

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Regressabwicklung

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	318.21401
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Digitalisierung des Regresses	16
2.1 Die Regressabwicklung ist wenig digitalisiert.....	16
2.2 Das aktuelle Fallverwaltungssystem wird von fünf Regressdiensten genutzt	17
2.3 Verzögerungen im Projekt eRegress.....	18
2.4 Das Projekt Datenaustausch Regress unterstützt die Digitalisierung der Regressdienste.....	20
3 Das Effizienzsteigerungspotenzial wird noch nicht voll ausgeschöpft	22
3.1 Fehlende Erfolgskriterien für Kunden- und Nutzererlebnis sowie Key-Performance- Indikatoren	22
3.2 Das Schulungskonzept ist noch nicht ausgereift	23
4 Die Kunden und Partner wurden berücksichtigt	25
4.1 Big Data und künstliche Intelligenz wurden nicht ausgenutzt	25
5 Bei der Projektsteuerung/-führung besteht Verbesserungspotenzial	27
5.1 Das Projekt hängt von wenigen Personen ab.....	27
5.2 Die unabhängige Durchführung der Qualitätssicherung und des Risikomanagements ist nicht gewährleistet	27
5.3 Das Betriebskonzept ist auf gutem Weg	28
6 Rahmenbedingungen erschweren die flexible und zeitgerechte Umsetzung der Digitalisierung	29
6.1 Die angestrebte Weblösung wird auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.....	29

6.2	Die semantische Interoperabilität ist ausbaufähig.....	30
6.3	Die Einführung von MVP durch die Regressdienste ist freiwillig.....	31
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....		32
Anhang 2: Abkürzungen.....		33
Anhang 3: DigiTrans-Modell EFK – Prüfungsleitfaden		35

Prüfung der Prozesseffizienz bei der Regressabwicklung

Bundesamt für Sozialversicherungen

Das Wesentliche in Kürze

In der Schweiz gibt es ein einheitliches Verfahren für den Rückgriff der Sozialversicherungen auf den Schadensverursacher bei Invalidität oder Tod. Der Regress der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Invalidenversicherung (IV) wird unter Mitwirkung der Ausgleichskassen und der IV-Stellen durch acht regionalen Regressdienste, die Suva und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) gegenüber haftpflichtigen Dritten geltend gemacht.

Im Geschäftsjahr 2020 wurden fast 6000 Regressfälle gemeldet. Die acht Regressdienste und der des BSV konnten einen Regresserlös von 42,5 Millionen Franken generieren.

Das Projekt eRegress wurde 2017 durch das BSV gestartet. Seit Anbeginn mussten aufgrund von Planungsfehlern und Budgetengpässen Reduktionen am Systemumfang vorgenommen werden. Das BSV plant das Fallverwaltungssystem (FaVe) per Anfang 2022 durch ein neues Regresssystem, ein «Minimal Viable Product» (MVP), also eine Minimallösung, zu ersetzen. Ursprünglich war eine Ablösung aller genannten Regressdienste durch eRegress in zwei Schritten geplant, zuerst eine Minimallösung, anschliessend eine Weblösung. Im August 2021 hat das BSV entschieden, ganz auf Letztere zu verzichten und das MVP nicht mehr nur als Zwischenlösung, sondern als längerfristige Lösung für die Regressdienste anzubieten.

Das Budget beläuft sich laut BSV auf rund 3,6 Millionen Franken für die Entwicklung und Wartung von MVP.

Mit dem geplanten neuen Regresssystem wird trotz verkleinertem Umfang ein Schritt in der Digitalisierung vollzogen. Die Projektleitung hat alle potenziellen Kunden, Partner, Produkte und Dienstleistungen identifiziert. Die Akteure wurden durch das BSV segmentiert. Das BSV ist auf die Bedürfnisse der Anwender mittels agiler Projektmethoden eingegangen.

Das Potenzial zur Effizienzsteigerung wird noch nicht voll ausgeschöpft

Um die Erreichung der Ziele der digitalen Transformationsstrategie beurteilen zu können, muss das BSV Key-Performance-Indikatoren (KPI) definieren und regelmässig messen. Das BSV hat weder Erfolgskriterien aus Kunden- und Nutzersicht noch KPI in Bezug auf die Regressprozesse definiert.

Das Schulungskonzept zeigt auf, dass in den Regressdiensten IT-Grundkenntnisse fehlen und Mitarbeitende geschult werden müssen. Die Schulungsunterlagen sind noch fertigzustellen.

Das BSV hat das Potenzial aus der Verarbeitung grosser Datenmengen mithilfe von analytischen Verfahren oder künstlicher Intelligenz zu wenig in die Überlegungen mit einbezogen. Die Effizienz und Effektivität der Regressdienste in der Kundenbetreuung und bei der Verwaltung der Dossiers könnten dadurch in Zukunft gesteigert werden.

Risikoreiche Abhängigkeit

Aufgrund der Dotation des Projektteams ist das BSV auf externe Unterstützung angewiesen, insbesondere bei der Entwicklung der Applikation und seiner Schnittstellen. Das BSV ist in eine Abhängigkeit vom externen Lieferanten geraten. Es sollte unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen prüfen, seine Autonomie zu stärken.

Die Unabhängigkeit im Risikomanagement und in der Qualitätssicherung sind durch die Kumulation von Rollen bei einer Schlüsselperson nicht gegeben. Folglich sollte das BSV die Projekt-Governance so anpassen, dass die Unabhängigkeit dieser wichtigen Funktionen gewährleistet ist. Das Betriebskonzept ist auf gutem Weg.

Die Rahmenbedingungen erschweren die Umsetzung der Digitalisierung

Sowohl bei der Detailplanung als auch bei der Budgetierung wurden finanzielle Fehleinschätzungen gemacht. Dies hat zu einer Überschreitung des Budgets geführt. Der Projektumfang musste mehrmals geändert werden. Bei einer künftigen Einführung der Weblösung ist vorgängig eine sorgfältige Kosten- und Aufwandschätzung durchzuführen.

Die im Austausch enthaltenen strukturierten Datenelemente sowie die mitgelieferten Metadaten sind ausbaufähig. Das BSV soll sich weiter dafür einsetzen, dass der Datenaustausch zwischen den involvierten Regressteilnehmern verbessert und damit die Automatisierung auf der Empfängerseite und im Gesamtkontext vorangetrieben wird.

Die Regressdienste sind in der Auswahl ihrer Informationssysteme autonom. Fehlende Rechtsgrundlagen verhindern die Durchsetzung einheitlicher Informationssysteme durch das BSV. Das Amt sollte eine Anpassung der Rechtsgrundlagen prüfen.

Audit de l'efficacité du processus dans le traitement des recours

Office fédéral des assurances sociales

L'essentiel en bref

En Suisse, le recours des assurances sociales contre l'auteur du dommage en cas d'invalidité ou de décès fait l'objet d'une procédure uniforme. Le recours de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI) auprès des tiers responsables est exercé, avec la collaboration des caisses de compensation et des offices AI, par huit services régionaux de recours, la Suva et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Près de 6000 cas de recours ont été signalés au cours de l'exercice 2020. Les huit services de recours et celui de l'OFAS ont ainsi pu recouvrir 42,5 millions de francs.

Le projet e-recours a été lancé par l'OFAS en 2017. Dès le début, des erreurs de planification et des contraintes budgétaires ont entraîné des réductions du champ d'application du système. Début 2022, l'OFAS prévoit de remplacer le système de gestion des cas par un nouveau système de recours, un « Minimal Viable Product » (MVP), soit une solution minimale. Initialement, il était prévu de remplacer tous les services de recours susmentionnés par e-recours en deux étapes (une solution minimale, puis une solution web). En août 2021, l'OFAS a décidé de renoncer totalement à cette dernière et de proposer le MVP non plus comme une solution intermédiaire, mais comme une solution à plus long terme pour les services de recours.

Selon l'OFAS, le budget pour le développement et la maintenance du MVP s'élève à quelque 3,6 millions de francs.

Avec le nouveau système de recours prévu, une étape dans la numérisation est franchie, malgré une taille réduite. La direction du projet a identifié tous les clients, partenaires, produits et prestations potentiels. Les acteurs ont été segmentés par l'OFAS, qui a pris en considération les besoins des utilisateurs au moyen de méthodes de projet agiles.

