



Prüfung des Reorganisations- projektes „ON BIT“

Bundesamt für Informatik und
Telekommunikation BIT

Das Wesentliche in Kürze

Das Projekt „ON BIT“ hatte zum Ziel, die Organisation des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) auf den Prüfstand zu stellen, um die Leistung des Amtes zu verbessern. Es wurde 2012 gestartet und per Ende März 2014 abgeschlossen. Externe Kosten liegen in der Höhe von 6,9 Mio. Franken, während interne Mitarbeitende über 59 000 Stunden Aufwand für das Vorhaben berichtet haben. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) stellt fest, dass das Reorganisationsprojekt formell zwar abgeschlossen, zahlreiche Aktivitäten aber in Folgeprojekte und in die Linienverantwortung übergeben wurden. Das BIT befindet sich nun in einer Phase, in der es beweisen muss, dass die Ziele nachhaltig weiterverfolgt und erreicht werden. Die EFK hat empfohlen, eine zentrale Kontrolle der ausgelösten Folgeaktivitäten durch die Führung sicherzustellen. Zur Projektführung und zum Umsetzungsstand hat die EFK Folgendes festgestellt:

Basierend auf einer Analyse im Vorfeld des Projektes beschrieb ein Pflichtenheft detailliert die Ziele und Rahmenbedingungen der Reorganisation. Die EFK vermisst aber Ziele in einer messbaren Form oder einen Business Case, die eine geeignete Grundlage zur Bewertung des Projekterfolgs geliefert hätten.

Das Projekt wurde sinnvollerweise in drei Phasen – Organisationsanalyse, Design und Umsetzung – gegliedert. Externe Berater haben die ersten zwei Phasen verantwortet, während das BIT die Umsetzung geleitet hat. Die in der Designphase erarbeitete Definition der Zielorganisation ist nachvollziehbar und wurde durch den Auftraggeber validiert. Das darauffolgende Umsetzungsprogramm war jedoch sehr breit gefasst und wurde aus Sicht der EFK durch den Auftraggeber zu wenig hinterfragt.

Die Projektführung und die -organisation in der Umsetzungsphase waren insgesamt angemessen. Der Auftraggeber und die Geschäftsleitung waren stark involviert. Das Vorhaben stellte allerdings aufgrund des breiten Umfangs von 14 Teilprojekten und dessen zahlreichen Abhängigkeiten eine grosse Herausforderung bezüglich Planung, Koordination und Kontrolle dar. Im Laufe der Umsetzung wurden viele Projektaktivitäten an die Linie übergeben oder in Folgeprojekte verschoben, sodass die Resultate und die effektiven Gesamtkosten schwer messbar wurden. Die Transparenz über die Entwicklung der internen Kosten und Leistungen ist nur teilweise gegeben. Das BIT sollte diesen Aspekt für zukünftige Vorhaben verbessern.

Letzteres hat laufend über die Reorganisation intern und extern kommuniziert. Die Stimmung der Mitarbeitenden wurde regelmässig registriert und Massnahmen zur Begleitung der Veränderung gezielt umgesetzt. Im Ganzen blieb während der Reorganisation die Leistungsfähigkeit des BIT erhalten. Es gab im Informatik-Betrieb keine grösseren Störungen, auch wenn die Kunden teilweise Reibungsverluste im Support feststellen mussten.

In der vorliegenden Standortbestimmung stellt die EFK fest, dass das Reorganisationsprojekt derzeit nicht vollständig umgesetzt ist. Die neue Aufbauorganisation ist implementiert, mit einer zielführenden Ausrichtung an der Informatik-Wertschöpfungskette. Es sind aber innerhalb der neuen Prozesse weitere Entwicklungen nötig. Die Methoden und Werkzeuge für eine effiziente neue Arbeitsweise fehlen teilweise noch. Dabei müssen sich die Mitarbeitenden an neuen Stellen, zusätzliche Fähigkeiten und Kenntnisse aneignen; zudem brauchen sie eine Angewöhnung an die zahlreichen neuen prozessinternen Schnittstellen.

Die Führungsprozesse, -systeme und -kräfte sind weiterzuentwickeln. Zielvereinbarungen wurden zwar an die neue Organisation angepasst, neue Schlüsselindikatoren müssen jedoch für eine wirksame Führung definiert und zur Anwendung gebracht werden. Nach dem Abschluss der Einführung muss der neue Kader ausserdem in die neue Verantwortung wachsen.

Die EFK stellte weiter fest, dass nach der Reorganisation unter den Mitarbeitenden teilweise noch Unsicherheit herrscht, unter anderem hinsichtlich der benötigten neuen Fähigkeiten. Die periodische Beobachtung der Stimmung der Mitarbeitenden ist somit weiterzuführen. Bei Bedarf sollen zusätzliche Massnahmen zur Begleitung der Veränderung gezielt definiert und umgesetzt werden.

Schliesslich wurde in den Kundenzufriedenheitsumfragen keine markante Veränderung in der Wahrnehmung der Leistungen des BIT festgestellt. Der Nutzen der Reorganisation wurde aus Kundensicht noch nicht nachweisbar erbracht. Das BIT muss weiterhin die in den Umfragen aufgedeckten Schwachstellen gezielt analysieren, angemessene Aktionen einleiten und deren Wirkung überwachen.

