte. Eine verbesserte Koordination zwischen dem Entwicklungsfortschritt und den Schulungen wäre wünschenswert gewesen, um einen nahtlosen Übergang in die neuen Abläufe zu gewährleisten.

Nach der ersten Verschiebung des Go-Live Termins im Januar wurden die Schulungen vom Dezember nicht mehr wiederholt, trotz stetig wechselnder Projektbesetzung in den Ämtern. Die Verantwortung darüber, dass alle nötigen MitarbeiterInnen ausreichend geschult sind, liegt dabei bei den einzelnen Ämtern.

Die Unterlagen von emineo waren für die TeilnehmerInnen klar und verständlich sowie auch gut aufbereitet. Zudem wurde eine Schulungsplattform eingerichtet, welche den MitarbeiterInnen online zur Verfügung stand.

Die Trainings sollten in der Arbeitszeit neben dem regulären Arbeitspensum durchgeführt werden und fanden für einige Personen im selben Zeitraum wie die Testings statt. Präsenzs Schulungen für Funktionen und Abläufe ab 2023 wurden in Bern intern von ausgewählten MitarbeiterInnen, sogenannten Powerusern, gehalten, die dafür benötigte Materialien für ihre KollegInnen teilweise selbst erstellt hatten. Der gewählte "Train the Trainer"-Ansatz verlief nicht reibungslos, da Zeit und Motivation dafür unterschiedlich vorhanden waren und noch nicht alle Prozesse zum Zeitpunkt der Schulungen final definiert waren. Hier hätte eine engere Abstimmung und ein zeitnahe Informationsaustausch zwischen den Trainern und den Verantwortlichen für die Prozessgestaltung die Schulungen effektiver gestalten können.

Es wurden Hilfsvideos gedreht und Handouts geschrieben, die neuen NutzerInnen das System näherbringen sollten. Einmal in der Woche gibt es weiterhin für 15 Minuten eine Informationssitzung, in der die Vielnutzer einzelne Funktionen vorstellen und Fragen beantworten. Dieser Ansatz ist zwar zweckdienlich, um die fehlenden Schulungen aufzuarbeiten. Die Effektivität eines Schulungsblocks, in dem die Prozesse gesamtheitlich neu aufgezeigt werden, kann dadurch kaum ersetzt werden. Auch neu hinzugekommenen MitarbeiterInnen muss dieses fehlende Wissen konsistent vermittelt werden. Jedoch ist diese Art des Lernens nur dann effektiv, wenn die Motivation und das Verständnis für die neue Einführung bei den TrainerInnen hoch genug ist und sie selbst die Prozesse mit Sicherheit beherrschen.

Auch nach dem Go-Live hat bisher keine umfassende Aufarbeitung der Prozessbeschreibungen stattgefunden. Es wird weiterhin sowohl im EKS als auch im Sozialamt mit einzelnen Merkblättern gearbeitet anstelle eines vollständig überarbeiteten Prozessbogens. Dies führt zu einer gewissen Unsicherheit und erfordert zusätzliche Anstrengungen seitens der MitarbeiterInnen, um sich mit den Arbeitsabläufen vertraut zu machen und jeden Schritt korrekt umzusetzen. Da einige MitarbeiterInnen seit mehreren Jahren dieselben Prozesse durchführen, fällt eine Umstellung vor allem diesen KollegInnen schwer, zumal das System aufgrund erwünschter Flexibilität gewisse Fehlbedienungen zulässt.

Die Buchhaltungssoftware (Odoo) wurde im EKS vor dem Go-Live geschult, die Schulungen bestanden aus drei Modulen. Die Module beinhalteten generelle buchhalterische Themen und die effektive Bedienung der Software. Schnell wurde klar, dass es den zu Schulenden an grundlegendem buchhalterischem Wissen fehlte, da im Altsystem eine nicht-revisionssichere Buchhaltung mittels Einzelbuchungen durchgeführt wurde. Es wurden daraufhin Nachschulungen durchgeführt. Aufgrund der hohen Fluktuation im EKS entstand die Situation, dass zum Go-Live nur wenige MitarbeiterInnen ausreichend mit Odoo geschult wurden und durch fehlerhafte Bedienung des Systems viele Fehlbuchungen aus Unwissenheit heraus erstellt wurden.