Le potentiel d'amélioration de l'efficacité n'est pas encore pleinement exploité

Pour évaluer la réalisation des objectifs de la stratégie de transformation numérique, l'OFAS doit définir des indicateurs de performance (*Key Performance Indicators*, KPI) et les mesurer régulièrement. L'OFAS n'a pas défini de critère de réussite du point de vue des clients et des utilisateurs, ni de KPI relatif aux processus de recours.

Le concept de formation montre que des connaissances informatiques de base font défaut au sein des services de recours et que les collaborateurs doivent être formés. Les supports de formation doivent encore être finalisés.

L'OFAS n'a pas suffisamment tenu compte du potentiel qu'offre le traitement de grandes quantités de données à l'aide de procédés analytiques ou de l'intelligence artificielle. L'efficacité et l'efficacité des services de recours en matière de service client et de gestion des dossiers pourraient ainsi être améliorées à l'avenir.

Dépendance risquée

En raison de la dotation de l'équipe de projet, l'OFAS a besoin d'un soutien externe, notamment pour le développement de l'application et de ses interfaces. L'OFAS est devenue dépendante d'un fournisseur externe et devrait envisager de renforcer son autonomie tout en tenant compte de considérations économiques.

Le cumul des rôles assumés par une personne-clé ne permet pas d'assurer l'indépendance sur les plans de la gestion des risques et du contrôle de qualité. Par conséquent, l'OFAS devrait adapter la gouvernance du projet de manière à garantir l'indépendance de ces fonctions essentielles. Le concept d'exploitation est en bonne voie.

Les conditions-cadres compliquent la mise en œuvre de la numérisation

Des erreurs d'estimation financière ont été commises tant dans la planification détaillée que dans la budgétisation, entraînant un dépassement budgétaire. Le champ d'application du projet a dû être modifié à plusieurs reprises. Lors de l'introduction future de la solution web, il convient de procéder à une estimation minutieuse des coûts et de l'étendue des dépenses.

Les éléments de données structurées récoltées dans le cadre des échanges ainsi que les métadonnées fournies peuvent être développés. L'OFAS doit poursuivre ses efforts pour améliorer l'échange de données entre les acteurs impliqués et ainsi faire progresser l'automatisation du côté des destinataires et dans le contexte global.

Les services de recours sont autonomes dans le choix de leurs systèmes d'information. L'absence de bases légales empêche l'OFAS d'appliquer des systèmes d'information uniformes. L'office devrait envisager d'adapter les bases légales.

Texte original en allemand

Verifica dell'efficienza del processo di regresso

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

In Svizzera sussiste una procedura uniforme di regresso delle assicurazioni sociali nei confronti del responsabile dei danni in caso di invalidità o decesso. Il regresso dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) e dell'assicurazione per l'invalidità (AI) è esercitato da otto servizi di regresso regionali, dalla Suva e dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), in collaborazione con le casse di compensazione e gli uffici AI, nei confronti di terzi responsabili.

Nell'esercizio 2020 sono stati segnalati circa 6 000 casi di regresso. Gli otto servizi di regresso e l'UFAS sono riusciti a generare da queste pretese di 42,5 milioni di franchi.

Nel 2017, l'UFAS ha avviato il progetto «eRegress», la cui prevista estensione ha dovuto subire delle riduzioni fin dall'inizio, a causa di errori compiuti nella pianificazione e del budget insufficiente. Per l'inizio del 2022, l'UFAS intende sostituire il sistema di gestione dei casi «FaVe», garantito solo fino a fine 2021, con un nuovo sistema di regresso basato sul «Minimal Viable Product» (MVP), un prodotto minimo funzionante. Inizialmente era previsto che tutti i servizi di regresso summenzionati sostituissero i sistemi precedenti mediante il progetto eRegress, che prevedeva di introdurre il nuovo sistema in due tappe, prima adottando l'MVP, una soluzione minimale, e in seguito l'ERN (eRegress Neu), basato su una soluzione web. Nell'agosto 2021 l'UFAS ha deciso di rinunciare a quest'ultima e di offrire l'MVP non più solo come soluzione transitoria, ma come soluzione a lungo termine per i servizi di regresso.

Stando all'UFAS, il budget per lo sviluppo e la manutenzione dell'MVP ammonta a 3,6 milioni di franchi.

Nonostante l'estensione ridotta rispetto a quanto previsto inizialmente, il nuovo sistema di regresso rappresenta un passo verso la digitalizzazione. La direzione del progetto ha identificato tutti i potenziali clienti, partner, prodotti e prestazioni di servizi. L'UFAS ha suddiviso gli attori in diverse categorie. Ha inoltre considerato le esigenze dell'utente adottando metodi progettuali agili.

Il potenziale di incremento dell'efficienza non viene ancora sfruttato a pieno

Per poter valutare il raggiungimento degli obiettivi della strategia di trasformazione digitale, l'UFAS deve definire e misurare regolarmente degli indicatori chiave di prestazione («key performance indicators», KPI). Finora non ha definito né criteri di successo dal punto di vista del cliente e dell'utente, né KPI relativi ai processi di regresso.

Il piano di formazione mostra che in seno ai servizi di regresso mancano conoscenze informatiche di base e dunque che i collaboratori devono essere formati. Il materiale didattico deve ancora essere completato.

Nelle sue riflessioni, l'UFAS non ha tenuto abbastanza conto del potenziale del trattamento di una grande quantità di dati con l'aiuto di procedure analitiche o dell'intelligenza artificiale. Alla luce di questi elementi, in futuro l'efficienza e l'efficacia dei servizi di regresso nell'assistenza alla clientela e nella gestione dei documenti potrebbero essere incrementati.

Una dipendenza eccessivamente rischiosa

La dotazione limitata del team di progetto rende indispensabile per l'UFAS ricorrere ad un supporto esterno, soprattutto per lo sviluppo dell'applicazione e delle relative interfacce. L'UFAS dipende infatti da fornitori esterni, ma dovrebbe esaminare la possibilità di rafforzare la propria autonomia tenendo conto della questione economica.

Vista la cumulazione di funzioni nelle mani di una persona chiave, l'indipendenza nell'ambito della gestione dei rischi e della garanzia di qualità non è ancora data. Di conseguenza, l'UFAS dovrebbe adeguare la governance di progetto in modo da assicurare l'indipendenza di queste importanti funzioni. L'elaborazione del piano di esercizio è a buon punto.

Le condizioni quadro ostacolano l'attuazione della digitalizzazione

Sono state fatte delle valutazioni errate sul piano finanziario sia nella fase di pianificazione dettagliata, sia in quella di preventivazione. Tali errori hanno portato al superamento del budget e alla necessità di molteplici modifiche della portata del progetto. Per introdurre la soluzione web in futuro è necessario eseguire precedentemente una stima dei costi e degli oneri accurata.

La quantità di dati strutturati implicati nello scambio nonché di metadati forniti può essere aumentata. L'UFAS dovrebbe impegnarsi per migliorare lo scambio di dati tra le parti coinvolte nel regresso al fine di incentivare l'impiego di una maggiore automazione da parte del destinatario così come nel contesto generale.

I servizi di regresso godono di autonomia nella scelta dei sistemi d'informazione. L'assenza di basi giuridiche impedisce all'UFAS l'imposizione di sistemi uniformi. L'Ufficio dovrebbe pertanto esaminare la possibilità di un adeguamento delle basi giuridiche.

Testo originale in tedesco

Audit of process efficiency in the handling of recourse claims

Federal Social Insurance Office

Key facts

In Switzerland, there is a standard procedure for social insurance funds to claim damages from the party liable in the event of disability or death. Old-age and survivors' insurance (AHV) and disability insurance (IV) recourse claims against liable third parties are handled by eight regional recourse services, Suva and the Federal Social Insurance Office (FSIO), with the cooperation of the compensation funds and the IV offices.

Almost 6,000 recourse cases were reported in fiscal 2020. The eight recourse services and that of the FSIO managed to generate recourse revenue totalling CHF 42.5 million.

The eRegress project was launched by the FSIO in 2017. Right from the start, planning errors and budget constraints have led to reductions in the scope of the system. The FSIO plans to replace the case management system at the beginning of 2022 with a new recourse system which is a minimal viable product (MVP). Originally, it was planned to replace all the above-mentioned recourse services with eRegress in two stages: first with an MVP, then with a web solution. In August 2021, the FSIO decided to forego the latter altogether and no longer offer the MVP just as an interim solution, but rather as a longer-term solution for the recourse services.

According to the FSIO, the budget amounts to around CHF 3.6 million for the development and maintenance of the MVP.