Audit de la réorganisation du projet «ON BIT»

L'essentiel en bref

Le projet «ON BIT» avait pour objectif d'examiner l'organisation de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) en vue d'en améliorer les performances. Démarré en 2012, il s'est achevé à la fin mars 2014. Les coûts externes s'élèvent à 6,9 millions de francs, tandis que les collaborateurs internes y ont consacré 59 000 heures. Bien que le projet de réorganisation ait formellement pris fin, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a constaté que de nombreuses activités ont été intégrées à des projets subséquents ou prises en charge par les responsables hiérarchiques. L'OFIT se trouve actuellement dans une phase où il doit démontrer que les objectifs peuvent être poursuivis et atteints à long terme. Le CDF a recommandé qu'un contrôle centralisé des activités résultant du projet soit effectué par la direction. En ce qui concerne la conduite du projet et l'état de mise en œuvre de ce dernier, le CDF a constaté ce qui suit:

Sur la base d'une analyse préliminaire, les objectifs et les conditions-cadres de la réorganisation ont été définis de façon détaillée dans le cahier des charges. Le CDF déplore toutefois l'absence de critères mesurables ou d'un dossier d'analyse de rentabilité qui auraient constitué une base adéquate pour mesurer la réussite du projet.

Le projet a été judicieusement partagé en trois phases: une phase d'analyse de l'organisation, une phase de conception et une phase de mise en œuvre. Des conseillers externes ont assumé la responsabilité des deux premières phases, tandis que l'OFIT s'est chargé de la conduite de la mise en œuvre. Le mandant a approuvé la mise en œuvre de l'organisation, telle que définie lors de la phase de conception, et que le CDF juge pertinente. Cependant, le programme de mise en œuvre qui a été rédigé par la suite est trop vaste. Le CDF considère qu'il n'a pas suffisamment été remis en question par le mandant.

La conduite et l'organisation du projet dans la phase de mise en œuvre sont globalement satisfaisantes. Le mandant et la direction ont participé dans une large mesure à cette phase. Le projet constituait toutefois un défi considérable au niveau de la planification, de la coordination et du contrôle en raison de l'étendue de ses 14 projets partiels et de ses nombreuses contraintes. Au cours de la mise en œuvre, un grand nombre d'activités liées au projet a été pris en charge par les responsables hiérarchiques ou intégré à des projets subséquents, de telle sorte que les résultats et les coûts globaux effectifs sont difficilement mesurables. La transparence en matière d'évolution des coûts et des prestations internes n'est que partielle. L'OFIT devra améliorer les aspects susmentionnés dans le cadre de futurs projets.

Ce dernier a régulièrement communiqué sa réorganisation tant à l'interne qu'à l'externe. L'humeur des collaborateurs a fait l'objet d'une vigilance régulière et des mesures d'accompagnement au changement ciblées ont été mises en œuvre. Dans l'ensemble, il n'y a pas eu d'impact sur les performances de l'OFIT au cours de la réorganisation. L'exploitation informatique n'a connu aucun dysfonctionnement majeur, même si les clients ont constaté des pertes d'efficacité partielles en matière d'assistance.

Pour l'heure, le CDF constate que le projet de réorganisation n'est pas encore réalisé dans son intégralité. La nouvelle organisation structurelle axée sur la chaîne de création de valeur dans le domaine informatique a été introduite. Il est toutefois nécessaire de développer les nouveaux

processus. Les méthodes et les instruments destinés à améliorer l'efficacité du nouveau mode de travail sont encore incomplets. Par ailleurs, les collaborateurs doivent encore acquérir des compétences et des connaissances supplémentaires pour assumer les nouveaux postes. Ils doivent en outre se familiariser avec les nombreuses nouvelles interfaces liées aux processus.

Les processus et systèmes de conduite ainsi que la hiérarchie doivent être développés. Bien que les conventions d'objectifs aient été adaptées à la nouvelle organisation, de nouveaux indicateurs clés doivent être définis et appliqués pour garantir une gestion efficace. A l'issue de la réorganisation, les nouveaux cadres devront progresser à la mesure de leurs nouvelles responsabilités.

Le CDF constate par ailleurs qu'il demeure une certaine insécurité parmi les collaborateurs depuis la réorganisation, notamment en ce qui concerne les nouvelles aptitudes requises. Il faut continuer à surveiller de façon périodique l'humeur des collaborateurs et, si nécessaire, définir de manière ciblée et mettre en œuvre des mesures d'accompagnement supplémentaires.

Pour finir, les enquêtes portant sur la satisfaction des clients n'ont révélé aucun changement marquant dans l'exécution des prestations de l'OFIT. Les clients considèrent que l'utilité de la réorganisation n'a pas encore été démontrée. L'OFIT doit continuer à analyser de façon précise les points faibles révélés par ces enquêtes, appliquer des mesures appropriées et surveiller l'efficacité de ces dernières.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Prüfungsziel und -fragen	7
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	7
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	7
2	Projektgrundlagen	8
2.1	Die Wahl der Zielstruktur ist nachvollziehbar, die Ziele der Reorganisation sind aber nicht messbar definiert	8
2.2	Das Umsetzungsprogramm war sehr breit gefasst, dessen Planung zu optimistisch	9
3	Steuerung des ON BIT-Projektes	10
3.1	Der Auftraggeber und die Geschäftsleitung waren im Projekt stark involviert	10
3.2	Die Entscheide auf Ebene Steuerung über die Phasenabschlüsse waren nur teilweise nachvollziehbar	10
3.3	Eine integrale Sicht der Projektüberwachung kommt zu wenig zum Ausdruck	11
4	Projektführung und Einführung	11
4.1	Die Projektführung war insgesamt angemessen	11
4.2	Die zahlreichen Abhängigkeiten erschwerten die Projektführung	12
4.3	Die finanzielle Transparenz kann verbessert werden	12
4.4	Während der Reorganisation waren keine grössere Betriebsstörungen zu verzeichnen, im Kundensupport wurden jedoch Reibungsverluste festgestellt	13
4.5	Der Kommunikationsplan ist nachvollziehbar	13
4.6	Massnahmen zur Begleitung der Veränderung wurden durchgeführt	14
5	Standortbestimmung	14
5.1	Das Reorganisationsprojekt wurde unvollständig umgesetzt	14
5.2	Die neue Aufbauorganisation ist eingeführt	15
5.3	Weitere Arbeiten an der neuen Ablauforganisation sind nötig	15
5.4	Führungsprozesse, -systeme und -kräfte sind weiter zu entwickeln	16
5.5	Die Massnahmen zur Begleitung der Veränderung sind weiterzuführen	16
5.6	Das BIT soll die nach der Reorganisation in den Kundenzufriedenheitsumfragen aufgedeckten Schwachstellen adressieren	17
6	Schlussbesprechung	18
Anhang 1: Rechtsgrundlagen		19
Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK		20

