

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Fallführungssystem citysoftnet; Nachkredit zum Investitionskredit

1. Worum es geht

Das Projekt citysoftnet zur Beschaffung eines neuen Fallführungssystems (FFS) für die Sozialhilfe und den Kindes- und Erwachsenenschutz dauert länger als ursprünglich geplant. Die dadurch entstehenden Mehrkosten machen einen Nachkredit zum Investitionskredit citysoftnet erforderlich. Dieser Nachkredit liegt in der Finanzkompetenz des Stadtrats. Der Gemeinderat informiert den Stadtrat hiermit über die Ursachen der Verlängerung des Projekts, die ergriffenen Massnahmen sowie die anfallenden Mehrkosten und beantragt einen Nachkredit zum Investitionskredit citysoftnet.

2. Ausgangslage

Das Fallführungssystem KiSS (Klienteninformationssystem), das in der Stadt Bern sowohl in der Sozialhilfe als auch im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz eingesetzt wird, ist am Ende seiner Lebensdauer angelangt. Die Beschaffung und die Einführung eines neuen Fallführungssystems erfolgen gemeinsam mit den Städten Basel und Zürich. Dazu wurde der Verein citysoftnet gegründet. Der Zuschlag für die Entwicklung des neuen Fallführungssystems ging an die Firma emineo. Am 23. September 2018 hat die Berner Stimmbevölkerung für die Entwicklung und Einführung des neuen FFS einen Investitionskredit in der Höhe von 14,9 Mio. Franken sowie einen Verpflichtungskredit von 4 Mio. Franken über 5 Jahre genehmigt.

Das Projekt citysoftnet besteht im Wesentlichen aus zwei Hauptelementen:

1. dem sogenannten Kernprojekt, in dessen Rahmen derjenige Teil des neuen FFS entwickelt wird, der für alle drei Städte identisch ist;
2. den sogenannten Städteprojekten, in deren Rahmen – aufbauend auf dem Kern – städtespezifische Anforderungen entwickelt werden; hierzu zählen unter anderem spezifische Schnittstellen und Funktionen für Anwendungen, die nicht von allen Städten benötigt werden. Ausserdem erfolgt im Rahmen der Städteprojekte die individuelle Parametrierung des Kerns für die jeweilige Stadt.

Die Einführung des neuen FFS in den drei Städten erfolgt gestaffelt, beginnend mit Bern. Ursprünglich sollte der Software-Kern Mitte 2020 zur Verfügung stehen. Auf Grund der hohen Komplexität des Projekts verlängerte sich die Entwicklung des Kerns um mehr als zwei Jahre. Gemäss aktueller Planung ist die Einführung des neuen FFS in Bern für das 1. Quartal 2023 vorgesehen. Danach soll schrittweise die Einführung in den Städten Zürich und Basel folgen.

Durch die Verlängerung der Projektdauer entstehen Mehrkosten, welche die Firma emineo bis anhin selbst getragen hat. Nun wird aber eine zusätzliche Mitfinanzierung durch die Städte unumgänglich. Ein Teil der Mehrkosten, die bei den Städten anfallen, kann über zurückgestellte Projektreserven finanziert werden. Dies reicht jedoch nicht aus, um die anfallenden Mehrkosten vollständig zu decken. Aus diesem Grund werden für das Projekt zusätzliche Finanzmittel benötigt.

3. Ursachen für die Verlängerung des Projekts

Die Verlängerung der Projektdauer ist im Wesentlichen auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- **Komplexe Anforderungen an die Software:** Die ursprünglichen Kostenschätzungen basierten auf den Grobanforderungen aus der Submission von 2013. Die hohe Komplexität des Projekts konnte in der Anforderungsbeschreibung 2013 jedoch noch nicht im Detail abgebildet werden. Im Rahmen der Detailspezifikation zeigte sich dann, dass die Fallführung im Sozialwesen – aufgrund der regulatorischen Vorgaben und der vielschichtigen Lebenslagen der Klient*innen – deutlich anspruchsvoller und situativ individueller ist, als bei Fallführungen üblicherweise zu erwarten. Daher konnten bei der Erstellung des FFS bestehende Standardlösungen nur bedingt zur Anwendung kommen; es mussten aufwändige Anpassungen oder massgeschneiderte Neuentwicklungen vorgenommen werden.
- **Komplexe Prozessstruktur mit drei bestellenden Städten:** Das FFS muss den Bedürfnissen der Sozialwesen in drei Städten gerecht werden; Organisation und Prozesse dürfen durch die Software nicht vorweggenommen werden. Die Prozesse im Sozialwesen in Basel, Bern und Zürich sind jedoch aktuell sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies hatte zur Folge, dass die Suche nach einem gemeinsamen Nenner (wo möglich und erstrebenswert) sehr aufwändig und zeitintensiv war; teilweise wurde die Entwicklung individueller Ausprägungen des FFS nötig.
- **Hoher Innovationsgrad:** Mit dem Projekt FFS wird technisches und projektorganisatorisches Neuland beschritten. Aus diesen Gründen fehlten teilweise verlässliche Erfahrungswerte für den Planungsprozess und die Realisierung der Funktionen.
- **Personalfluktuations:** Die Projektdauer von über 10 Jahren brachte im Verlauf des Projekts unweigerlich auch personelle Fluktuationen mit sich. Diese führten wiederholt zu anspruchsvollen Wissenstransfers.
- **Veränderung der Anforderungen:** Während des Projektverlaufs veränderten sich verschiedentlich die rechtlichen Anforderungen, so u.a. durch neue Datenschutzrichtlinien oder das Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf des Kantons Bern (KFSG; BSG 213.319). Auch die allgemeine Weiterentwicklung der Digitalisierung in den letzten 10 Jahren führte zu veränderten Anforderungen (u.a. im Bereich der Erwartungen der Nutzer*innen).