The planned new recourse system represents a step forward in digitalisation, despite its reduced scope. The project management identified all potential clients, partners, products and services. The stakeholders were allocated to segments by the FSIO, which responded to the needs of the users by means of agile project methods.

The potential for increasing efficiency is not yet fully exploited

In order to assess the extent to which the objectives of the digital transformation strategy have been achieved, the FSIO must define key performance indicators (KPIs) and measure them regularly. The FSIO has neither defined success criteria from the client and user perspective nor KPIs in relation to the recourse processes.

The training concept shows that basic IT knowledge is lacking in the recourse services and employees need to be trained. The training materials still need to be completed.

The FSIO failed to sufficiently consider the potential offered by processing large amounts of data with the help of analytical procedures and artificial intelligence. These could increase the efficiency and effectiveness of the recourse services in client care and in the management of cases in the future.

High-risk dependency

Due to the project team's size, the FSIO is dependent on external support, especially for the development of the application and its interfaces. The FSIO has become dependent on the external supplier and should therefore consider strengthening its autonomy, while taking into account matters of cost-effectiveness.

The accumulation of roles by one key person does not ensure independence in risk management and quality assurance. Consequently, the FSIO should adapt the project governance to ensure that these important functions are independent. The operational concept is well on track.

The framework conditions hamper digitalisation

Financial misjudgements were made in terms of both detailed planning and budgeting. This led to budget overruns and the scope of the project had to be changed several times. A future introduction of the web solution must be preceded by a careful cost and effort assessment.

The structured data elements contained in the exchange, as well as the metadata supplied, are expandable. The FSIO should continue its efforts to improve the exchange of data between the recourse participants involved and thus to advance automation both for the recipients and in the overall context.

The recourse services are autonomous when it comes to choosing their information systems; the lack of a legal framework prevents the FSIO from imposing standard systems. The office should consider amending this framework.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Der Bericht der EFK «Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz bei der Regressabwicklung» bildet den Stand des IT-Projekts «eRegress neu» bis September 2021 ab. Seither arbeiten die Mitarbeitenden des Bereichs Regress (BSV) und diejenigen der kantonalen Regressdienste (RD) Basel und Bern (insgesamt 25 Mitarbeitende) mit der neuen Applikation, die als «Minimal Viable Product» (MVP) erfolgreich den Betrieb aufgenommen hat. Ab Ende Mai 2022 werden die RD Waadt und Zürich mit der Applikation arbeiten, so dass das Altsystem FaVe ab September 2022 definitiv abgeschaltet werden kann. Die Applikation (MVP) wird bis Ende 2022 laufend verbessert und wird voraussichtlich ab anfangs 2023 auf die vier zusätzlichen RD, die nicht mit dem Altsystem gearbeitet haben, ausgerollt. Ziel ist es, dass das Regresswesen AHV/IV mit seinen rund 45 Mitarbeitenden schweizweit ab Mitte 2023 bis Ende 2025 mit der Applikation arbeitet. Die dazu notwendigen finanziellen Mittel sind nun beschaffungsrechtlich sichergestellt und entsprechend budgetiert. Parallel zum Betrieb der Applikation wird diese im Rahmen eines neuen Projekts bis Ende 2025 als Webapplikation umgebaut. Die Vorbereitungsarbeiten für die entsprechende GATT/WTO-Ausschreibung sind angelaufen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

In der Schweiz gibt es ein einheitliches Verfahren für den Regress (Rückgriff) der Sozialversicherungen auf den Schadensverursacher bei Invalidität oder Tod. Geregelt ist der Regress in den Artikeln 72 ff. des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und in den Artikel 13 ff. der Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes (ATSV). Der Regress der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Invalidenversicherung (IV) wird unter Mitwirkung der Ausgleichskassen und der IV-Stellen durch acht regionale Regressdienste, die Suva und durch den Bereich Regress AHV/IV des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) gegenüber haftpflichtigen Dritten (in der Regel vertreten durch Haftpflichtversicherungen) bis zur Höhe ihrer gesetzlichen Leistungen geltend gemacht.

Sieben Regressdienste sind bei kantonalen Ausgleichskassen und einer bei einer kantonalen IV-Stelle (Kanton Bern) angesiedelt. Fachlich ist das Personal der dezentralen Regressdienste dem Bereich Regress AHV/IV beim BSV unterstellt, organisatorisch jedoch in die betreffenden Durchführungsstellen eingegliedert.

Im Jahr 2017 hat der Bereich Regress AHV/IV das Projekt eRegress gestartet. Es hat zum Ziel die Digitalisierung im Bereich Regress AHV/IV voranzutreiben.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüft mehrere Projekte im Zusammenhang mit der «Digitalen Transformation» in der Bundesverwaltung.

Digitalisierungsvorhaben (digitale Transformationsprojekte) sollen digitalisierte und sichere Prozesse schaffen und Bürgern, Kunden, Mitarbeitenden und Unternehmen medienbruchfreie und moderne Services zur Verfügung stellen.

Eine digitale Transformation bezeichnet einen fortlaufenden, durch digitale Technologien oder darauf beruhenden Kundenerwartungen ausgelösten Veränderungsprozess in Organisationen, Verwaltungseinheiten oder Unternehmen, der mittels Digitalisierungsvorhaben unterstützt wird.

Das Prüfungsziel der EFK zielt auf die End-to-end-Betrachtung von Digitalisierungsvorhaben ab. Es wird das DigiTrans-Modell EFK mit 19 Kriterien und 52 Indikatoren angewendet, um die Prüffragen zu beantworten und die Hauptrisiken zu erfassen (siehe Anhang 3: DigiTrans Modell EFK – Prüfungsleitfaden). Mit dieser Prüfung beurteilt die EFK, inwiefern dies bei der Regressabwicklung mit dem Projekt eRegress gelungen ist.

Die nachfolgenden vier standardisierten Prüffragen erfassen die Hauptrisiken entlang der fünf Dimensionen Kunde, Strategie, Technologie, Betrieb sowie Organisation und Kultur:

- Wird das Effizienzsteigerungspotenzial der Digitalen Transformation ausgeschöpft?
- Werden neue potenzielle Kunden, Partner, Produkte und Dienstleistungen adäquat berücksichtigt?
- Wird die Digitale Transformation adäquat in eine Gesamtarchitektur eingebettet, gesteuert und geführt?

- Ermöglichen die bestehenden Rahmenbedingungen (bspw. Gesetze, Technologie, usw.) die zeitgerechte und flexible Umsetzung und eine durchgängige Digitalisierung?

Die finanziellen Aspekte des Projekts wurden nicht überprüft.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Markus Peyer (Revisionsleiter) und Patrick Wegmann (Prüfungsexperte) vom 21. Juni bis 10. September 2021 mit Unterbrüchen durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Regula Durrer. Unterstützt wurde das Team durch eine externe Firma. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Das BSV hatte geplant, ein Regresssystem basierend auf einer Weblösung zu implementieren. Aufgrund von diversen Verzögerungen im Prozess hat das BSV Ende Juni 2019 entschieden, eine Zwischenlösung als MVP («Minimal Viable Product») per Anfang 2022 zu implementieren. Das MVP basiert nicht auf einer webbasierten Lösung wie in der Projektbeschreibung geplant.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam zur Verfügung. Daten und Dokumente konnten vom Sharepoint des BSV übernommen werden. Der Sharepoint beinhaltet die zentralen Informationen des Projekts eRegress.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 24. Februar 2022 statt. Teilgenommen haben seitens des BSV ein Mitglied der Direktion, der Projektverantwortliche, die Qualitätsmanagerin und der Projektleiter und seitens der EFK die Mandatsleiterin, die federführende Fachbereichsleiterin, der Revisionsleiter und der externe Experte.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Amtsleitung bzw. dem Generalsekretariat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Digitalisierung des Regresses

2.1 Die Regressabwicklung ist wenig digitalisiert

In Todes- oder Invaliditätsfällen üben die AHV und die IV das Regressrecht dann aus, wenn die Ursache für die zu erbringenden Sozialversicherungsleistungen auf ein Haftpflichtereignis zurückzuführen ist.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Parteien, die im Zusammenhang mit einem Unfall mit einer geschädigten Person möglicherweise involviert sind:



Abbildung 1: Involvierte Parteien (Quelle: BSV)

Die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) ist Inkassostelle für Regresseinnahmen, die nach Fallkategorie (AHV- oder IV-Fall) dem AHV- oder IV-Ausgleichsfonds gutgeschrieben werden.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die «Nutzer und Partner» des Regresssystems rund um die Abwicklung eines Regresses.