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in der Zeit vom 17. November bis 19. Dezember 2014 beim Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) das Reorganisationsprojekt „ON BIT“ untersucht.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung sollte der aktuelle Stand der Neuausrichtung des BIT beurteilt und die Projektführung und -umsetzung geprüft werden. Insbesondere wurden folgende Fragestellungen behandelt.

- Wurde das Projekt auf einer konkreten Zieldefinition lanciert?
- War die Projektführung und -steuerung zielführend und angemessen?
- Konnten die gesetzten Termine und Kosten eingehalten und die definierte Qualität erreicht werden?
- Welches ist der aktuelle Umsetzungsstand der Neuausrichtung?
- Werden allfällige Pendenzen zielführend weiterverfolgt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfungshandlungen umfassten die Analyse und Beurteilung der Projektdokumentation und Interviews mit am Projekt beteiligten Personen. Resultate von Umfragen zur Kundenzufriedenheit sowie Ergebnisse aus Umfragen bei BIT-Mitarbeitenden ergänzten die Dokumentenanalyse. Der finanzielle Stand des Projektes wurde anhand von Interviews und Auswertungen aus dem Rechnungswesen-System SAP und dem Projektreporting geprüft.

Die Wirksamkeit des Projektes und die im Rahmen des Projektes durchgeführten Beschaffungen waren nicht Gegenstand dieser Revision.

Die Arbeiten wurden von den Revisionsexperten André Stauffer (Revisionsleitung), Peter Bürki und David Ingen Housz durchgeführt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK zuvorkommend und kompetent erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen beim BIT vollumfänglich zur Verfügung.

2 Projektgrundlagen

Im ON BIT-Projekt wurden die Projektgrundlagen in den frühen Projektphasen der Organisationsanalyse und des Designs erarbeitet. Die Ergebnisse enthalten unter anderem eine Organisationsanalyse, eine Liste der internen und externen Beteiligten und ein Pflichtenheft mit einer detaillierten Zielsetzung für die Ausschreibung der externen Leistungen. Im Weiteren wurden im Rahmen der Projektgrundlagen die möglichen Lösungsalternativen sowie die Schritte zur Wahl der Zielorganisation (Variantenentscheid) dokumentiert. Aus diesen ersten Grundlagen im Projekt sind die Umsetzungsprogramme entstanden, die die Voraussetzungen für den Projektmanagementplan und die Umsetzung der neuen Organisation geschaffen haben.

2.1 Die Wahl der Zielstruktur ist nachvollziehbar, die Ziele der Reorganisation sind aber nicht messbar definiert

Die Dokumente der Projektgrundlagen liefern ein nachvollziehbares Bild des Vorgehens in den frühen Phasen der Reorganisation. Der Prozess der Lösungsfindung, in welchem der Auftraggeber und die Geschäftsleitung zusammen mit den externen Spezialisten intensiv involviert waren, war strukturiert und logisch aufgebaut. Im Vorfeld des Projektes bildete die Organisationsanalyse des BIT, eine interne Sicht des eigenen Systems, eine erste qualitative Beschreibung der Ausgangslage für die Reorganisation. Aus Sicht der EFK enthält die Analyse Schlussfolgerungen und Empfehlungen eher genereller Natur. Sie hat aber wertvolle qualitative Hinweise über die interne Stimmung und deren Entwicklung geliefert. Ausserdem hat sie durch die breite Involvierung der BIT-Mitarbeitenden eine wichtige Rolle im Prozess des Change Managements gespielt.

Die Kundenzufriedenheitsumfragen bildeten ein weiteres Element der Beschreibung der Ausgangslage und stellen den externen Ausweis der Leistungsfähigkeit des BIT. Die Entwicklung der Kundennoten gibt einen wichtigen Hinweis darüber, wo aus Kundensicht die Herausforderungen liegen und welche Themen in der Reorganisation zu adressieren sind. Das Pflichtenheft lieferte als weiterer Schritt eine geeignete Beschreibung der Ausgangslage und Rahmenbedingungen des anstehenden Projektes, sowie eine als Ziele definierte Liste der Ergebnisse.

In diesem Kontext wurden aber keine Ziele für die Reorganisation in einer messbaren Form definiert, z.B. die Verbesserung von Durchlaufzeiten, die Reduzierung der Kosten oder die Erhöhung der wahrgenommenen Leistungsqualität. Es besteht auch kein Business Case, mit der Begründung, dass die Reorganisation eher qualitative Aspekte adressiere. Aus Sicht der EFK fehlt somit eine wichtige Grundlage zu einer messbaren Zielsetzung und Bewertung der Reorganisation.

Die Liste der Beteiligten ist aus Sicht der EFK nachvollziehbar. Sowohl interne wie auch externe Stakeholder wurden informiert und involviert.

Die zweite, im Rahmen des Projektes erarbeitete Organisationsanalyse ist nachvollziehbar. Die Themen entsprachen weitgehend den Hauptbefunden aus dem Pflichtenheft. Die erkannten Schwachstellen, der eruierte Handlungsbedarf und die definierten Handlungsthemen sind plausibel.