4. Ergriffene Massnahmen

Der Projektsteuerungsausschuss hat im Laufe des Projekts wiederholt Massnahmen ergriffen, um den Projektfortschritt zu beschleunigen und die Effizienz der Projektarbeiten zu steigern. Die Massnahmen basieren auf Erfahrungen in anderen IT-Projekten sowie auf den Empfehlungen der Firma PriceWaterhouseCoopers (pwc), die das Projekt zusätzlich zu den Finanzinspektoraten der drei Städte regelmässig überprüft. Folgende Massnahmen wurden ergriffen:

- Anpassung der Projekt-Roadmap und strenge Priorisierung der ausstehenden Projektarbeiten;
- Durchführung des Städteprojekts Bern parallel zur Fertigstellung des Kerns; dies führt zu einem Zeitgewinn, ist allerdings auch mit einer markanten Mehrbelastung der involvierten Personen im Projekt Bern verbunden;
- «Fokus Bern»: Bis zur geplanten Einführung in Bern im 1. Quartal 2023 liegt der Fokus von emineo neben der Fertigstellung des Kerns auf dem Städteprojekt Bern. Die Ressourcen von

emineo werden entsprechend voll auf die Einführung des FFS in Bern ausgerichtet, die Arbeiten in den anderen Städteprojekten wurden zurückgestellt;

- Erhöhung der Managementattention des Projektleitungsausschusses durch höhere Sitzungskadenz; dadurch wurde die Entscheidungsfindung beschleunigt: wöchentliches Vorstandsmeeting, wöchentliches Fokus-Bern-Meeting, wöchentlicher Jour fixe der Gesamt- und Städteprojektleitenden, wöchentliches Führungsmeeting des Städteprojekts Bern. Zusätzlich findet alle sechs Wochen eine Sitzung des Projektleitungsausschusses statt;
- Einführung von Themenführerschaften zur Verbesserung der Konsensfindung unter den Städten: Für bestimmte Themen ist je eine Stadt Drehscheibe und Anlaufstelle gegenüber emineo. Die themenführende Stadt ist dafür verantwortlich, die anderen Städte inhaltlich abzuholen;
- Forcierung von Zielquittungen, Lösungsvorschlägen und Lösungsfreigaben zur Verbesserung des gemeinsamen Verständnisses und zur Klärung der Erwartungen an die Lösung;
- Einführung eines neuen, effizienteren Verfahrens zur Klärung von Uneinigigkeiten bezüglich des Projektumfangs zwischen Auftraggeberschaft und Lieferantin; Klärung vorhandener Uneinigigkeiten.

Die Projektrisiken werden laufend überwacht, analysiert und kommuniziert und es werden geeignete Massnahmen ergriffen, um diese abzuwenden oder ihre Folgen bei einem Eintreten zu mildern; die verschiedenen Führungsmeetings sind entsprechend aufeinander abgestimmt. Die Eskalationsleiter ist kurz und erprobt; dadurch gelangen auftretende Probleme rasch zu den entscheidungskompetenten Stellen und können gelöst werden. Gleichzeitig wurde das Anforderungsmanagement verbessert und alle Anforderungen für die Betriebsaufnahme wurden konsequent erhoben; die Transparenz des Projektfortschritts wurde zusätzlich erhöht.