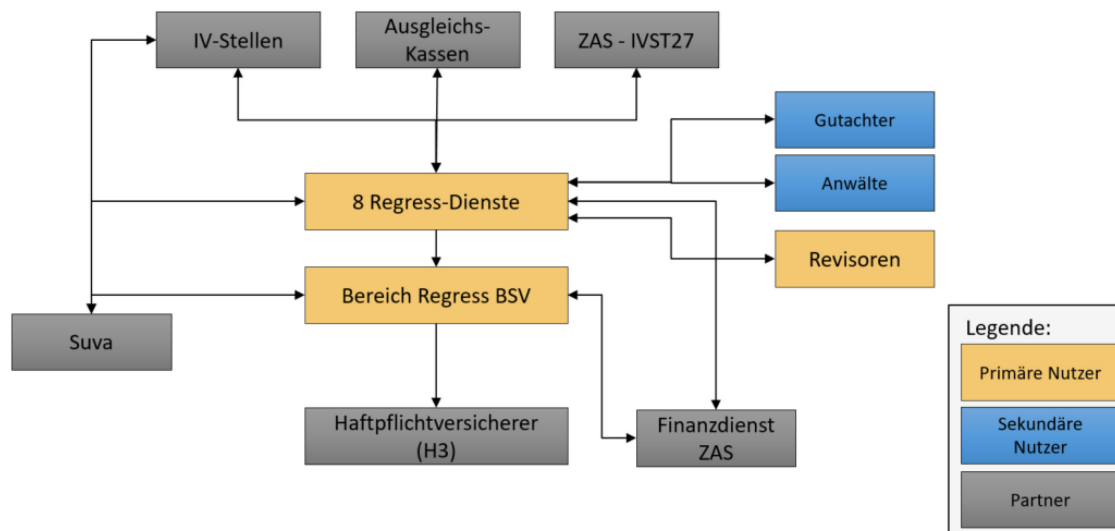


Abbildung 2: Nutzer und Partner (Quelle: BSV)

¹ werden pro Jahr rund 11 000 Dossiers, rund 80 000 Formulare und rund 4500 Leonardo-Dateien² ausgetauscht.

Im bestehenden Fallverwaltungssystem (FaVe) gibt es Medienbrüche. Medienbrüche sind Fehlerquellen und aufwendig in der Bearbeitung, wenn die relevanten Daten in verschiedenen Applikationen oder auf Papier vorhanden sind und oftmals von Hand in eine andere Applikation übertragen werden müssen.

2.2 Das aktuelle Fallverwaltungssystem wird von fünf Regressdiensten genutzt

Der Regressbereich des BSV arbeitet seit 2007 mit FaVe. Der Regressdienst Bern migrierte 2009 auf dieses System. 2011 wurden die Regressdienste Basel und Zürich und 2013 der Regressdienst Waadt angeschlossen.

Die weiteren vier Regressdienste Nidwalden, St. Gallen, Tessin und Wallis haben individuelle IT-Lösungen, die v.a. der Fallverwaltung dienen.

Der Datenaustausch zwischen den Partnern im Regress erfolgt sowohl physisch (Papier, CD etc.) als auch mittels Mailverkehr.

Die Wartung für FaVe ist beim Bundesamt für Informatik (BIT) ab Ende 2021 nicht mehr gewährleistet, weshalb eine Ablösung anfangs 2022 erfolgen muss.

¹ Die erwähnten Daten können dem Artikel: Soziale Sicherheit / CHSS / 3 | 2019 – Peter Beck, BSV, entnommen werden.

² Leonardo ist eine Java-basierte Software zur Berechnung von Personenschäden.

2.3 Verzögerungen im Projekt eRegress

Aufgrund von Verzögerungen bei der WTO-Ausschreibung und der beschaffungsrechtlichen Limitierung durch die ursprüngliche Zuschlagssumme sowie dem Wartungsende des Altsystems FaVe hat das BSV entschieden, das neue Fallverwaltungssystem mit einer zweistufigen Lösung einzuführen (vgl. Ziffer 6.1).

In einem ersten Schritt sollte ein MVP eingeführt werden. Das MVP basiert nicht auf einer Weblösung. In einem zweiten Schritt sollte ERN (eRegress Neu), welches auf einer Weblösung basiert (siehe Abbildung 3) MVP ablösen.

Im August 2021 hat das BSV aufgrund der beschaffungsrechtlichen Budgetlimitierung entschieden, ganz auf die Weblösung (bezeichnet als eRegress Neu) zu verzichten und das MVP nicht mehr nur als Zwischenlösung, sondern längerfristig zu betreiben. Voraussichtlich wird das MVP erst in vier Jahren durch die Web-basierte Nachfolgelösung ERN abgelöst. Das aktuelle Budget für die Entwicklung und Wartung (für vier Jahre) beträgt laut BSV rund 3,6 Millionen Franken (Budget rund 2 Millionen gemäss WTO-Ausschreibung).

MVP soll dem Regressdienst des BSV sowie den Regressdiensten Basel, Bern, Waadt und Zürich zur Implementierung Anfang 2022 zur Verfügung stehen.

Das BSV plant, MVP auch bei den übrigen vier Regressdiensten (Nidwalden, St. Gallen, Tes-sin und Wallis) einzuführen. Ein konkreter Zeitpunkt oder Zusagen für die Einführung sind während der Prüfung der EFK noch nicht vorhanden. Aufgrund der Gesetzeslage sind die Regressdienste frei in der Entscheidung, mit welchen technischen Mitteln die Regresse abgewickelt werden (siehe auch Ziffer 6.3).

Die chronologische Reihenfolge der Systeme und verwendeten Begriffe im Bericht sind nachfolgend aufgezeigt. Das Gesamtprojekt wird als eRegress bezeichnet.

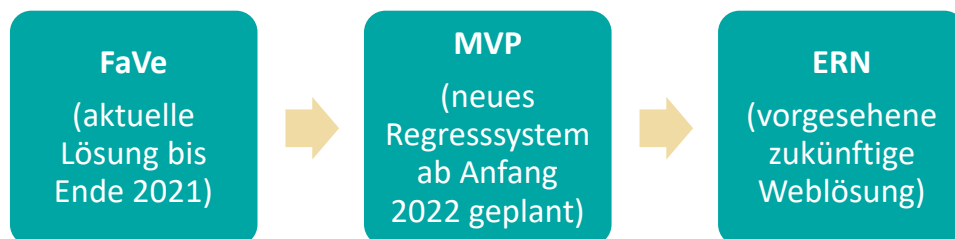


Abbildung 3: Systembegriffe (Quelle: EFK)

Die nachfolgende Abbildung zeigt den geplanten Funktionsumfang von MVP, wie er per Anfang 2022 laut BSV bei den ersten fünf Regressdiensten voraussichtlich zur Verfügung stehen wird. Mit Ausnahme der «Aufbewahrung und Archivierung» sowie dem Umstand, dass MVP keine Weblösung ist, wurden die geplanten Funktionen umgesetzt.

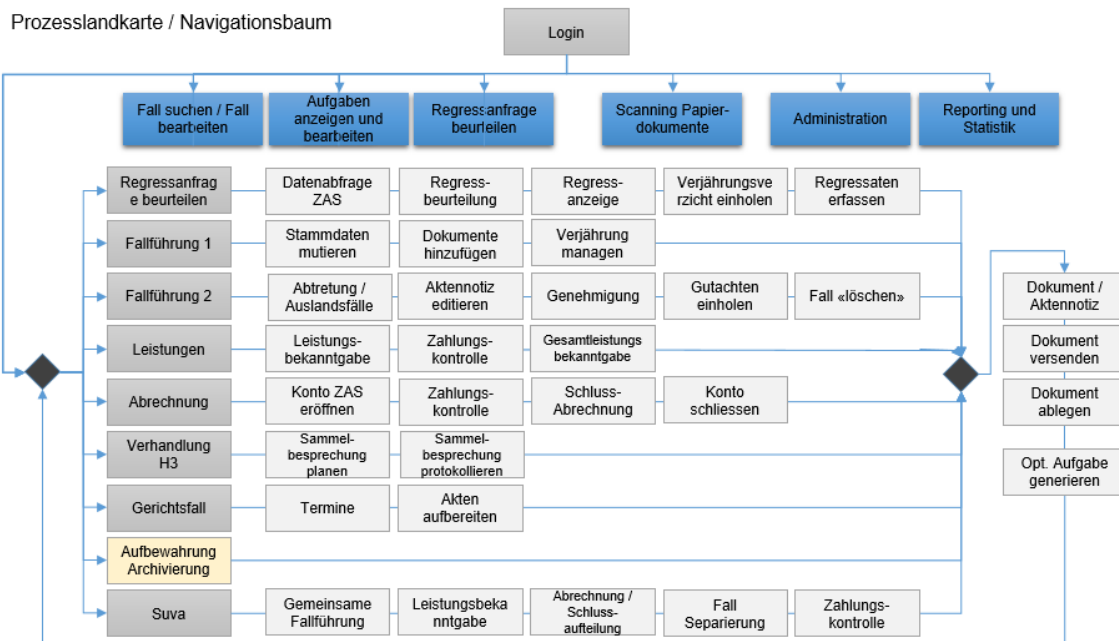


Abbildung 4: Stand MVP September 2021 (Quelle: BSV)