Nach der Organisationsanalyse haben die externen Berater die Lösungsalternativen entworfen. Darauf basierend wurden im Lenkungsausschuss die Grundlagen für die Variantenwahl durch den

Auftraggeber und die Geschäftsleitung (Organisationsdesign) vorbereitet. Zu jedem definierten Handlungsthema wurden Optionen mit Pro und Kontra diskutiert und ein Vorschlag gemacht. Die EFK stellt fest, dass das Vorgehen in angemessenem Detail für jedes Handlungsthema auf die Modalitäten, Vor- und Nachteile jeder Option eingegangen ist. Die erarbeiteten Vorschläge für eine neue Organisation sind fundiert.

Die gewählte Zielorganisation ist entlang der Wertschöpfungskette, mit zur Kundeninteraktion und transversalen Funktionen dedizierten Bereichen strukturiert. Sie stellt aus Sicht der EFK grundsätzlich eine angemessene Lösung zur Adressierung der im BIT festgestellten Schwachstellen dar.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BIT, in Projekten möglichst messbare Ziele zu definieren oder, wo relevant, einen Business Case zu erstellen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation:

Das BIT wird sich weiterhin bemühen, die Projektziele messbar zu definieren und wo relevant und sinnvoll (z.B. Produktentwicklungen), Business Cases einsetzen.

2.2 Das Umsetzungsprogramm war sehr breit gefasst, dessen Planung zu optimistisch

Die detaillierte Definition der Zielstruktur und der Umsetzungsprogramme erfolgte im Rahmen weiterer Workshops der Geschäftsleitung und baute logisch auf den Resultaten der Vorphasen auf. Der definierte Umfang des Umsetzungsprogramms war aber mit 15 Teilprojekten à je 5 Arbeitspakete sehr breit gefasst, und die Planung entsprechend ehrgeizig. Reorganisationsprojekte sind komplex und ressourcenintensiv, die EFK konnte aber zur Zeit des Übergangs in die Realisierungsphase keine Analyse der Risiken und Machbarkeit der Umsetzung finden. Eine Abstimmung mit den intern verfügbaren Ressourcen hat laut Projektleitung in der Planungsphase im Dialog mit den Bereichen stattgefunden. Es ist in der Einführung aber trotzdem zu markanten internen Ressourcenengpässen gekommen. Im Übergang in die Realisierung hat die EFK auch keine Hinweise zu Überlegungen über eine Priorisierung der Teilprojekte oder ein Notfall-Szenario gefunden. Solche Überlegungen hätten aber bei den Ressourcenengpässen in der Umsetzungsphase eine nützliche Grundlage für den Entscheid zur Verschiebung einzelner Arbeitspakete geliefert.

Aus Sicht der EFK ist die inhaltliche und zeitliche Planung des Umsetzungsprogrammes zu optimistisch gewesen und hat den Rahmenbedingungen im öffentlichen Sektor zu wenig Rechnung getragen. Im Weiteren wäre eine ausgeprägtere Risikoorientierung vorteilhaft gewesen.

Die EFK ist der Ansicht, dass die formellen Aspekte der Dokumentation der Projektgrundlagen zu wenig berücksichtigt wurden. Verschiedene Resultate wurden in der Form von Powerpoint-Präsentationen geliefert. Sie sind verständlich und lassen sich in Workshops gut einsetzen. Sie enthalten aber keine Angaben zur Version, Status, Datum, Autor, usw. und entsprechen nur bedingt der im Pflichtenheft vorgegebenen Form (Ergebnisbericht). Diesen formellen Aspekten der Projektdokumentation und -ergebnisse sollte inskünftig mehr Beachtung geschenkt werden.

3 Steuerung des ON BIT-Projektes

Die Aktivitäten und Ergebnisse auf Ebene Steuerung liegen in der Verantwortung des Auftraggebers. Sie haben als Hauptziele, das Projekt gesamthaft zu steuern und sicherzustellen, dass die Projektziele erreicht werden.

3.1 Der Auftraggeber und die Geschäftsleitung waren im Projekt stark involviert

Der Direktor des BIT war der Auftraggeber. Zugleich hat er den Lenkungsausschuss geleitet, der aus Mitgliedern der Geschäftsleitung (GL) des BIT zusammengesetzt war. Die GL war damit explizit auf Ebene Steuerung einbezogen. Andererseits waren ausgewählte Mitglieder der GL als „Coaches“ in den Teilprojektorganisationen im Einsatz. Eine formelle regelmässige Kommunikation zwischen den Ebenen Führung und Steuerung war über periodische Treffen der Projektleiter, Teilprojektleiter und Mitglieder der GL sichergestellt. Die EFK nimmt die breit geteilte Meinung der Teilprojektleiter zur Kenntnis, dass der informelle Austausch mit der Ebene Projektsteuerung immer möglich war. Die Projektorganisation auf Ebene Steuerung war aus der Sicht der EFK zielführend und die Geschäftsleitung und der Auftraggeber haben ihre Rolle wahrgenommen.

3.2 Die Entscheide auf Ebene Steuerung über die Phasenabschlüsse waren nur teilweise nachvollziehbar

Die EFK stellt fest, dass die Projektentscheide auf Ebene Steuerung in den Protokollen der Sitzungen des Lenkungsausschusses grundsätzlich angemessen dokumentiert wurden. Änderungen im Projektumfang wurden im Lenkungsausschuss diskutiert und festgehalten.

Bei der Phasenfreigabe aufgrund des Abschlussberichts am Ende des Grundauftrags (Organisationsanalyse, -design und Konzept) konnte die EFK jedoch keine Hinweise auf eine kritische Würdigung der Machbarkeit des Gesamtvorhabens durch den Lenkungsausschuss finden. Auf Ebene Steuerung scheinen das sehr breit gefasste Umsetzungsprogramm und die entsprechenden ehrgeizigen Ziele nicht grundlegend hinterfragt worden zu sein.

