

Interpellation Béatrice Wertli (Mitte): Nach dem Lehrgeld die Lehren

Erkenntnisse aus dem Projekt Citysoftnet der Stadt Bern. Beim Projekt Citysoftnet hat die Stadt Bern Lehrgeld in der Form von Nachkrediten, Krisen in Verwaltungsabteilungen und Schwierigkeiten für eine beträchtliche Zahl von Einwohnern bezahlt. Dies nachdem schon das Projekt Schulsoftware nicht befriedigend verlief. Die mit grösseren und ehrgeizigen IT-Projekten verbundenen Risiken hätten also bekannt sein sollen. Die Digitalisierung wird ein Thema bleiben und es wird weiter-hin – auch grosse – IT-Projekte geben. Es ist legitim, dass in einer ersten Phase das Gewicht auf die Bewältigung der unmittelbaren Probleme gelegt wurde. Nun sollten aber nach bezahltem Lehrgeld auch die Lehren gezogen werden. Der PWC-Bericht konzentrierte sich stark auf technische und administrative Fragen. Es stellen sich aber auch Fragen nach den grundlegenden politischen Entscheidungen (Zielsetzung des Projekts, Kooperation mit ausserkantonalen Gemeinwesen usw.) und der Struktur der Stadtverwaltung im IT-Bereich. Diesbezügliche Fragen werden deshalb im Auftrag an den Gemeinderat aufgelistet. Der Gemeinderat wird beauftragt, zuhanden des Stadtrats einen Bericht über den Ablauf des Projekts Citysoftnet und die damit verbundenen Probleme und Erkenntnisse zu erstellen. Der Bericht soll es erlauben, aus den gemachten Erfahrungen die nötigen Lehren für künftige grosse IT-Projekte zu ziehen.

Der Gemeinderat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Rückblickende Würdigung getroffener Entscheide:
 - 1.1. Überstieg die Zielsetzung, eine perfekte Software zu entwickeln, die schweizweit einen neuen Standard darstellen sollte, nicht die personellen und finanziellen Möglichkeiten der Stadt Bern?
 - 1.2. Wäre es angesichts der angespannten Finanzlage der Stadt Bern nicht sinnvoller gewesen, sich mit einer Software zu begnügen, die nicht so perfekt und innovativ gewesen wäre, aber ein Funktionieren der betreffenden Verwaltungsstellen sichergestellt hätte? Andere grössere bernische Gemeinden wie Biel, Thun oder Köniz arbeiten offensichtlich mit einer solchen „bescheideneren“ Software zufriedenstellend.
 - 1.3. Eine weitere Alternative wäre – zumindest theoretisch – eine Aufrüstung der bisherigen Software gewesen. Wurde diese Möglichkeit gründlich abgeklärt?
 - 1.4. Macht eine Zusammenarbeit mit Städten in anderen Kantonen angesichts der Tatsache, dass diese anderen kantonalen Gesetzgebungen unterstehen und die Stadt Bern Handlungsfreiheit aufgibt, wirklich Sinn?
 - 1.5. Hat der Gemeinderat einen Abbruch des Projekts – vor dem point of no return – diskutiert? Wurde er über die auftretenden Probleme rechtzeitig informiert bzw. hat er entsprechende Informationen aktiv gesucht?
2. Schlussfolgerungen für die Zukunft:
 - 2.1. Welche Schlussfolgerungen zieht der Gemeinderat allgemein für die Zukunft?
 - 2.2. Sollte nicht auf sehr ehrgeizige Ziele mit den entsprechenden Kosten und Risiken zugunsten von nicht perfekten, aber funktionierenden Lösungen verzichtet werden?
 - 2.3. Sollten die Aufgabe der Konzeption, Einführung und Sicherstellung von IT-Projekten nicht in einem Kompetenzzentrum gebündelt werden, das auch aufgrund der Erfahrungen mit früheren Projekten effizient arbeitet und Risiken vermeidet?
 - 2.4. Sollte diesem Kompetenzzentrum nicht auch die Pflicht übertragen werden, bei auftauchenden Problemen gegebenenfalls den Stadtpräsidenten zu informieren, damit dieser von seinen Kompetenzen nach Art. 118 Bst. Abs. 2 Bst. d und e Gebrauch machen kann?
 - 2.5. Welche Massnahmen hat der Gemeinderat bereits getroffen und welche will er dem Stadtrat beantragen

Bern, 27. Juni 2024

Erstunterzeichnende: Béatrice Wertli

Mitunterzeichnende: Lionel Gaudy, Claudio Righetti, Nik Eugster

Antwort des Gemeinderats

Zu Frage 1.1:

Im Bereich der Fallführungssysteme für die Soziale Sicherheit gab es schweizweit einen hohen Entwicklungs- und Nachholbedarf. Auf dem Markt gab es keine Lösung, die heutigen Anforderungen genügt. In dieser Situation haben sich die drei grössten Deutschschweizer Städte im Jahr 2014 im Verein citysoftnet zusammengeschlossen, um die zwingend notwendige Entwicklung herbeizuführen. Ziel war nicht die perfekte Software, jedoch durchaus die Schaffung neuer Standards. Dieses Ziel ergab sich aus einem echten Bedarf nach einem Digitalisierungsschub im Bereich der Sozialen Sicherheit und aus den Anforderungen an den Datenschutz.

Durch den Zusammenschluss mit den Städten Zürich und Basel war dieses Vorhaben angemessen und realistisch. Hätte Bern einen Alleingang gewählt, so wäre das Preis-Leistungs-Verhältnis deutlich weniger gut ausgefallen und es ist fraglich, ob ein Fallführungssystem, das den komplexen Anforderungen im Bereich der Sozialen Sicherheit entspricht, überhaupt alleine zu beschaffen gewesen wäre.

Zu Frage 1.2:

Eine bescheidenere Software gibt es auf dem Markt nicht. Die genannten Städte Biel, Thun oder Köniz arbeiten auf Systemen, die nicht mehr zeitgemäss sind. Ganz generell besteht in der ganzen Schweiz ein Bedarf an Erneuerung der IT-Lösungen im Bereich der Sozialen Sicherheit. Es bestehen Probleme in der Datenverwaltung, Datenverarbeitung und vor allem beim Datenschutz. Letzterer war auch der Grund, weshalb sich Bern vor mehr als 10 Jahren auf die Suche nach einem neuen System machen musste. Vonseiten der städtischen Datenschutzstelle wurde mit Nachdruck gefordert, die Lücken im Datenschutz zu schliessen; andernfalls dürfe das bestehende System nicht weiter betrieben werden.

Zu Frage 1.3:

Diese Möglichkeit wurde mit aller Sorgfalt abgeklärt und wäre auch der bevorzugte Weg gewesen. Diesbezügliche Abklärungen hatten aber ergeben, dass auch seitens der damaligen Eignerin der Software keine Aufrüstung des bestehenden Produkts geplant war.

Zu Frage 1.4:

Die Zusammenarbeit unter den Städten Bern, Zürich und Basel macht Sinn, darauf wird auch im PwC-Bericht hingewiesen. Auf dem Markt gibt es keine Software für den Bereich der Sozialen Sicherheit, die heutigen Anforderungen genügen würde. Es gibt im Softwarebereich zwar eine zunehmende Entwicklung hin zum Einsatz von Standardsoftware; diese Option besteht in der Sozialen Sicherheit und insbesondere in der Sozialhilfe jedoch nicht, da wir uns hier in einem hoch regulierten und gleichzeitig stark individualisierten öffentlich-rechtlichen Tätigkeitsfeld befinden. Eine Neuentwicklung war entsprechend nötig. In dieser Situation war ein Zusammenschluss der drei grössten Deutschschweizer Städte in verschiedener Hinsicht sinnvoll: Erstens erlaubte es der Zusammenschluss, am Markt das nötige Gewicht zu erhalten. Es ist durchaus fraglich, ob bei einem Alleingang der Stadt Bern eine Eingabe für IT-Unternehmen überhaupt attraktiv gewesen wäre, da das Projektvolumen sehr viel kleiner gewesen wäre. Zweitens konnten durch den Zusammenschluss die Projektarbeiten und das Einbringen der fachlichen Kompetenzen auf mehrere Schultern verteilt werden. Drittens konnten die Beschaffungskosten gemeinsam getragen werden; dies gilt auch in

Bezug auf künftige Weiterentwicklungskosten. Durch den Zusammenschluss erhält die Stadt Bern zu einem günstigeren Preis eine deutlich bessere Software.

Zu Frage 1.5:

Der Gemeinderat hat sich regelmässig informieren lassen. Der PwC-Bericht hat auch in diesem Punkt verdeutlicht, dass der Go-live-Entscheid korrekt und auf Basis der richtigen Kriterien gefällt wurde. Es gab nie einen ausreichenden Grund, das Projekt abzubrechen.