Unsere Interviews haben gezeigt, dass das Verständnis für die Notwendigkeit einer modernen transparenten Buchhaltung immer noch nicht vorhanden ist, auch hier liegt die Verantwortung für eine konsistente Schulung aller MitarbeiterInnen bei der Amtsleitung.

3.3.2. Testing

Der Ablauf des Testings lässt sich anhand des Testkonzepts gut nachvollziehen. Die uns vermittelte Art und Weise der Durchführung ist aber von den meisten InterviewpartnerInnen bemängelt worden. TesterInnen waren hierbei MitarbeiterInnen aus den Sozialdiensten, welche jeweils von den Führungspersonen nominiert wurden.

Die Komplexität des Systems hat sich in der ursprünglichen Anzahl der Szenarientests gezeigt, als in der ersten Szenarioplanung ca. 100 unterschiedliche Szenarien erstellt worden sind, die aber nach Bewertung von Relevanz und Häufigkeit auf ca. 30 Stück reduziert wurden. Diese Komplexitätsreduktion ist nach unserer Ansicht sinnvoll und vergleichbar mit anderen Projekten dieser Art. Im Enduser Testing der Szenarien waren die MitarbeiterInnen aus Bern involviert, oft wurde die Einteilung aufgrund zeitlicher Verfügbarkeit festgelegt.

Die Tests wurden zwar von emineo begleitet, jedoch oftmals von wechselnden Personen, sowohl auf Besteller-, als auch auf Dienstleisterseite. Eine kontinuierliche Testdurchführung in einem gleichbleibenden Team war somit schwer abbildbar, was eine schwankende Qualität der Testergebnisse zur Folge hatte. Die Szenarien wurden durch die entsprechend zugeordneten Personen getestet und anschliessend als «akzeptiert» oder «nicht akzeptiert» bewertet. Nicht akzeptierte Tests sind der Entwicklung zurückgemeldet worden und wurden wieder neu getestet. Teilweise gab es Uneinigkeit zwischen emineo und den Testern, ob das Ergebnis des Tests als «akzeptiert» kategorisiert werden kann. In diesen Fällen wurde die Projektleitung mit einbezogen und hat die Entscheidungsfindung unterstützt.

Die TesterInnen aus Bern hatten auch wegen des geringen Fokus auf das *Organisational Change-Management* teilweise sehr unterschiedliche Erwartungshaltungen bezüglich Umfang und Ergebnisse der Tests, was von Führungskräften hingenommen wurde. Es wurde kommuniziert, dass die Tests zwar nicht das finale System abbilden würden, mit dem Go-Live jedoch viele Herausforderungen zumindest mit Umgehungslösungen verschwunden sein werden. Diese Erwartung zu erfüllen, war unrealistisch und hat nach dem Go-Live die Motivation bei den MitarbeiterInnen durch die Enttäuschung und die schwache Performance zusätzlich gedrückt.

Die nachfolgenden Punkte lassen sich in ihren Durchführungen als mindestens verbesserungswürdig herausstellen:

1. Es gab keinen vollständigen «End-to-end» Test pro Szenario
2. Es gab kein Referenzdokument, mit dem die Tests einheitlich beurteilt wurden
3. Getestete Funktionen waren teilweise noch in der Entwicklung; einige Prozessschritte hatten sich in ihrem Ablauf bei Go-Live wieder geändert
4. Es wurde immer mit vollen Berechtigungen getestet
5. Tester waren nicht immer die fachlich am besten geeigneten Personen, um Entscheidungen zu treffen, ob das Testing die Akzeptanzkriterien erfüllt.

Es fanden gemäss unserer Interviews keine «End-to-end» Tests statt, welche einen kompletten Anwendungsfall durchspielten. Vielmehr wurden die Use Cases einzeln geprüft, obwohl bekannt war, dass die Komplexität in der Zusammenarbeit vieler Funktionen und Prozesse liegt.

Es wurde auch bemängelt, dass kein Referenzdokument vorlag, welches allen MitarbeiterInnen zur Verfügung gestellt werden konnte, um die Akzeptanzkriterien gleichermassen für jedes Szenario bestimmen zu können. Da es sich bei den TesterInnen oftmals um MitarbeiterInnen ohne vorherige Erfahrung handelte, hätte eine intensivere Betreuung und ein Referenzdokument ein besseres Bewusstsein für das Testing und der Bewertung der Ergebnisse begünstigt.