Der Phasenabschlussbericht der Umsetzung per Ende April 2013 betrifft aus Sicht der EFK vor allem die Arbeiten im Teilprojekt 1 (Reorganisation). Der Bericht ist somit irreführend betitelt und eher als eine Anfrage zur Validierung der erreichten Resultate und Freigabe der weiteren Projektumsetzungen zu verstehen.

Der Projektabschlussbericht per Ende März 2014 bezeichnete den Zielerreichungsgrad als gut, listet aber zugleich verschiedene Teilprojekte auf, deren Realisierungsgrad mit nur 50% beziffert wird. Zur Zeit des Projektabschlusses waren noch nicht alle Arbeiten abgeschlossen und noch viele Aktivitäten offen, die ursprünglich zum Teil bis Ende 2014 geplant waren. Daher ist für die EFK der Zeitpunkt des Projektabschlusses per Ende März 2014 nur teilweise nachvollziehbar. Es ist verständlich, dass sich Projekte nicht zu lange hinziehen sollen. Es besteht aber das Risiko, dass die offenen Aktivitäten unkoordiniert und mit weniger Management-Aufmerksamkeit weitergeführt werden.

3.3 Eine integrale Sicht der Projektüberwachung kommt zu wenig zum Ausdruck

In einem Reorganisationsprojekt muss sich die Überwachung der Ziele auf Ebene Steuerung sowohl auf den Projektfortschritt wie auch auf die Wirkung der Reorganisation konzentrieren. Die EFK stellt fest, dass Werkzeuge zu diesen Zwecken für die Ebene Steuerung im Prinzip vorlagen. Das Project Management Office (PMO) Tracking Tool und die Kundenzufriedenheitsumfrage sind hier besonders bemerkenswert.

Das PMO Tracking Tool wurde als Überwachungs- und Kommunikationsinstrument in den regelmässigen Treffen zwischen den Akteuren der Ebene Steuerung und Führung verwendet. Die EFK stellt fest, dass sich die Überwachung auf die Teilprojekte konzentriert hat. Das Gesamtprojekt wurde eher als Zusammenstellung der Teilprojekte wahrgenommen und für das Gesamtvorhaben lagen keine spezifischen Schlüsselindikatoren vor. Damit wurde eine integrale Sicht des Gesamtprojektes erschwert. Aus Sicht der EFK ist die Reorganisation mehr als die Summe deren Teilprojekte. Es wäre daher wünschenswert gewesen, eine Reihe von spezifischen Indikatoren auf Ebene Gesamtprojekt zu definieren, zu planen und zu überwachen.

Auf die Umfrage zur Kundenzufriedenheit wurde im Rahmen des Projektes selten Bezug genommen. Die EFK erachtet sie aber als ein gutes Instrument, um die Wirkung der Reorganisation auf Ebene Steuerung zu planen und zu überwachen. Das Reorganisationsprojekt hätte die Kundenzufriedenheitsumfrage expliziter referenzieren sollen.

4 Projektführung und Einführung

4.1 Die Projektführung war insgesamt angemessen

Das ON BIT-Projekt hatte zum Ziel, einerseits eine neue Aufbauorganisation zu bilden, andererseits die operativen Prozesse umzubauen. Die Phasen der Organisationsanalyse und des Designs wurden unter der Verantwortung der externen Berater durchgeführt. Für die Umsetzung war das BIT verantwortlich. Dabei wurden anfänglich 15 Teilprojekte jeweils mit einem spezifischen Teilauftrag definiert, der eine klare Ausgangslage und Erwartungen an die Teilprojekte brachte. Jedes Teilprojekt setzte sich aus weiteren Arbeitspaketen zusammen.

In der Umsetzungsphase wurde die Projektorganisation auf Ebene Führung den Teilprojekten entsprechend definiert, mit einem Projektleiter für das Gesamtprojekt und untergeordneten Teilkonstrukteuren. In jedem Teilprojekt wurde zusätzlich die Rolle eines „Coach“ definiert, und von einem Mitglied der Geschäftsleitung besetzt. Somit bekamen die Teilkonstrukteure zusätzliche Unterstützung in ihrer Tätigkeit, und die Management-Aufmerksamkeit war bis auf die Ebene der Teilprojekte sichergestellt.

Die externen Berater haben für die Organisationsanalyse und das Design eine eigene, in Phasen strukturierte Projektmethodik verwendet. Die Umsetzung der Teilprojekte lehnte sich hingegen an HERMES 2003 an.

Aus Sicht der EFK waren die Projektorganisation und -methodik auf Ebene Projektführung insgesamt angemessen. Die EFK erachtet die klare Aufteilung der Verantwortungen der Analyse-

und Designphase einerseits und der Umsetzungsphase andererseits auch als zielführend. Es konnten dabei keine Mängel in der Übergabe der Projektarbeiten von den externen Beratern an die interne Projektorganisation festgestellt werden.

4.2 Die zahlreichen Abhängigkeiten erschwerten die Projektführung

Die Aufgaben der Projektführung wurden durch verschiedene Faktoren erschwert, was sich auf die Projektergebnisse niedergeschlagen hat. Einerseits haben der breite Projektumfang und die dadurch bedingte hohe Anzahl der Arbeitspakete deren Koordination erschwert. Die Definition von Teilprojekten zur expliziten Behandlung der transversalen Fragestellungen hat nur teilweise geholfen und es wurden zwischen den Teilprojekten wenig gemeinsame Konzepte erarbeitet. Als Folge konnten integrale Lösungen nicht systematisch gesucht und umgesetzt werden, so dass besonders in der Ablauforganisation noch Reibungsverluste in den Schnittstellen zu vermuten sind.