5. Erzielte Projektfortschritte

Dank der ergriffenen Massnahmen konnten die Projektarbeiten signifikant beschleunigt und im Projekt substantielle Fortschritte erzielt werden:

- Die Detailspezifikation und die Entwicklung des FFS-Kerns wurden entscheidend vorangetrieben; 15 der insgesamt 18 definierten Arbeitspakete konnten inzwischen fertiggestellt werden;
- zu verschiedenen Software-Modulen wurden Vorabnahmen durchgeführt;
- verschiedene grundlegende Konzepte wurden erstellt und verabschiedet, u.a. das Leistungskonzept und das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept;
- Verhandlungen mit Datenschützer*innen wurden geführt und die relevanten Konzepte entsprechend angepasst;
- die Infrastruktur für Entwicklung, Test und Betrieb bei Organisation und Informatik Zürich (OIZ) als künftigen Host der Software wurde aufgebaut;
- Varianten für die Nachfolgeorganisation des Vereins citysoftnet wurden evaluiert und Varianten zum Eigentumsmodell entwickelt; ein Letter of Intent über einen möglichen Rechteverkauf der Städte an emineo wurde ausgehandelt und unterzeichnet.

Im August 2022 wurde ein sogenannter Reifegrad-Test der FFS Kern-Version 1.0 durchgeführt. Dieser umfasst unter anderem Tests sämtlicher Funktionsmodule, ein Durchspielen typischer Anwendungsszenarien sowie Tests zu Migration, IT-Security und Datenschutz. Für alle geprüften Bereiche wurden eindeutige Kriterien definiert und vereinbart, die zu erreichen waren. Dieser Test war im Hinblick auf die bevorstehende Einführung in Bern wegweisend. Auf Grund der positiven Ergebnisse des Reifegradtests hat der Vorstand des Vereins citysoftnet (bestehend aus je zwei Vertretungen pro Stadt auf Stufe Amtsleitung) am 9. September 2022 den entsprechenden Meilenstein abgenommen und damit den nächsten Projektschritt, die Go Live-Phase für die Stadt Bern, freigegeben.

6. Anstehende Meilensteine und verbleibende Herausforderungen

Zurzeit laufen letzte Entwicklungsarbeiten und Verbesserungen aufgrund der Resultate des Reifegradtests. Parallel dazu wird das Einführungskonzept fertiggestellt und es erfolgen organisatorische Vorbereitungen für die Inbetriebnahme (Schulungen, Dossier-Digitalisierung, Anpassung Prozesse, etc.). Seit Oktober 2022 ist die Version 1.0 des Kerns für die Nutzer*innen zugänglich, so dass diese frühzeitig erste Erfahrungen mit der neuen Software sammeln können.

Die Projektverantwortlichen sind zuversichtlich, dass das Projekt auf dem eingeschlagenen Weg erfolgreich zu Ende geführt werden kann, sofern die notwendige zusätzliche Finanzierung durch die Städte sichergestellt wird (vgl. Ziff. 7). Die Umsetzung des Projekts ist zwar weiterhin anspruchsvoll, nach aktueller Einschätzung ist das Projekt jedoch inhaltlich und organisatorisch auf Kurs. Als grösste Herausforderungen für den weiteren Projektverlauf sind folgende Punkte zu nennen:

- Die aktuelle Planung setzt einen reibungslosen weiteren Verlauf des Projekts voraus, es gibt nur geringe Spielräume für unvorhergesehene Ereignisse (neue Anforderungen, Personalfluktuations, Erwartungslücke Auftraggeberschaft). Diesem Umstand wird mit den unter Ziffer 4 beschriebenen Massnahmen begegnet (u.a. strikte Priorisierung der Anforderungen, Fokus auf Betriebsaufnahme in Bern, hoher Sitzungsrhythmus und rasche Eskalation von Problemstellungen, hohe Transparenz beim Projektfortschritt). Zudem sollen mit der Erhöhung des Projektbudgets auch neue Reserven geschaffen werden (vgl. Ziffer 7).
- Durch die vorgenommene Fokussierung auf das Städteprojekt Bern wird die weitere Entwicklung des FFS in einem ersten Schritt auf die Bedürfnisse der Stadt Bern ausgerichtet und muss in der Folge auf die Bedürfnisse von Basel und Zürich angepasst werden. Dadurch wird die Klärung offener Fragestellungen teilweise auf einen späteren Zeitraum verlagert. Dies wurde in der Aufwandplanung entsprechend berücksichtigt.
- Das Hosting des neuen FFS erfolgt bei Organisation und Informatik Zürich (OIZ); dieses Setting wurde bewusst so gewählt (vgl. Ziffer 8), ist jedoch neu und technisch anspruchsvoll. Die Umsetzung wird entsprechend aufmerksam begleitet, auf eine enge Zusammenarbeit mit OIZ wird Wert gelegt.
- Für eine erfolgreiche Einführung des neuen FFS ist eine hohe Akzeptanz der Nutzer*innen entscheidend; diese hängt wesentlich von der Benutzer*innen-Freundlichkeit des Systems ab. Wie sich das neue FFS in dieser Hinsicht bewähren wird, wird sich erst nach der Einführung abschliessend zeigen. Der umfangreiche Einbezug der künftigen Nutzer*Innen in das Testing reduziert hier jedoch die Risiken. Indem die Kern-Version 1.0 bereits ab Oktober 2022 zugänglich gemacht wurde, können sich die Nutzer*innen zudem bereits mehrere Monate vor der Betriebsaufnahme mit der neuen Software vertraut machen. Parallel dazu finden regelmässig Einführungsveranstaltungen statt.
- Die Einführung des neuen FFS führt innerhalb der Stadtverwaltung zu organisatorischen, strukturellen und kulturellen Veränderungen (u.a. auf Grund des neuen digitalen Dossiers und des Dokumenten-Scannings). Die 450 betroffenen Mitarbeiter*innen müssen in diesen Veränderungsprozess aktiv einbezogen werden. Bereits im Sommer 2021 haben erste Retraiten der betroffenen Organisationseinheiten stattgefunden. Die Organisation für die Inbetriebnahme ist definiert, eine definitive Organisation soll basierend auf den ersten Erfahrungen nach der Einführung festgelegt werden. Die künftigen Nutzer*innen werden regelmässig mit Newslettern über den Projektfortschritt informiert.

An dieser Stelle sei zudem eine grössere Veränderung bei der Firma emineo im Oktober 2022 erwähnt. emineo hat sich im Laufe des Oktobers 2022 der deutschen Conet-Gruppe angeschlossen. Die emineo AG Schweiz bleibt unverändert bestehen, es fand aber ein Wechsel beim Aktionariat statt. Der Verein citysoftnet hat die Auswirkungen dieses Wechsels auf das Projekt rechtlich klären lassen. Die Abklärungen haben ergeben, dass dieser Wechsel auf die Verträge betreffend citysoftnet

keine rechtlichen Auswirkungen hat: Die Vertragspartner bleiben dieselben, ebenso die Pflichten der emineo AG.

7. Erforderlicher Nachkredit zum Investitionskredit

Auch wenn der Projektfortschritt beschleunigt werden konnte, kommt es zu einer Verlängerung der Projektdauer um mehr als zwei Jahre (bis und mit Einführung in Zürich und Basel). Dies führt zu Mehrkosten, die emineo nun nicht mehr allein tragen kann. Um einen erfolgreichen Projektabschluss sicherzustellen, ist es unumgänglich, dass die auftraggebenden Städte zusätzliche finanzielle Mittel für das Projekts citysoftnet bereitstellen. Die Mehrkosten für die Stadt Bern bei der Beschaffung des FFS belaufen sich dabei auf Fr. 2 535 000.00. Dies entspricht rund 17 Prozent des ursprünglichen Investitionskredits, der von der Berner Stimmbevölkerung genehmigt wurde.

Die Mehrkosten kommen wie folgt zustande: Für die **Realisierung des FFS-Kerns** entstehen insgesamt Mehrkosten in der Höhe von rund 19,6 Mio. Franken (ohne MwSt.). Die drei Städte haben sich mit der Lieferantin darauf geeinigt, dass die Städte einen Drittel der Kosten übernehmen (6,1 Mio. Franken), während die Lieferantin die anderen beiden Drittel trägt (13,5 Mio. Franken). Um den finanziellen Spielraum des Projekts zu gewährleisten, sollen zudem neue Reserven für Unvorhergesehenes in der Höhe von knapp 1 Mio. Franken geschaffen werden (die ursprünglichen Reserven werden zur Finanzierung des anfallenden Mehraufwands verwendet). Insgesamt soll das gemeinsame Projektbudget für das Kernprojekt entsprechend um 7 Mio. Franken erhöht werden. Die drei Städte teilen sich die bei der Beschaffung des FFS-Kerns anfallenden Mehrkosten anteilmässig gemäss ihrem Eigentumsanteil an der Software (Zürich: 40 Prozent, Bern und Basel: je 30 Prozent). Der Anteil der Stadt Bern am Zusatzbudget für den Kern beträgt entsprechend brutto 2,1 Mio. Franken (ohne MwSt.); der Anteil von Basel beträgt ebenfalls 2,1 Mio. Franken, derjenige von Zürich 2,8 Mio. Franken.