Teilweise wurden Funktionen in den Szenarientests verprobt, die nicht final entwickelt wurden, beziehungsweise sich im weiteren Verlauf der Entwicklung nochmal geändert haben. Dies führte zu Verwirrungen, da diese Funktionen auch so in die Schulungen mit aufgenommen worden sind. Die Kommunikation zu veränderten Prozessabläufen lief nicht reibungslos und war für einige NutzerInnen eine Überraschung.

Die TesterInnen seitens Berns berichteten, stets mit vollen Berechtigungen getestet zu haben. Ein Vorgehen, welches nicht dem Best Practice Ansatz entspricht, da potenzielle Berechtigungsfehler nicht erkannt werden können und die TesterInnen Prozessabläufe unter Umständen mit den erhöhten Berechtigungen umgehen könnten, ohne dies als Fehler zu erkennen.

Ein besonderer Aspekt waren die Aussagen der TesterInnen in Bern bezüglich der Buchhaltungssoftware Odoo. Der Dienstleister konnte uns eine Liste von Szenarien vorlegen, die erfolgreich getestet worden waren, während die TesterInnen gemäss Aussagen nicht bei Szenarientests involviert waren. Dies ist ein Symptom der hohen Fluktuation in diesem Bereich, was einen sauberen Know-How Transfer erschwerte und den Aufbau von Pendenzen überhaupt erst in diesem Umfang ermöglichte.

3.3.3. Organisational Change-Management

Es wurden einige Herausforderungen im Zusammenhang mit den Organisational Change Prozessen identifiziert. Viele MitarbeiterInnen waren nicht angemessen auf die Veränderungen vorbereitet, die die Systemeinführung mit sich brachte. Diese Unvorbereitetheit resultierte aus verschiedenen Faktoren, darunter die geringe Digitalaffinität in Teilen des Amts, die fehlende Erfahrung mit Softwareeinführungen und die gleichzeitige Umsetzung mehrerer Änderungen im Arbeitsablauf (z.B. Einführung Teams und neuer Arbeitsplatz). Diese Umstellungen in den Prozessen waren für viele MitarbeiterInnen in Summe eine grosse Belastung im Arbeitsalltag, insbesondere dann, wenn sie mit technischen Problemen einhergehen. Die Akzeptanz des Systems war dadurch von Anfang an nicht durchgängig gegeben.

Auch die Unterschätzung des Ressourcenbedarfs auf qualitativer und quantitativer Ebene war eine weitere Hürde, die das Kernteam in Bern weiter belastet hat. Viele notwendigen Aufgaben im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Betriebs der Software hätten auf mehr MitarbeiterInnen verteilt werden müssen. Zusätzlich hätte es mehr MitarbeiterInnen mit Projekterfahrung gebraucht. Die Skepsis gegenüber dem neuen Fallführungssystem hat sich bereits im frühen Verlauf des Projekts gezeigt. MitarbeiterInnen berichteten von einzelnen Townhalls und Fragerunden, doch der Grossteil der Belegschaft hat erst in den Schulungen Zugang zur Software erhalten. Da die Schulungen wegen der Verschiebung des Go-Lives zeitversetzt stattfanden, befassten sich viele MitarbeiterInnen erst nach der produktiven Einführung wieder mit dem System.

Ausserdem zeigte die Evaluierung, dass in einigen Bereichen eine gezielte Erläuterung des Nutzens der Softwareeinführung notwendig gewesen wäre. Eine klare Kommunikation über die Vorteile und Zielsetzungen der Software hätte dazu beitragen können, das Verständnis und die Akzeptanz bei den Mitarbeitern zu verbessern. Die Diskrepanz bei der Auffassung zum Projektnutzen zwischen den Ebenen Amtsleitung / Projektleitung und MitarbeiterInnen ist besonders ausgeprägt. Während die Projektleitung uns gegenüber die Vorteile des Projekts und die gute Zusammenarbeit mit den verschiedenen Städten betonte, ist die Mitarbeiterebene nicht von den Vorteilen überzeugt gewesen und sieht die Zusammenarbeit oftmals als wenig förderlich. Dieser Unterschied in der Auffassung spricht für ungleiche Erfahrungen im Projekt und dass der Kommunikationsfluss in beide Richtungen vermutlich nicht mit dem nötigen Nachdruck erfolgt ist. Die Projektleitung sollte die Überzeugungsarbeit bei den AnwenderInnen als eine ihrer Aufgaben anerkennen, da diese einen Hauptteil der Projektvor- und -nachteile im tagtäglichen Geschäft erleben.