Andererseits stellte die Projekt- und Ressourcenplanung aufgrund der sehr optimistischen Ziele und der Priorität der Sicherstellung des Betriebs eine grosse Herausforderung dar. Nicht alle geplanten internen Leistungen konnten erbracht werden.

Weiter hat die Linie verschiedene Projektaktivitäten übernommen, was die Kontrollmöglichkeiten durch die Projektleitung zum Teil erschwert hat. Im Projekt waren periodische Berichte über den Stand der Arbeiten vorgesehen. Die Projektleitung konnte den Fortschritt der Teilprojekte nur teilweise ermitteln und die Resultate und die Kosten wurden schwer messbar. Der effektive Gesamtaufwand bleibt heute noch unklar.

4.3 Die finanzielle Transparenz kann verbessert werden

Die finanzwirksamen (fw) Kosten für das ON BIT-Projekt und die an der Reorganisation angegliederten Projekte sind mit 6,89 Mio. Franken um 4,1% höher angefallen als ursprünglich geplant. Dabei fiel der Betrag für die Leistungen der Beratungsfirma mit 3,3 Mio. Franken um 0,4 Mio. Franken höher als im Zuschlag aus. Der Auftraggeber validierte die Erweiterung. Bei den finanzwirksamen Kosten und Leistungen ist die Projektsituation aus Sicht der EFK nachvollziehbar.

Kosten / Leistungen	Plan	Ist	Differenz (%)
fw Kosten (Mio. Franken)	6,62	6,89	4,1 %
Interne Leistungen (Stunden)	107 400	58 500	- 45,5 %

Projekt ON BIT und angegliederte Projekte: Externe Kosten und interne Leistungen

Die Kontrolle der internen Leistungen erfolgte im Projekt vor allem über die Überwachung der geleisteten Stunden. Sie wurden für „ON BIT“ und die angegliederten Projekte ursprünglich in der Höhe von ca. 107 400 Stunden geplant. Effektiv wurden ca. 58 500 interne Stunden rapportiert (ca. 54% der geplanten internen Stunden).

Die Differenz zwischen Plan- und Ist-Stunden ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einerseits konnten die BIT Mitarbeitenden nicht alle geplanten Stunden für das ON BIT-Projekt leisten. Die Sicherstellung des Betriebs während der Reorganisation hatte Vorrang und benötigte

entsprechende Ressourcen. Andererseits haben die Mitarbeitenden Stunden durch die Verschiebung gewisser Projektaktivitäten in die Linie direkt auf die Kostenstellen rapportiert. Die EFK stellt weiter fest, dass das Projektcontrolling teilweise in einem separaten SAP-externen Werkzeug erfolgte und dass die Plankosten nicht vollständig im SAP abgebildet wurden. Das erschwerte eine einheitliche Übersicht über die finanziellen Aspekte des Projektes.

Die internen Ist-Kosten und -Stunden wurden somit nicht vollständig auf das Projekt rapportiert, und sind mit den Planwerten im SAP nicht direkt vergleichbar. Zusätzlich wurde dadurch die Leistungsverrechnung möglicherweise tangiert. Aus Sicht der EFK ist die Transparenz über die Entwicklung der internen Kosten und Leistungen des Reorganisationsprojektes nur teilweise gegeben.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BIT zukünftig auch für interne Projekte sicherzustellen, dass finanzwirksame sowie interne Kosten und Leistungen im SAP vollständig im Ist und Plan dargestellt werden.

Stellungnahme des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation:

Die Empfehlung wird in künftigen Vorhaben umgesetzt, wobei weiterhin eine Abgrenzung zwischen Projektarbeiten und betrieblichen Aktivitäten, die lediglich mit einem Projekt abgestimmt werden, zur Anwendung kommt.

4.4 Während der Reorganisation waren keine grössere Betriebsstörungen zu verzeichnen, im Kundensupport wurden jedoch Reibungsverluste festgestellt

Die EFK stellt fest, dass keine grösseren Betriebsstörungen während der Reorganisation zu verzeichnen waren. Hingegen haben die Kunden gemäss den BIT-Kundenumfragen Reibungsverluste im Support während und nach der Reorganisation feststellen müssen. Die internen Prozesse zur Identifizierung, Behandlung und Behebung von Kundenanfragen dürften somit noch nicht ganz ausgereift und vollständig einsatzbereit gewesen sein.

4.5 Der Kommunikationsplan ist nachvollziehbar

Das Kommunikationskonzept identifizierte die verschiedenen Stakeholder der Reorganisation. Es ging aus Sicht der EFK angemessen detailliert auf die Ziele, die Kanäle und die Massnahmen der Kommunikation ein. Die EFK hat indessen die Umsetzung des Kommunikationskonzeptes nicht detailliert geprüft. Sie stellt aber fest, dass das BIT regelmässig über den Stand der Reorganisation an die internen und externen Beteiligten kommuniziert hat.

4.6 Massnahmen zur Begleitung der Veränderung wurden durchgeführt

Die EFK stellt fest, dass ein Teilprojekt zur Begleitung der Veränderung definiert wurde. Über die Kommunikationsmassnahmen hinaus erfolgte die Unterstützung der Führungskräfte und Mitarbeitenden im Umgang mit der Veränderung dabei auf einer gezielten Basis. Es wurden keine breit gefassten Programme zur Begleitung der Veränderung definiert, sondern eher situativ auf die konkreten Problemlagen reagiert, wenn nötig mit der Unterstützung der GL.

Ein solches Vorgehen kann sinnvoll sein. Es hätte aber aus Sicht der EFK durch spezifische Massnahmen zur Vorbeugung der „Talent-Flucht“ ergänzt werden sollen.