Regressgeschäft in Zahlen

Zahlen 2020		Erlös pro Jahr in Franken	Erlös pro Fall in Franken
Bearbeitete Fälle Regressdienste (RD)	5 965		
Eigene Fälle ohne Erlös	5 698		
Eigene Fälle mit Erlös	267	18 180 668	68 092
Gemeinsame Suva Fälle mit Erlös	352	24 314 952	69 077
Erlös pro Jahr (gerundet)		42 500 000	
Anzahl Mitarbeiter im Regress	50		
Erlös pro Mitarbeiter	850 000		

Abbildung 5: Regressgeschäft 2020 in Zahlen (Quelle: BSV)

2.4 Das Projekt Datenaustausch Regress unterstützt die Digitalisierung der Regressdienste

Ein wichtiges Element für die Digitalisierung der Regressdienste ist der Datenaustausch zwischen den beteiligten Organisationen.

Unter der Federführung des Vereins eAHV/IV wurde 2016 zusammen mit der Suva und dem BSV das Projekt Datenaustausch-Regress (DA-Regress) gestartet, das parallel zum Projekt eRegress läuft.

Die untenstehende Abbildung zeigt die Organisation des Vereins eAHV/IV. Mitglieder sind die Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen (KKAK), die Konferenz der Verbandsausgleichskassen (VVAK), die IV-Stellen-Konferenz (IVSK) sowie die ZAS. Sie vertreten die Interessen der jeweiligen Durchführungsstellen. Aufgrund der gesetzlichen Aufgabe, die die Durchführungsstellen wahrnehmen, besitzt eAHV/IV ein grosses Netzwerk an Partnern. Der Verein ist zusammen mit dem BSV themenführend bei E-Government Schweiz zum Thema AHV/IV.



Abbildung 6: Quelle: Organisation | Verein eAHV-IV

DA-Regress hat zum Ziel, den Austausch von Dossiers und Einzeldokumenten im Zusammenhang mit dem Regressverfahren zwischen den direkt involvierten Parteien medienbruchfrei (d. h. elektronisch) und sicher via sedex abzuwickeln. Einbezogen sind in einer späteren Phase auch die privaten Haftpflichtversicherungen, resp. der Schweizerische Versicherungsverband (SVV).

«Secure data exchange» (sedex) ist für den sicheren asynchronen Datenaustausch zwischen Organisationseinheiten konzipiert. Die Plattform ist eine Dienstleistung des Bundesamts für Statistik (BFS), die vom BIT betrieben wird.

Die untenstehende Abbildung zeigt das Projekt eRegress (ERN) der Regressdienste und den angestrebten Datenaustausch (Projekt DA-Regress) bzw. wie die einzelnen Einheiten im Regress AHV/IV durch sedex miteinander verbunden werden können.

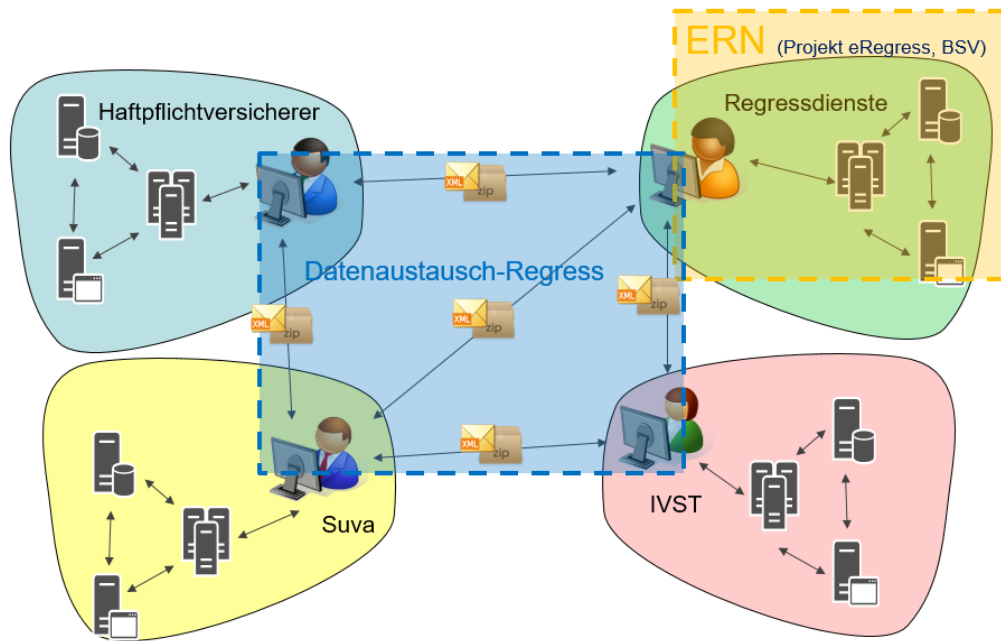


Abbildung 7: Geplante Teilnehmende am Datenaustausch eRegress (Quelle: Präsentation eAHV/IV)

Nebst spezifizierten Meldungen sollten auch strukturierte Daten und Leonardo-Dateien zwischen dem BSV, den Regressdiensten, den IV-Stellen, der Suva und den Haftpflichtversicherungen ausgetauscht werden.

MVP verfügt über die Möglichkeit, mittels sedex Daten zu empfangen und zu senden (siehe auch Ziffer 6.2).

3 Das Effizienzsteigerungspotenzial wird noch nicht voll ausgeschöpft

Mit dem neuen Regressystem MVP wird ein Schritt in die digitale Zukunft der Regressdienste gemacht.

MVP unterstützt u. a. die Bewirtschaftung der Regressdossiers, die Steuerung von Aufgaben und Fristen bei den Verfahren, die Abwicklung der finanziellen Aspekte in einem Regressfall und die Verwaltung aller am Regressfall involvierten Beteiligten. Die Kommunikation zwischen diesen Beteiligten erfolgt sicher und verschlüsselt via sedex oder HIN-Mail³.

3.1 Fehlende Erfolgskriterien für Kunden- und Nutzererlebnis sowie Key-Performance-Indikatoren

Das BSV hat im Rahmen des eRegress-Projektes weder Erfolgskriterien für das Kunden- und/oder Nutzererlebnis noch KPI definiert.

Beurteilung

Das BSV sollte Erfolgskriterien für das Projekt eRegress definieren, insbesondere für das Kunden- und Nutzererlebnis. Diese Kriterien müssen messbar sein und mit der Strategie und Steuerung des Projektes verknüpft werden. Sie ermöglichen u. a. die Beurteilung der richtigen Definition des Business Case und die anschliessende Bewertung von Entscheidungen (z. B. für Investitionen).

Um die Zielerreichung der digitalen Transformationsstrategie richtig zu messen, muss das BSV KPI definieren. Der Begriff KPI bzw. Leistungskennzahl bezeichnet in der Betriebswirtschaftslehre Kennzahlen, anhand derer der Fortschritt oder der Erfüllungsgrad hinsichtlich wichtiger Zielsetzungen oder kritischer Erfolgsfaktoren innerhalb einer Organisation gemessen und/oder ermittelt werden können. Dies kann z. B. durch ein Dashboard oder periodische Berichte geschehen. Das Nutzererlebnis könnte entlang der geläufigen Designkriterien («Control», «Access», «Fit», «Sense», «Continuity») gemessen werden. Dies könnte im vorliegenden Fall (im Sinne einer Anregung) mit folgenden Fragestellungen gelingen:

- Wie einfach oder schnell muss ein Prozess (Prozessschritt) erledigt werden können?
- Wie gut ist der Zugang zu relevanten Informationen oder Datenbanken (z. B. Leonardo, Judoku, andere), um selbständig das weitere Vorgehen entscheiden zu können?
- Wie gut kann die Bearbeitung unabhängig vom Ort durchgeführt werden?
- Wie zufrieden sind die Nutzer im Allgemeinen?
- Wie wird die Kontinuität beurteilt? Kann z. B. jederzeit unterbrochen und genau an dieser Stelle weitergearbeitet werden?