Weitere Mehrkosten ergeben sich für die Stadt Bern durch Projektarbeiten im **Städteprojekt**, die nicht in der ursprünglichen Submission enthalten waren. Hierbei handelt es sich um Änderungsanforderungen (change requests), die zu einer Erweiterung der Funktionalität des neuen FFS gegenüber den in der Submission gestellten Anforderungen führen. Die Notwendigkeit dieser Arbeiten zeigte sich erst im Rahmen der Konkretisierung des Projekts während der Projektumsetzung. Hierdurch entstehen zusätzliche Kosten in der Höhe von Fr. 390 000.00 (inkl. MwSt.). Zudem soll für das Städteprojekt eine zusätzliche Reserve in der Höhe von Fr. 250 000.00 geschaffen werden.

Zusätzlich zu den oben aufgeführten Mehrkosten aus der direkten Zusammenarbeit mit emineo entstehen auf Grund der Projektverzögerung **indirekte Folgekosten**. Dies sind erstens Kosten, die aus der Verlängerung von Verträgen mit Dritten entstehen, namentlich Verträge für die externe Projektunterstützung, Verträge für das Scanning sowie die Projektbegleitung durch die Informatikdienste der Stadt Bern. Zweitens kommt es zu Mehrkosten durch die Weiterführung des Vereins citysoftnet um ein Jahr; hierbei geht es um die Übernahme von Kosten für die Gesamtprojektleitung. Drittens fallen Kosten für zusätzliche Ressourcen für das Testmanagement an. Für diese Posten werden zusammengenommen zusätzliche Mittel im Umfang von Fr. 610 000.00 (inkl. MwSt.) benötigt.

Gleichzeitig haben die drei Städte im Hinblick auf die Übernahme von Mehrkosten beim Kern mit der Lieferantin im August 2022 eine Vereinbarung getroffen, die zu einer **Reduktion der Kosten** führt. Unter anderem wurde festgelegt, dass der Anspruch von emineo auf Zahlungsrückhalte für bereits geleistete Arbeiten in den *Städteprojekten* mit der Übernahme von Mehrkosten durch die Städte verfällt. Aufgrund dieser Vereinbarung entfallen für die Stadt Bern budgetierte Kosten in der Höhe von rund Fr. 905 000.00 (ohne MwSt.).

In der nachfolgenden Tabelle werden die in der Stadt Bern insgesamt für die Beschaffung des FFS anfallenden Mehrkosten aufgeschlüsselt:

Aufwandposition	Kosten ohne MwSt.¹	Kosten Stadt Bern inkl. MwSt.
Mehrkosten Kernprojekt:		
Mehrkosten zur Fertigstellung FFS-Kern total	<i>Fr. 19 600 000.00</i>	
Gemeinsamer Anteil der Städte an Mehrkosten FFS-Kern (inkl. zusätzliche Reserven)	<i>Fr. 7 000 000.00</i>	
Anteil Stadt Bern an Mehrkosten FFS-Kern	<i>Fr. 2 100 000.00</i>	Fr. 2 260 000.00
Mehrkosten Städteprojekt Bern:		
Zusätzliche Änderungsanforderungen Städteprojekt Bern		Fr. 390 000.00
Schaffung neue Reserve Städteprojekt		Fr. 250 000.00
Indirekte Folgekosten der Projektverlängerung für das Städteprojekt Bern:		
Verlängerung externe Projektunterstützung		Fr. 110 000.00
Verlängerung Zusammenarbeit Scanning		Fr. 170 000.00
Zusätzliche Kosten Projektbegleitung durch Informatikdienste Stadt Bern		Fr. 100 000.00
Weiterführung Verein citysoftnet und Kosten Gesamtprojektleitung		Fr. 100 000.00
Zusätzliche Ressourcen Testmanagement		Fr. 130 000.00
Minderkosten Stadt Bern:		
Minderkosten Stadt Bern durch verfallende Ansprüche emineo auf Zahlungsrückbehalte	<i>- Fr. 905 000.00</i>	- Fr. 975 000.00
Höhe Nachkredit Stadt Bern:		Fr. 2 535 000.00

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat entsprechend einen Nachkredit zum Investitionskredit citysoftnet in der Höhe von Fr. 2 535 000.00.

8. Weitere sich abzeichnende Mehrkosten

Neben den Mehrkosten, die durch die Erhöhung des *Investitionskredits* entstehen, zeichnen sich im Zusammenhang mit dem Projekt citysoftnet weitere Mehrkosten ab. Dem Gemeinderat ist es ein Anliegen, volle Transparenz zu schaffen und den Stadtrat im Folgenden bereits zum jetzigen Zeitpunkt auf die weiteren Mehrkosten aufmerksam zu machen.