Ein weiterer Aspekt, der während der Evaluierung hervorgehoben wurde, betrifft die Erwartungshaltung unter den MitarbeiterInnen. Einige waren der Überzeugung, dass das System von Anfang an fehlerfrei funktionieren müsse, während die Projektleitung uns gegenüber betonte, dass immer von einer Beta-Phase in Bern gesprochen worden ist. Hier hätten Führungspersonen eine aktivere Rolle übernehmen und die MitarbeiterInnen auf mögliche auftretende Probleme und Risiken vorbereiten müssen, um eine reibungslose Anpassung zu gewährleisten. Besonders im EKS traten am häufigsten Probleme auf. Dort haben sich die MitarbeiterInnen gerade nach dem Go-Live mit den Herausforderungen des Arbeitsalltags allein gelassen gefühlt. Die Führungskräfte hätten eine unterstützende und proaktivere Rolle während des Übergangs einnehmen müssen.

3.4. Go-Live Entscheid

Der Go-Live Entscheid wurde mehrmals seit Januar 2023 verschoben und schliesslich im Juni 2023 freigegeben. Aus unserer Sicht ist der Go-Live Entscheid im Juni 2023 richtig gewesen, da er auf Basis von erreichten Go-Live Kriterien getroffen wurde, welche aus Ergebnissen der Szenarien-, Last- und Performancetests zusammengesetzt waren. Alle notwendigen Informationen lagen zum Zeitpunkt der Freigabe vor und sprachen insgesamt betrachtet für eine Freigabe des Go-Lives. Die einhergehenden Risiken waren bekannt und wurden von allen EntscheiderInnen mitgetragen.

Eine weitere Verschiebung des Go-Live nach Juni und die Verlängerung der Testphase hätten aus unserer Sicht keine zusätzliche Sicherheit gebracht. Auch hätten die Performanceprobleme beim Hostingpartner nicht aufgedeckt werden können, da diese aufgrund einer Verkettung diverser Umstände in der produktiven Umgebung aufgetreten sind. Sehr lange Ladezeiten und Systemabstürze erschwerten einen reibungslosen Betriebsablauf. Diese Probleme wurden von emineo analysiert, aber erst Ende August/Anfang September konnte die Ursache beim Hostingpartner OIZ behoben werden. In der Zwischenzeit sammelten sich viele Pendenzen an, die aufgrund der langsamen Reaktion des Systems nicht behoben werden konnten. Diese Performanceprobleme sind dem Projektteam und emineo nicht anzulasten, da sie ausserhalb ihres Einflussbereichs beim externen Serverhoster OIZ aufgrund einer mangelhaft eingestellten Drittanbietersoftware entstanden sind.

Zudem hätte sich bei einer Verschiebung eine fortschreitende «Projektmüdigkeit» der MitarbeiterInnen zunehmend negativ auf den Fortschritt ausgewirkt. Es hätten lediglich wenige Entwicklungen bis zum nächsten Go-Live fertig gestellt werden können, die jedoch nicht weiter ausschlaggebend gewesen wären, da die Hauptfunktionen bereits entwickelt worden sind.

Als kritischen Aspekt sehen wir die Entscheidung, den Go-Live der Scannerlösung gleichzeitig stattfinden zu lassen. Obwohl strategisch wichtig, wurde die Funktionalität nicht ausreichend angepasst und die Integration von ungefähr 30 verschiedenen Dokumentenarten führte zu unnötiger Komplexität und möglicher Verwirrung in der Anfangsphase. Zudem wurde das Scanning selbst nicht als Teil der Szenarientests behandelt. Somit konnten sich BenutzerInnen nicht genügend auf die neuen Arbeitsabläufe vorbereiten.

3.5. Abschliessende Bemerkungen

citysoftnet ist als komplexes IT Projekt in vielen Punkten nicht ideal verlaufen. Verglichen mit ähnlichen Projekten bewegten sich die aufgetretenen Herausforderungen allerdings zum grössten Teil im zu erwarteten Rahmen. Es war den ProjektleiterInnen bewusst, dass die Stadt Bern als erster Rollout auf viele Herausforderungen stossen würde. Die technische Implementierung kann insgesamt als erfolgreich bewertet werden.