³ HIN Mail ist ein Service der Health Info Net (HIN), einem Dienstleistungsunternehmen des schweizerischen Gesundheitswesens, welches sich auf den sicheren Informationsaustausch im Gesundheitswesen spezialisiert hat. Es ermöglicht den sicheren Versand von verschlüsselten E-Mails gemäss dem Schweizer Datenschutzgesetz.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BSV, Key-Performance-Indikatoren (Leistungskennzahlen) sowie die Kunden- und Nutzerzufriedenheit in der ab 2022 eingesetzten Applikation «Minimal Viable Product» (MVP) und in der nächsten Phase des Projektes regelmässig zu messen und mit definierten Zielwerten zu vergleichen.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des BSV

Empfehlung im Sinne der nachfolgenden Erwägungen angenommen.

Der Regressprozess AHV/IV ist ein nachgelagerter Zusatzprozess des Leistungsprozesses von AHV/IV und ist eigenständig und horizontal im Verbund mit den Zulieferern – den Durchführungsstellen (und der Suva) – zu automatisieren. Das Regressverfahren kann erst dann durchgeführt werden, wenn der Leistungsprozess rechtskräftig abgeschlossen ist. Das bedeutet, dass das Augenmerk zu legen ist auf einen automatisierten und sicheren Datenaustausch mit den involvierten Partnern, einem Fall- und Korrespondenzmanagement mit Integration von Fremdapplikationen, die der Bestimmung der Regressforderungen dienen (LEONARDO und Vertigo). Das ergibt sich aus den Projektzielen mit den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, die im Projektauftrag gemäss Hermes festgelegt sind, und als Grundlage für die Definition von Erfolgsfaktoren dienen. Das BSV wird gemäss Hermes-Vorgaben die Projektziele verbunden mit den Wirtschaftlichkeitskriterien nach der Einführung der Applikation in den ersten vier RD beurteilen und prüfen, ob sie mit weiteren Erfolgsfaktoren resp. Leistungskennzahlen anzureichern sind. Weil der Regressprozess zu 70 bis 80 % abhängig ist von den Durchführungsstellen, ergeben KPI jedoch nur in einem sehr begrenzten Bereich Sinn. Dieser wird ab Juli 2022 zu definieren sein und das BSV wird Instrumente schaffen, mit welchen die definierten KPI periodisch gemessen werden können, was für die anstehende Webportierung der Applikation von Nutzen sein wird. Die kleine Organisation des Regress AHV/IV ermöglicht es im Übrigen, die Kunden- und Nutzerzufriedenheit einfach und effektiv zu messen. Diese wird z. B. während des seit Februar 2022 laufenden Betriebs der Applikation mit periodisch stattfindenden Telefonkonferenzen eruiert.

3.2 Das Schulungskonzept ist noch nicht ausgereift

Das Schulungskonzept vom 26. August 2021 verweist auf den externen Serviceanbieter und die noch zu erstellenden Schulungsunterlagen. Des Weiteren werden im Rahmen der Schulungen des BSV IT-Grundkurse angeboten, damit der Betrieb von MVP durch die Regressmitarbeitende sichergestellt werden kann.

Der externe Serviceanbieter hat den Auftrag, die Schulungsunterlagen bis zum «go live»-Zeitpunkt zu erstellen.

Beurteilung

Das Schulungskonzept ist noch nicht ausgereift und kann somit noch nicht für die Schulung der Regressdienste verwendet werden. Für die Zusammenstellung von Schulungsmassnahmen sind Themen, Ziele, Zielgruppen, Zeitplan, Unterstützungsleistungen, Zeitbedarf, Schulungsinhalte und Ansprechpartner festzulegen. Ein Schulungskonzept verweist dabei unter anderem auf vorhandene Quellen und Inhalte.

Dass IT-Grundkurse angeboten werden, lässt darauf schliessen, dass bei den IT-Kenntnissen der Mitarbeitenden zum Teil Nachholbedarf besteht.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV, die Schulungsunterlagen für das «Minimal Viable Product» (MVP) bis zum Start der Schulung mit den Regressdiensten fertigzustellen und die IT-Kenntnisse der Mitarbeitenden der Regressdienste stetig zu verbessern.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des BSV

Die Empfehlung wird angenommen.

In der Zwischenzeit sind die Schulungsunterlagen erstellt worden und haben sich bei der Einführung im BSV und bei den RD Basel und Bern bewährt. Das Anwenderhandbuch wird ständig verbessert. Die Schulungsunterlagen und das Anwenderhandbuch werden auf Französisch übersetzt.

4 Die Kunden und Partner wurden berücksichtigt

Die Projektleitung hat alle potenziellen Kunden, Partner, Produkte und Dienstleistungen aufgelistet. Die Kunden und Anwender wurden durch das BSV identifiziert und segmentiert. Die Bedürfnisse wurden mittels agiler Projektmethoden abgeholt und verarbeitet. Die Anwender wurden von Anfang an in die Entwicklung der neuen Applikation MVP eingebunden. Die Erwartungen und Kommentare wurden berücksichtigt. Die EFK hat trotzdem Verbesserungspotenzial für die nächste Phase des Projekts identifiziert.

4.1 Big Data und künstliche Intelligenz wurden nicht ausgenutzt

Mit dem neuen System werden die Daten der Regressfälle an einem zentralen Ort gespeichert.

Eine Big-Data-Plattform oder die Verwendung von künstlicher Intelligenz (KI) sind jedoch nicht vorgesehen. Diese Themen wurden in der Präambel des Projekts diskutiert, hatten aber im Entwicklungsplan des Tools keine Priorität.

Beurteilung

Regressakten erzeugen grosse Datenmengen und das Volumen wächst stetig. Es ist daher wichtig, «Analytics», das heisst die mögliche Nutzung dieser Daten, zu identifizieren und entsprechend zu definieren, welche Art von Daten gesammelt werden möchte und wie diese erfasst werden. Die Verarbeitung grosser Datenmengen («Big Data») und das Lernen daraus mithilfe von analytischen Verfahren oder KI können typische fehlerhafte Muster erkennen und damit die Effizienz und Effektivität der Regressdienste steigern.

Der Zugriff auf die Daten sollte zudem geregelt werden, um datenschutzkonform zu sein.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BSV, zu prüfen, wie Ziele und Umsetzungsschritte für analytische Verfahren von grossen Datenmengen und den Einsatz von künstlicher Intelligenz in einer nächsten Phase des Projekts eRegress, wenn möglich bereits beim «Minimal Viable Product» (MVP), einbezogen werden können.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme des BSV

Die Empfehlung wird abgelehnt.

Die Applikation ist in der Lage, die für die Führung des Regress AHV/IV effektiv notwendigen Kennzahlen zu generieren. Insofern werden fehlerhafte Muster erkennbar und es wird auch möglich sein, die Effizienz und Effektivität des BSV und der einzelnen RD zu beurteilen. Im Verlaufe der Projektarbeiten hat sich kein Nachweis ergeben, dass Data Analytics in anderen Bereichen unter Kosten- und Nutzenüberlegungen sinnvoll einzusetzen ist und sich daraus auch ein wesentlicher Automatisierungsschritt ergeben würde. Abgesehen vom bescheidenen Mengengerüst im Vergleich zu den Leistungsfällen (1 bis 2 Regressfälle auf 100 Leistungsfälle der IV) liegen den Regressfällen im Allgemeinen singuläre Verläufe und einzelfallspezifische rechtliche Probleme zugrunde, so dass Muster nur schwer – wenn überhaupt – zu erkennen sind. Hingegen ist vorstellbar, dass Data-Analytics bei den Leis-

tungsprozessen der Durchführungsstellen Sinn ergäbe, indem die Regresserkennung automatisiert werden könnte. Das zu prüfen, müsste im Rahmen eines neuen Projektes mit den Durchführungsstellen geschehen und ist daher nicht Gegenstand von eRegress.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

5 Bei der Projektsteuerung/-führung besteht Verbesserungspotenzial

Das Projekt eRegress ist in die Gesamtarchitektur des BSV eingebettet.