Die EFK stellt weiter fest, dass die im Teilprojekt definierten Massnahmen zur Überwachung der Stimmung der Mitarbeitenden mit der Durchführung periodischer Umfragen umgesetzt wurden. Weiter konnten sich die Mitarbeitenden in der Analysephase und nach Projektabschluss über ihre Sicht der Organisation des BIT äussern. Die Resultate wurden jeweils intern kommuniziert und offen diskutiert. Aus Sicht der EFK sind solche Verfahren sinnvoll. Sie erhöhen einerseits das Gefühl der Beteiligung der Mitarbeitenden und können andererseits wertvolle Hinweise über Fehlentwicklungen liefern. Im Weiteren konnte die EFK keine wesentliche Entwicklung der Personal-Kennzahlen, zum Beispiel der Fluktuation oder der Anzahl Krankheitstage, während und nach der Reorganisation feststellen.

5 Standortbestimmung

5.1 Das Reorganisationsprojekt wurde unvollständig umgesetzt

Die EFK stellt fest, dass die Umsetzung in der geplanten Breite erfolgte. 14 Teilprojekte wurden dabei realisiert. Das ON BIT-Projekt wurde aber nicht in der geplanten Tiefe umgesetzt. Zum Zeitpunkt des Projektabschluss per Ende März 2014 wurden nicht alle geplanten Ergebnisse in der gewünschten Qualität geliefert. Der Abschlussbericht bewertet das zentrale Teilprojekt „Reorganisation und Nominationen“ mit 100% als vollständig abgeschlossen. Der angegebene Grad der Zielerreichung der anderen Teilprojekte zeigte aber eine breite Verteilung. Ausserdem haben die Schätzungen der Zielerreichung für manche Projekte offenbar auf einem reduzierten Teilprojektumfang basiert, was die Bewertung der Zielerreichung umso schwieriger machte. Eine abschliessende Beurteilung der erreichten Resultate ist daher schwer abzugeben.

Die EFK stellt fest, dass in fast allen 14 Teilprojekten zahlreiche Folgeprojekte definiert und Aktivitäten in die Linie verschoben wurden. Sie rangieren von Aktivitäten, die einen wiederkehrenden Charakter aufweisen, bis zu komplexen, einmaligen Aktivitäten, die teilweise in formellen Projektaufträgen definiert sind und entsprechend überwacht werden. Die Projektabschlussbeurteilungen lieferten aber keine Informationen über die Priorität und Wichtigkeit der noch auszuführenden Aufgaben.

Die Gründe für einen Projektabschluss per Ende März 2014 mögen taktisch sinnvoll gewesen sein, das geplante Nutzen aus der Reorganisation wurde aber noch nicht erreicht. Die Folgeaktivitäten sind an verschiedenen Orten in der Organisation verteilt und werden nicht gleich systematisch gehandhabt. Es besteht das Risiko, dass die Übersicht über diese Aktivitäten, ein gewisser Liefer-

druck und die Management-Aufmerksamkeit verloren gehen. Aus Sicht der EFK wäre eine aktuelle Aufnahme des Standes der Folgeaktivitäten nötig. Allerdings erscheint es nicht unbedingt zielführend, sie in ein übergeordnetes Projekt einzugliedern. Die EFK erachtet es aber als nötig, dass die Führung des BIT die ausgelösten Folgeaktivitäten zentral kontrolliert.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BIT, rasch eine zentrale Überwachung der aus der Reorganisation entstandenen Folgeaktivitäten sicherzustellen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation:

Die Geschäftsleitung BIT überwacht und kontrolliert fortlaufend die Weiterentwicklung der Organisation und macht wo notwendig geringfügige Anpassungen. Die Verankerung der neuen Organisation ist aber aus Sicht der BIT Führung nun eine Linienaufgabe.

5.2 Die neue Aufbauorganisation ist eingeführt

Die EFK stellt fest, dass die neue Aufbauorganisation eingeführt und das neue Organigramm in Kraft gesetzt wurde. Sie ist nicht mehr nach Produkten sondern nach den Schritten der Wertschöpfungskette gegliedert. Zusätzlich bestehen dedizierte Bereiche zu Kundeninteraktion und transversalen Prozessen. Führungspositionen wurden auf 3 Ebenen definiert und die entsprechenden Führungskräfte nominiert. Die Mitarbeitenden wurden den neuen Organisationseinheiten zugewiesen. Aus Sicht der EFK stellt die neue Organisation eine angemessene Antwort auf die in der Organisationsanalyse festgestellten Schwächen des BIT dar.

5.3 Weitere Arbeiten an der neuen Ablauforganisation sind nötig

Die EFK stellt fest, dass die neue Ablauforganisation eingeführt, aber nur teilweise detailliert dokumentiert ist. Die Methoden und Werkzeuge zu einer effizienten Abwicklung der Arbeitsabläufe, etwa zu deren integrierten automatisierten Überwachung, sind nicht abschliessend definiert und eingeführt. Den Mitarbeitenden in den neu besetzten oder definierten Stellen fehlen gemäss den BIT-internen Umfragen ausserdem noch teilweise die Kenntnisse und Fähigkeiten für einen effizienten Einsatz.

Im Übrigen hat die neue Organisation zu mehr transversalen Prozessen geführt, was die Anzahl der internen Schnittstellen wesentlich erhöht hat. Dazu kommt, dass die involvierten Organisationsstellen teilweise neu besetzt sind. Die Wege und die menschlichen Komponenten der Kommunikation und der Zusammenarbeit mögen noch nicht überall wirksam etabliert sein. Dadurch sind markante Reibungsverluste entstanden, welche die Kunden teilweise zu spüren bekamen.