Nun sollte auf allen Ebenen das Bewusstsein geschaffen werden, dass eine Softwareentwicklung mit dem Go-Live nicht abgeschlossen ist. Um das optimale Potential auszuschöpfen, sind laufende Bemühungen zur Verbesserung der Organisation, der Arbeitsabläufe und der Datenqualität gefragt. Die MitarbeiterInnen sind dabei aktiv auf dem Weg zur laufenden Verbesserung abzuholen.

Die wichtigsten «Lessons Learned» aus unserer Evaluation fassen wir wie folgt zusammen:

- Die Erarbeitung eines klaren und konsistenten Prozessmodells, das alle End-to-end-Abläufe in den verschiedenen Bereichen abbildet, muss priorisiert behandelt werden. Gerade dann, wenn es grosse Änderungen in Abläufen gibt, kann eine klare und kommunizierte Prozesssicht viele Nacharbeiten bereits im Vorfeld eliminieren. Eine regelmässige Überarbeitung der Dokumentation stellt sicher, dass auch mit Mitarbeiterfluktuation die Informationen in der Organisation vorhanden sind.
- Gezielte Nachschulungen für die MitarbeiterInnen werden benötigt, damit diese mit den neuen Funktionen und Systemen noch besser zurecht kommen. Eine Analyse der Funktionen oder Prozesse mit der höchsten Fehlerquote kann helfen, den Schulungsumfang einzugrenzen. Die Nutzung von Schulungsmaterialien und Hilfsvideos sollte weiterhin angeboten, jedoch auf Aktualität geprüft werden. Die begleitenden Trainings und Coachings, die es aktuell auf wöchentlicher Basis gibt, sollten weitergeführt werden, damit die Anwendungskompetenz und das Vertrauen der MitarbeiterInnen gestärkt werden kann.
- Die MitarbeiterInnen sollen dafür sensibilisiert werden, dass das Projekt mit dem Go-Live nicht abgeschlossen ist, sondern ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess stattfindet. Es sollte eine positive und motivierende Atmosphäre geschaffen werden, in der die MitarbeiterInnen die Vorteile und das Potenzial der neuen Software erkennen und nutzen können. Die MitarbeiterInnen sollen aktiv in die Gestaltung und Optimierung der Prozesse und Systeme eingebunden werden, sodass Erfahrung, Feedback und Best Practices ausgetauscht werden können.
- Mit der Einführung von Odoo als neues Buchhaltungssystem soll die Effizienz, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Buchhaltungsprozesse verbessert werden. Um dies zu erreichen, müssen die bestehenden Prozesse analysiert, optimiert und an die Möglichkeiten und Anforderungen von Odoo angepasst werden. Zudem muss das Verständnis und die Kompetenz der MitarbeiterInnen im Bereich der revisionssicheren Buchhaltung gestärkt werden, um Fehler, Inkonsistenzen und weitere Risiken zu vermeiden.
- Ein weiterer wichtiger Schritt wäre die Erstellung und Kommunikation einer Roadmap von geplanten neuen Funktionalitäten zusammen mit dem Dienstleister. Eine Roadmap ist ein Plan, der die Ziele, den Zeitplan und die Meilensteine eines Projekts oder einer Produktentwicklung darstellt. Eine Roadmap hilft, die Erwartungen aller Stakeholder zu managen, den Fortschritt zu verfolgen und die Prioritäten zu setzen. Eine Roadmap sollte regelmässig aktualisiert und kommuniziert werden, um auf Veränderungen im Markt, in der Technologie oder in den Anforderungen zu reagieren.
- Die Verringerung der Anzahl der Dokumentenarten innerhalb der Scanning-Lösung könnte die Erkennungsrate erhöhen und so Komplexität für die MitarbeiterInnen aus dem Prozess entfernen. Mit aktuell über 30 verschiedenen Dokumentarten sind Fehler unvermeidlich, jedoch wird das Scanning bereits jetzt schon nur für die Rechnungserkennung genutzt. Diesen Kompromiss weiterzuführen könnte die Frustration mit nicht-funktionellen Scans weiter erhöhen.