5.1 Das Projekt hängt von wenigen Personen ab

Das Projektteam ist relativ klein und die Verantwortlichkeiten sind auf wenige Personen innerhalb des BSV konzentriert. Das Amt ist auf externe Unterstützung angewiesen, insbesondere bei der Entwicklung der Applikation und seiner Schnittstellen.

Beurteilung

Das BSV hat aus Kapazitätsgründen eine Reihe von Aufgaben an den externen Lieferanten delegiert, obwohl sie in der Hand des Auftraggebers sein sollten. Somit ist es abhängig vom externen Lieferanten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es effizienter und wirtschaftlicher wäre, das interne Team für die Umsetzung und Wartung des Projektes eRegress aufzubauen. Dies mit dem Ziel, die Autonomie gegenüber dem externen Lieferanten (v. a. bei Erhebung der Anforderungen, Schulungsdurchführung, Dokumentation und dem Testmanagement) zu stärken.

5.2 Die unabhängige Durchführung der Qualitätssicherung und des Risikomanagements ist nicht gewährleistet

Aufgrund der Grösse des Projektteams ist das Risikomanagement nicht unabhängig wie durch HERMES gefordert. Die Vorgesetzte des Projektleiters ist sowohl Qualitätssicherungsverantwortliche als auch die Risikomanagerin in der Organisation. Der verantwortliche Projektleiter rapportiert an seine direkte Vorgesetzte, die sämtliche Überwachungsfunktionen innehat.

Beurteilung

Die unabhängige Durchführung des Risikomanagements und der Qualitätssicherung ist beim Projekt eRegress nicht gewährleistet.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BSV sicherzustellen, dass die Qualitätssicherung und das Risikomanagement für das Projekt eRegress unabhängig durchgeführt werden.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des BSV

Die Empfehlung wird angenommen.

Für die wenigen IT-Projekte des BSV sind aus Ressourcengründen die Rollen gemäss Hermes mit den intern begrenzt vorhandenen IT-Fachleuten zu besetzen. So kann es vorkommen, dass Rollen in einem Projekt mit den Hierarchieebenen kollidieren können. Massgebend ist indessen die Projektstruktur, welche von den Projektbeteiligten eingehalten wird. Für künftige Projekte wird die Unabhängigkeit der Qualitätssicherung vom Risikomanagement sichergestellt.

5.3 Das Betriebskonzept ist auf gutem Weg

Das BSV hat das Betriebskonzept für MVP erstellt.

Beurteilung

Das im Entwurf vorliegende Betriebskonzept ist strukturell und inhaltlich auf gutem Weg.

6 Rahmenbedingungen erschweren die flexible und zeitgerechte Umsetzung der Digitalisierung

Bei den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten hat sich in den letzten Jahren nichts geändert. Datenschutzrichtlinien und Sicherheitskonzepte sowie regulatorische Anforderungen wurden vom BSV beachtet und im Projekt berücksichtigt.

6.1 Die angestrebte Weblösung wird auf einen späteren Zeitpunkt verschoben

Mit der WTO-Ausschreibung eRegress wurde ursprünglich ein geeigneter Anbieter für Entwicklung, Support, Wartung und Weiterentwicklung der Lösung gesucht, mit den Funktionsblöcken: elektronische Eingangspostverarbeitung via sedex und E-Mail, Scanning von Papierdokumenten, Dossierverwaltung, Dokumenten-Management mit Dokumentenviewer, Workflow, Geschäftspartner-Management, Dokumenterstellung und Output-Management mit Vorlagenbewirtschaftung, Reporting und Zwei-Faktoren-Authentisierung integriert in eIAM⁴ des Bundes. Das System ist mandantenfähig und Datenbank-gestützt.

Aufgrund des drohenden Wartungsende des Altsystems FaVe beschloss das BSV im Juni 2019 die ausgeschriebene Webapplikation mit einem schneller zu realisierenden MVP zu substituieren, das anschliessend auf das Web portiert werden soll. Das führte zu einer Architekturänderung, zu neuen Anforderungen an den Betrieb und zu Verzögerungen in der Realisierung.

Angesichts dieser Projektänderungen, die zu Mehrkosten führten, hat das BSV im August 2021 beschlossen, die Weblösung ERN auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und vorerst das MVP per Anfang 2022 einzuführen.

Beurteilung

Sowohl bei der Detailplanung als auch bei der Budgetierung wurden finanzielle Fehleinschätzungen gemacht, was dazu geführt hat, dass die angestrebte Weblösung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden musste.

⁴ eIAM ist ein Service des Standarddienstes IKT-Standarddienst Identitäts- und Zugangsverwaltung (IAM-Bund).

6.2 Die semantische Interoperabilität ist ausbaufähig

Das Ziel der semantischen Interoperabilität besteht darin, ein gemeinsames Verständnis der auszutauschenden Daten (Bsp. Person mit allen Datenfeldern) bei den beteiligten Systemen herzustellen. Sender und Empfänger der Daten sollten jeweils dasselbe verstehen und diese so automatisiert verarbeiten können.

In Bezug auf das Projekt DA-Regress stellt die EFK fest, dass für die Mitglieder des Projektes eAHV/IV, das BSV und die Suva eine gemeinsam definierte Empfangspflicht festgelegt werden soll. Auf die Festlegung einer Versandpflicht wird verzichtet.

Sobald auf Seite der IV-Stellen auch entsprechende strukturierte Daten vorhanden sein werden (einige Applikationen werden in den nächsten Jahren erneuert), kann die Qualität des Datenaustausches weiter verbessert werden. Es existiert schon ein Konzept, in dem festgelegt ist, welche Daten in einem späteren Ausbauschnitt strukturiert ausgetauscht werden könnten. Das Projekt DA-Regress arbeitet an einer Roadmap, um die nächsten Schritte festzuhalten.

Beurteilung

Die Menge der im Datenaustausch enthaltenen strukturierten Daten sowie die mitgelieferten Metadaten sind aus Sicht der EFK ausbaufähig. Momentan sind diese auf Absender/Empfänger, den Verarbeitungsschritt im Prozess, die Fall- und die Aktenreferenz sowie die versicherten Personen beschränkt. Wünschenswert (und konzeptionell bereits angedacht) sind Daten mit Frankenbeträgen zur Berechnung der Rente (Ausgleichskassen), IV Grad/Schweregrad, Codierung Krankheit/Unfallkategorie sowie weitere beteiligte Personen bei Regressfällen (inkl. Haftpflichtversicherung), Auto Kontrollschild. Dadurch kann der Automatisierungsgrad innerhalb der Organisationen und zwischen den involvierten Stellen weiter verbessert werden. Mit der Einführung von MVP wird die Situation für Nutzer der Applikation wesentlich verbessert, da diese Applikationsdaten ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich via sedex empfangen und gesendet werden können.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV, sich im Projekt Datenaustausch Regress stärker einzubringen, mit dem Ziel, die Menge der strukturierten Daten im Rahmen des Datenaustauschs zu erhöhen.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des BSV

Die Empfehlung wird angenommen.

Sobald im Projekt Datenaustausch Regress die Arbeit wiederaufgenommen wird, was der Verein eAHV/IV, die Suva und das BSV gemeinsam entscheiden, wird das BSV seinen Beitrag leisten und sich für eine Erhöhung der strukturierten Daten einsetzen.

6.3 Die Einführung von MVP durch die Regressdienste ist freiwillig

Alle kantonalen Durchführungsstellen sind frei in der Wahl ihrer IT-Systeme. Das BSV hat heute keine Möglichkeit, Vorschriften zu erlassen. Im Rahmen der Änderungen des Bundesgesetzes über die AHV (Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge) wollte das BSV Mindeststandards erlassen und die Durchführungsstellen verpflichten, gewisse Informationssysteme zu verwenden. Der entsprechende Artikel in der VE-AHVG wurde gestrichen.

Am 11. Dezember 2020 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG) eröffnet. Damit sollen die Rechtsgrundlagen für einen wirkungsvollen Einsatz elektronischer Mittel in der Bundesverwaltung im Zusammenhang mit dem Angebot digitalisierter Behördenleistungen geschaffen werden. Sie sollen sicherstellen, dass dem Bund in allen Fällen die sachlich sinnvollsten Formen der Zusammenarbeit im Bereich der digitalen Verwaltung, insbesondere des E-Governments, zur Verfügung stehen.