¹ Die städteübergreifenden Kostenberechnungen innerhalb des Projekts citysoftnet erfolgen konsequent ohne Mehrwertsteuer. Um die Vergleichbarkeit zu wahren, werden die im Kernprojekt anfallenden Mehrkosten in den vorliegenden Ausführungen ebenfalls ohne Mehrwertsteuer angegeben. Zur Ermittlung der effektiven Höhe des Nachkredits in der Stadt Bern wird in der hintersten Spalte der Tabelle die Mehrwertsteuer hinzuge-rechnet.

8.1 Zusätzliche Wartungskosten bisheriges Fallführungssystem

Im Jahr 2023 werden auf Grund der Verzögerung des Projekts citysoftnet zusätzliche Kosten zur Wartung des bisherigen Fallführungssystems KiSS anfallen. Der entsprechende Wartungsvertrag mit der Firma Diartis konnte auf Grund der Verzögerung nicht wie geplant per Ende 2022 gekündigt werden und verlängerte sich damit um ein Jahr bis Ende 2023. Die dadurch anfallenden zusätzlichen Kosten sind nicht im Budget 2023 enthalten. Sie belaufen sich auf rund Fr. 61 000.00 für das Amt für Erwachsenen- und Kinderschutz (EKS) und rund Fr. 133 000.00 für das Sozialamt.

8.2 Rückbau- und Archivierungskosten

Für den Rückbau des Altsystems KiSS sowie für die Überführung der KiSS-Altdateien in das Stadtarchiv werden ebenfalls Kosten anfallen, die bis anhin nicht budgetiert waren. Die genauen Kosten sind zurzeit noch Gegenstand von Abklärungen. Gemäss ersten Abschätzungen werden sich diese in einer Grössenordnung von bis zu Fr. 100 000.00 bewegen. Hierfür wird im Jahr 2023 ebenfalls ein Nachkredit nötig sein.

8.3 Höhere Unterhalts- und Betriebskosten künftiges FFS

Auch die Kosten der Stadt Bern für den Unterhalt und den Betrieb des neuen FFS citysoftnet werden höher ausfallen als erwartet. Diese Mehrkosten stehen nicht im Zusammenhang mit der längeren Dauer des Projekts citysoftnet; sie sind im Wesentlichen auf höhere Kosten für das Hosting des FFS zurückzuführen. Zusammen mit dem Investitionskredit citysoftnet haben die Stimmbürger*innen der Stadt Bern am 23. September 2018 für den künftigen Betrieb des neuen FFS einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 4 Mio. Franken über fünf Jahre gutgeheissen (Fr. 800 000.00 pro Jahr). Es zeichnet sich ab, dass bei den Unterhalts- und Betriebskosten des neuen Systems jährliche Mehrkosten in der Höhe von Fr. 400 000.00 zu erwarten sind (2 Mio. Franken über fünf Jahre). Entsprechend wird zu einem späteren Zeitpunkt auch ein Antrag um einen Nachkredit zum Verpflichtungskredit citysoftnet nötig werden.

In der Submission war vorgesehen, dass die Beschaffung des neuen FFS durch die drei Städte gemeinsam erfolgt, anschliessend aber jede Stadt das System separat betreibt und hostet. Das Hosting in der Stadt Bern wäre in diesem Setting durch die Informatikdienste der Stadt Bern erfolgt. Im Laufe des Projekts stellte sich jedoch heraus, dass bei den Informatikdiensten der Stadt grosse Investitionen erforderlich wären, um den Betrieb eines solch komplexen Systems zu ermöglichen. Dies wäre mit hohen Kosten verbunden gewesen. Das Outsourcing des Betriebs des FFS an einen externen Betreiber erwies sich hierbei als deutlich günstigere Lösung. Trotzdem werden für das Hosting höhere Kosten anfallen, als ursprünglich erwartet.

Auch die Stadt Basel entschied sich aus technischen und finanziellen Gründen für ein Outsourcing des Betriebs ihres FFS; Zürich hingegen entschied sich für ein internes Hosting bei Organisation und Informatik Stadt Zürich (OIZ). Da OIZ die nötigen technischen Voraussetzungen bieten kann und das spezifische Knowhow für den Betrieb des FFS citysoftnet aufbauen wird, werden Synergieeffekte möglich. Die Stadt Bern und der Kanton Basel haben deshalb (separate) Verhandlungen mit OIZ über ein Outsourcing des Betriebs ihres FFS an OIZ aufgenommen. Die Verhandlungen der Stadt Bern mit OIZ sind zurzeit noch nicht abgeschlossen. Deshalb lässt sich die effektive Höhe der Mehrkosten für Unterhalt und Betrieb zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beziffern. Der Gemeinderat wird dem Stadtrat einen Antrag um einen Nachkredit zum Verpflichtungskredit citysoftnet unterbreiten, sobald die Mehrkosten klar feststehen. Dies wird voraussichtlich im Frühling 2023 nach der Betriebsaufnahme in Bern der Fall sein.