Zu Frage 2.1:

Aus dem Projekt citysoftnet ist zum einen die Erkenntnis gereift, dass es bei IT-Projekten zunehmend nicht mehr einfach um die Beschaffung von Softwarelösungen geht. Vielmehr bringt die fortschreitende Digitalisierung eine tiefgreifende Transformation für die öffentliche Verwaltung mit sich. Arbeitsinhalte, Prozesse und das Arbeitsumfeld werden durch neue Softwarelösungen grundlegend verändert. Dieser Wandel erfordert einen verstärkten Aufbau von Kompetenzen im Bereich der digitalen Transformation, eine frühzeitige Grundsatzdiskussion darüber, wie Transformationsprojekte in den Fachbereichen gut verankert durchgeführt werden können, den Einbezug einer neutralen Qualitätssicherungs-Funktion sowie einen laufenden Ausbau der digitalen Fähigkeiten und Kompetenzen der Mitarbeiter*innen.

Zu Frage 2.2:

Grösse und Komplexität von citysoftnet wurden nicht durch falschen Ehrgeiz verursacht. Ein Fallführungssystem im Bereich der Sozialen Sicherheit im Allgemeinen und der Sozialhilfe im Speziellen muss hochregulierte, dynamische und gleichzeitig stark individualisierte öffentlich-rechtliche Leistungen abbilden. Aus diesem Grund kann nicht auf Standardprodukte zurückgegriffen werden. Gleichzeitig sind die auf dem Markt verfügbaren spezialisierten Produkte allesamt veraltet (vgl. hierzu auch die Antworten zu Fragen 1.1 und 1.2).

Zu Frage 2.3:

Seit 2021 wird das strategische Digitalportfolio der Stadt Bern durch Digital Stadt Bern geführt. Bei strategischen Digitalvorhaben übernimmt Digital Stadt Bern seither die Projektleitung oder ist mit der Fachdirektion Co-Auftraggeberschaft. Damit wird die Einhaltung der städtischen Digitalgovernance sowie des Qualitäts- und Risikomanagements sichergestellt. Beim Projekt citysoftnet wird deutlich, dass die frühere Praxis, wonach alleine die Verwaltungsabteilungen Digitalprojekte führen mussten, mit erheblichen Risiken verbunden war. Mit dem Aufbau von Digital Stadt Bern ist ein wichtiger Schritt in Richtung einer Bündelung von Kompetenzen und Erfahrungen bei Softwareprojekten innerhalb der Verwaltung erfolgt. Diese Strukturen sind weiter zu stärken. Gleichzeitig sollen auch die Direktionen und Ämter mit mehr Ressourcen im Bereich der Businessanalyse für die digitale Transformation fitter gemacht werden. In diesem Sinne braucht es die Bündelung von Kompetenzen und gleichzeitig mehr digitale Kompetenz in der gesamten Verwaltung.

Zu Frage 2.4:

Im Projekt citysoftnet sind drei Direktionen direkt eingebunden, zwei Gemeinderats-Mitglieder fungieren als Auftraggeberschaft. Der Gemeinderat wurde regelmässig über den Stand der Umsetzung und auftauchende Schwierigkeiten informiert. Er hat rasch auf die eingetretenen Schwierigkeiten bei der Einführung reagiert. Er hat den PwC-Bericht veranlasst und aufgrund dessen Feststellungen eine Taskforce für das Amt für Erwachsene und Kinderschutz (EKS) eingesetzt. Weiter hat er basierend auf dem PwC-Bericht umfangreiche Massnahmen definiert, die konkretisiert werden oder bereits in Umsetzung sind. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit die bestehenden Strukturen bei der Problemerkennung und -abwendung intransparent oder dysfunktional gewesen wären. Die Firma PwC ist in ihrem Bericht zudem zum Schluss gekommen, dass die im Projekt aufgetretenen Probleme im Bereich der Norm liegen.

Zu Frage 2.5:

Der Gemeinderat hat an seiner Sitzung vom 19. Juni 2024 gestützt auf die Empfehlungen von PwC eine Reihe von Massnahmen beschlossen und darüber an der Medienkonferenz vom 25. Juni 2024 ausführlich informiert.¹ Grundsätzlich braucht es in beiden Ämtern mehr personelle Ressourcen und weitere gezielte Schulungen von Mitarbeitenden. Zudem müssen die Prozesse «end-to-end» aufgearbeitet werden. Im Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz setzte der Gemeinderat eine Taskforce ein, um das Amt zu stabilisieren. Je nach Investitionshöhe werden Anträge zu den Massnahmen dem Stadtrat zur Beratung vorgelegt werden.

Bern, 16. Oktober 2024

Der Gemeinderat

¹ Siehe dazu: https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/citysoftnet-stadt-will-erkenntnisse-aus-bericht-umsetzen