Das BSV hat sich mit der Situation im Bereich Regress arrangiert und sieht diese fehlenden gesetzlichen Grundlagen als Ansporn, den Regressdiensten eine gute Plattform zu bieten.

Beurteilung

Die Einführung von MVP durch die Regressdienste ist freiwillig und kann durch das BSV nicht erzwungen werden. Daher ist nicht sichergestellt, dass Effizienzgewinne erzielt werden können.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BSV zu prüfen, ob rechtliche Grundlagen so geändert werden können, dass die Durchsetzung von einheitlichen Informationssystemen bei den Regressdiensten möglich wird.

Die Empfehlung ist abgelehnt.

Stellungnahme des BSV

Die Empfehlung wird abgelehnt.

Das BSV geht davon aus, dass sich wegen der technischen Innovation und der dadurch geschaffenen Faktizität sämtliche kantonalen RD auch ohne gesetzliche Pflicht an die Applikation anschliessen werden. Das BSV zentralisiert die regressrelevanten IT-Systeme, so dass die Durchführungsstellen in diesem Bereich von Unterhalts- und Wartungsarbeiten entlastet werden. Zwei der vier RD, die das Altsystem nicht eingeführt haben, haben dem BSV bereits mündlich zugesagt, dass sie die Applikation anfangs 2023 einführen werden. Die anderen beiden RD werden sich der späteren Webapplikation anschliessen, brauchen indes noch Zeit für eine Abklärung, ob sie bereits das MVP einsetzen können resp. wollen. Eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen gemäss Empfehlung wurde bereits versucht und während der Vernehmlassung vehement abgelehnt (Projekt Modernisierung der Aufsicht). Zusätzlich würde der Gesetzgebungsprozess mehrere Jahre dauern und wäre mit Unsicherheiten verbunden. Bis dahin wird die Applikation in allen RD in Anwendung sein.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946, SR 831.10

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000, SR 830.1

Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV) vom 11. September 2002, SR 830.11

Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBaG), in Vernehmlassung (Stand Juli 2021)

Anhang 2: Abkürzungen

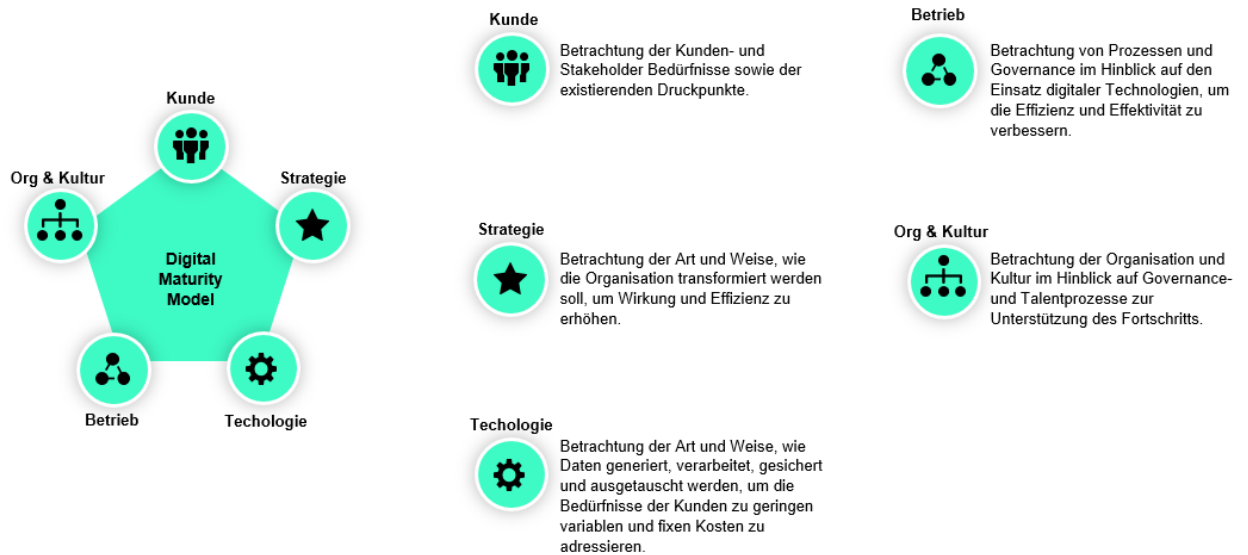
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BFS	Bundesamt für Statistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
DA	Datenaustausch
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ERN	eRegress neu (Weblösung)
FaVe	Fallverwaltungssystem
HERMES	Projektmanagementmethode für Projekte im Bereich der Informatik
IV	Invalidenversicherung
KI	Künstliche Intelligenz
KPI	Key-Performance-Indikatoren
MVP	Minimal Viable Product
RD	Regressdienst
sedex	secure data exchange
SVA	Sozialversicherungsanstalt
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).

Anhang 3: DigiTrans-Modell EFK – Prüfungsleitfaden

Grundlage zur Beantwortung der Prüffragen ist das DigiTrans Modell EFK mit fünf Dimensionen



Die 19 Kriterien zur Erfassung der Hauptrisiken entlang der 5 Dimensionen

1. Kunde*	2. Strategie	3. Technologie	4. Betrieb	5. Org & Kultur
<p><i>Kunden und deren Bedürfnisse werden ungenügend berücksichtigt</i></p> <p>1.1 Kundenbedürfnisse <i>Kundenbedürfnisse sind nicht bekannt und/oder werden nicht berücksichtigt</i></p> <p>1.2 Kundensegmentierung <i>Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Bedürfnissen von Kundengruppen/-segmenten werden nicht berücksichtigt</i></p> <p>1.3 Kundenerlebnis <i>Das Kunden-/Nutzererlebnis ist nicht konsistent und durchgängig konzipiert</i></p>	<p><i>Es ist keine Strategie vorhanden die aufzeigt wie und zu welchem Zweck transformiert werden soll</i></p> <p>2.1 Gesetzliche Grundlagen <i>Gesetzliche Anpassungsbedarfe werden unzureichend adressiert</i></p> <p>2.2 Stakeholder Management <i>(Potentielle) Partner und Kunden werden unzureichend berücksichtigt</i></p> <p>2.3 Strategisches Management <i>Eine übergreifende Strategie und Planung ist nicht vorhanden</i></p> <p>2.4 Finanzen & Investitionen <i>Ein klarer Budgetrahmen und KPIs zur Evaluation sind nicht definiert</i></p>	<p><i>Technische Lösungen wie Architektur, Sicherheit, Daten integration sind nicht klar definiert</i></p> <p>3.1 Architektur & Applikationen <i>Es ist keine übergreifende IT-Architektur und –Roadmap definiert</i></p> <p>3.2 Daten & Analytics <i>Daten werden nicht systematisch erfasst, analysiert und notwendige Technologie bereitgestellt</i></p> <p>3.3 Implementierung <i>Es gibt keine klare Governancestruktur und Planung zur Implementierung</i></p> <p>3.4 Sicherheit <i>Die Sicherheit (Cyber Security) ist nicht angemessen berücksichtigt</i></p>	<p><i>Das Betriebsmodell ist nicht im Hinblick auf den Einsatz digitaler Technologien ausgelegt</i></p> <p>4.1 Agiles Management <i>Die Verantwortlichen können nicht rasch genug auf neue Anforderungen reagieren</i></p> <p>4.2 Prozess Management <i>Prozesse entsprechen nicht den Anforderungen und sind schwer anzupassen</i></p> <p>4.3 Standards & Governance <i>Es fehlen eine klare Governance sowie Richtlinien und Standards</i></p> <p>4.4 Semantische Interoperabilität <i>Daten werden je nach Kontext unterschiedlich interpretiert, was die Zusammenarbeit über Systeme hinweg erschwert oder verunmöglicht</i></p>	<p><i>Organisationsentwicklungs- und Changemannahmen sind unzureichend definiert</i></p> <p>5.1 Organisationskultur <i>Die Organisationskultur ist passiv und ängstlich und hemmt so die digitale Transformation</i></p> <p>5.2 Leadership & Governance <i>Die Leader engagieren sich ungenügend für das Vorhaben</i></p> <p>5.3 Befähigung <i>Mitarbeitende werden unzureichend ausgebildet und befähigt im Hinblick auf das Vorhaben</i></p> <p>5.4 Talent Management <i>Das Vorhaben ist personell unzureichend mit (Fach)experten und Talenten besetzt</i></p>

*Kunden umfassen sowohl interne als auch externe Partner und Stakeholder

Die 4 Prüffragen erfassen die Hauptrisiken entlang der Dimensionen