9. Künftige Einnahmen

Im Zusammenhang mit dem Projekt citysoftnet sind mittelfristig auch Einnahmen zu erwarten. Die im Rahmen des Projekts citysoftnet entwickelte Software befindet sich im Eigentum der drei Städte Basel, Bern und Zürich. Gleichzeitig wird die Nutzung von citysoftnet als modernem und funktionsreichem Fallführungssystem, das heutigen Anforderungen und Ansprüchen entspricht, auch für andere Gemeinwesen interessant sein. Die Rechte an der neuen Software stellen somit einen Vermögenswert dar. Zurzeit laufen Diskussionen darüber, wie diese Rechte künftig genutzt werden sollen. Mit emineo wurde in diesem Zusammenhang ein Letter of Intent (LOI) über einen möglichen Rechteverkauf ausgehandelt und im April 2022 unterzeichnet. Dieser stellt eine Absichtserklärung der drei Städte dar, ist jedoch rechtlich nicht bindend und der Verkaufsentscheid bleibt offen. Mit der Unterzeichnung des LOI hat emineo den Städten ein verbindliches Kaufangebot unterbreitet. Ein Verkauf der Rechte an emineo hätte gemäss LOI einen Gegenwert von rund 5 Mio. Franken.

10. Alternativen zu einem Nachkredit zum Investitionskredit

Für die Fertigstellung des Fallführungssystems citysoftnet ist für die Stadt Bern ein Nachkredit zum Investitionskredit in der Höhe von Fr. 2 535 000.00 nötig. Die einzigen Alternativen zu einem Nachkredit zum Investitionskredit sind ein Projektabbruch oder ein einseitiger Ausstieg der Stadt Bern aus dem Projekt citysoftnet. Beide Varianten wären jedoch bei weitem teurer als der Nachkredit: Zum einen würde sowohl ein Projektabbruch als auch ein Ausstieg der Stadt Bern zu Rechtsstreitigkeiten mit emineo und den anderen Städten über die bereits ausgegebenen Gelder führen. Zum anderen würde ein solches Vorgehen nichts daran ändern, dass das bestehende Fallführungssystem KiSS am Ende seiner Lebensdauer angelangt ist und zwingend ersetzt werden muss. KiSS wird nicht mehr weiterentwickelt, ist technisch veraltet und erfüllt insbesondere auch die heutigen Anforderungen an den Datenschutz nicht mehr; dies wiegt gerade mit Blick auf die vulnerablen Klientelgruppen der Sozialhilfe und des Erwachsenen- und Kinderschutzes besonders schwer. Folglich müsste die Beschaffung eines neuen FFS umgehend neu angegangen werden, was mit einem Mehrfachen der Kosten für den Nachtragskredit, neuen Risiken und einer Verzögerung bei der Ablösung der Alt-Systeme um mindestens 5 Jahre verbunden wäre. Ein Projektabbruch ist nach Ansicht des Gemeinderats auch angesichts der Fortschritte des Projekts und der positiven Ergebnisse des Reifegrad-Tests im August 2022 nicht angezeigt.

11. Einordnung des Mehraufwands

Die Beschaffung von IT-Systemen ist grundsätzlich immer mit hohen Unsicherheiten verbunden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zu Beginn einer Software-Beschaffung im Gegensatz zu anderen Beschaffungsfeldern lediglich eine zu lösende Problemstellung und gewisse Anforderungen bekannt sind; der konkrete Weg zur Lösung der Problemstellung ist hingegen zum Zeitpunkt der Bestellung noch nicht bekannt. Die Ausschreibung wird zwar so konkret und ausführlich wie möglich formuliert; die Entwicklung des Lösungswegs ist in der agilen Projektführung jedoch Teil des Projekts. Damit wird erst im Verlauf des Projekts klar, welches Produkt die Auftraggeberschaft am Ende effektiv kauft. Entsprechend sind mitunter grosse Abweichungen von der ursprünglichen Planung möglich – namentlich auch bei den Kosten. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung von citysoftnet galt zudem noch das alte Submissionsrecht, unter dem jeglicher Dialog zwischen Ausschreibenden und Anbieter*innen untersagt war. Die damalige Regelung erschwerte das Bereinigen von Unklarheiten sowie den Aufbau eines detaillierten Verständnisses für die Anforderungen. Dadurch wurde das Risiko erhöht, dass die eingereichten Angebote und offerierten Preise teilweise auf falschen Annahmen beruhen. Die gesetzlichen Vorgaben wurden inzwischen im Rahmen der Harmonisierung der beschaffungsrechtlichen Gesetzgebungen im Jahr 2019 angepasst.

Der Mehrbedarf für das Projekt citysoftnet wurde durch eine unabhängige externe Beratungsfirma überprüft. Die beauftragte Firma AWK kam dabei zum Schluss, dass der Umfang der Mehrkosten plausibel ist: Die Mehrkosten sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass der Aufwand für Business-Analyse Tätigkeiten beim Projekt citysoftnet gegenüber dem Industriestandard markant höher ausfällt; er beträgt rund 40 Prozent statt der üblichen 20 Prozent. Dies ist einerseits auf die komplexen Prozesse des Sozialwesens und die diesbezüglichen Unterschiede in den drei Städten zurückzuführen; andererseits verfügen die Städte nur über beschränkte eigene Kapazitäten im Bereich Business-Analyse.

Neben der punktuellen Prüfung durch die Firma AWK wurde das Projekt citysoftnet während der gesamten Projektdauer regelmässig durch die Firma pwc und die Finanzinspektorate der drei Städte geprüft. Bei der Planung und Durchführung des Projekts sind zudem fortlaufend Erfahrungen und Erkenntnisse eingeflossen, welche die drei Städte in den letzten Jahren in anderen IT-Beschaffungsprojekten gesammelt hatten (u.a. bei base4kids2). So wurde bei citysoftnet beispielsweise der Einbindung der Nutzer*innen ein hoher Stellenwert beigemessen. Dies zeigt sich unter anderem beim Analyseaufwand und beim umfangreichen Einbezug der Nutzer*innen beim Testing des neuen Fallführungssystems; insgesamt waren hier rund 60 künftige Nutzer*innen aus der Stadtverwaltung involviert. Auch die Erhöhung der Managementattention und die Intensivierung des Reportings im Laufe des Projekts gehen auf Erfahrungen in anderen Projekten zurück.

Weiter kann festgehalten werden, dass es für ein solch grosses und komplexes IT-Projekt zwar sinnvoll war (und ist), eine Städtekooperation einzugehen; die Komplexität des Sozialbereichs und der Aufwand, der sich aus der Kooperation mit den zwei anderen Städten ergab, wurde jedoch von allen drei Städten unterschätzt. Zudem hätte aus heutiger Sicht von der Lieferantin angesichts des hohen Innovationsgrads und des komplexen Projektsettings bereits zu einem früheren Zeitpunkt ein höherer Grad an Transparenz eingefordert werden sollen, als dies bei solchen Projekten normalerweise üblich ist. Auf diese Weise wären die drohenden Verzögerungen und Mehrkosten früher erkennbar gewesen und es wäre eine raschere Reaktion möglich gewesen. Die bei citysoftnet gemachten Erfahrungen sollen am Projektende vertieft evaluiert werden, sodass die drei Städte die gewonnenen Erkenntnisse für künftige IT-Projekte und weitere Städtekooperationen nutzen können.

12. Fazit

Bei der Beschaffung des neuen Fallführungssystems citysoftnet kommt es zu namhaften Mehrkosten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass citysoftnet ein sehr grosses und komplexes Projekt ist, an dem drei grosse Städte mit jeweils unterschiedlichen Kulturen und Prozessen beteiligt sind. Die Software wird schweizweit von rund 1 700 Mitarbeiter*innen genutzt werden, die insgesamt rund 150 000 Fälle bearbeiten. Dank der Massnahmen, die im Projektverlauf ergriffen wurden, ist das Projekt inhaltlich auf Kurs und steht in der Stadt Bern kurz vor der Einführung. Das neue Fallführungssystem stellt für die Sozialhilfe und den Erwachsenen- und Kinderschutz einen Meilenstein dar. Mit citysoftnet werden die Mitarbeiter*innen effizienter, vernetzter und wirkungsvoller arbeiten können.

Antrag

1. Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Vortrag des Gemeinderats betreffend Fallführungssystem citysoftnet; Nachkredit zum Investitionskredit.
2. Er bewilligt einen Nachkredit zum Investitionskredit in der Höhe von Fr. 2 535 000.00 zu Lasten der Investitionsrechnung, Konto I3100017.

3. Der Stadtrat nimmt zur Kenntnis, dass der Gemeinderat ihm zu gegebener Zeit zusätzlich einen Nachkredit zum Verpflichtungskredit citysoftnet beantragen wird.
4. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Bern, 21. Dezember 2022

Der Gemeinderat