Aus Sicht der EFK sollten einerseits die prozessinternen Schnittstellen unter dem Aspekt des Job-Designs gezielt auf mögliche Vereinfachungen analysiert werden. Andererseits soll das BIT die

Massnahmen zur Entwicklung der Mitarbeitenden und Werkzeuge sowie zur Verbesserung der prozessinternen Kommunikation fortsetzen.

5.4 Führungsprozesse, -systeme und -kräfte sind weiter zu entwickeln

Die neuen Führungsprozesse und -systeme sind noch nicht völlig wirksam. Die Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden wurden an die neuen Gegebenheiten angepasst. Das Vorgehen stellt eine bessere Konsistenz der individuellen mit den BIT-Zielen sicher.

Die EFK beurteilt dies als einen Schritt in die richtige Richtung. Die Führungsprozesse benötigen aber weitere Instrumente. Schlüsselindikatoren zu finanziellen und leistungsbezogenen Grössen sollen auf allen Führungsebenen konzipiert und implementiert werden. Somit können die Leistungsziele auf allen Ebenen möglichst messbar gesetzt werden. Eine wirksame laufende (Selbst-)Kontrolle der Zielerreichung wird möglich.

Ausserdem steht die Führungsstruktur des BIT vor einer Herausforderung. Einerseits sind im Rahmen des ON BIT-Projektes verschiedene Mitarbeitenden neu in eine Führungsposition gekommen. Andererseits ist die Reorganisation in eine Phase der Post-Implementierung übergegangen, viele Aufgaben aus dem Projekt wurden an die Linie übergeben. Gleichzeitig ist eine systematische Involvierung der Geschäftsleitung in die Details der Folgeaktivitäten der Reorganisation nicht mehr möglich. Die Last wird sich entsprechend auf die Linienvorgesetzten verteilen.

Aus Sicht der EFK müssen die Führungskräfte in ihre Verantwortung wachsen. Es ist dabei für die EFK wichtig, dass die Führungsprozesse und -systeme ausgebaut werden. Andererseits kann die Führung als Handwerk gelernt werden. Das BIT soll einen praxisorientierten Weg zur Aus- und Weiterbildung des Kaders in Sachen Management finden. Weiter sind die Führungskräfte der dritten Ebene in den Kommunikationsprozess von der Geschäftsleitung zur Basis der Mitarbeitenden stärker einzubinden.

5.5 Die Massnahmen zur Begleitung der Veränderung sind weiterzuführen

Die EFK begrüsst den Einsatz von Werkzeugen zur Überwachung der Stimmung der Mitarbeitenden und die Massnahmen zur Begleitung der mit der Reorganisation zusammenhängenden Veränderung. Die EFK stellt aber fest, dass die interne Haltung zur Zeit der Revision noch von den Folgen der Reorganisation geprägt ist. Unter den Mitarbeitenden herrscht noch eine gewisse Unsicherheit, insbesondere bezüglich des Standes der nötigen neuen Fähigkeiten der Organisation. Je nach Betrachtergruppe ergibt sich dabei ein differenziertes Bild. Neue und langjährige Mitarbeitende sowie Mitarbeitende und Führung haben eine unterschiedliche Wahrnehmung der Lage.

Der frühe Projektabschluss mit den zahlreichen offenen Folgeaktivitäten hat auch hemmend auf die interne Stimmung gewirkt. Die Mitarbeitenden konnten die Phase des Umgewöhnens und des Einpassens in die neue Organisation und Prozesse (sogenanntes "Einfrieren") noch nicht abschliessend erleben. Es besteht somit das Risiko, dass die Mitarbeitenden in die Muster der alten Organisation zurückfallen oder überfordert werden.

Aus diesen Gründen ist aus Sicht der EFK die Überwachung der Stimmung der Mitarbeitenden über periodische Umfragen und Personal-Kennzahlen weiterzuführen. Zusätzliche Massnahmen zur Begleitung und Verankerung der Veränderung sind nötig. Es sind keine breit gefassten „Kulturprogramme“ gefragt, das BIT sollte eher weiter auf gezielte Massnahmen auf der Ebene der Mitarbeitenden sowie der Führungskräfte setzen. Der Kader soll auch durch seine Vorbildfunktion eine zentrale Rolle in die weitere Verankerung der im Leitbild des BIT implizierten Wertvorstellungen – Wirksamkeit, Offenheit, Verantwortung – spielen.

5.6 Das BIT soll die nach der Reorganisation in den Kundenzufriedenheitsumfragen aufgedeckten Schwachstellen adressieren

Die Resultate der jährlich durchgeführten Zufriedenheitsumfragen bei den Kunden und die anhängenden Kundenkommentare liefern wertvolle Informationen über die Stärken und Schwächen des BIT. Die EFK stellt mit den 2014er Ergebnissen keine bedeutende Veränderung der Kundenzufriedenheit gegenüber den Vorjahren fest. Die Kunden notierten die Leistungen des BIT während und nach der Reorganisation nicht tiefer und neue Kunden konnten erfreulicherweise gewonnen werden. Die Reorganisationsmassnahmen haben aber offenbar noch keine von der Kundschaft breit spürbare Verbesserung gebracht. Die Integrationsmanager in den Ämtern bemängeln insbesondere die teilweise langen Lösungszeiten und den erhöhten Koordinationsaufwand.

Es ist zuzugestehen, dass solche Veränderungen ihre Zeit brauchen. Für eine Dienstleistungsorganisation wie das BIT stellt die Kundenzufriedenheit jedoch eine zentrale Komponente der Leistungsfähigkeit dar. Gemäss Projektzielen war die Organisation des BIT auf den Prüfstand zu stellen, um die Leistung weiter zu verbessern. Aus Kundensicht ist der volle Nutzen aus dem Reorganisationsprojekt noch nicht nachweisbar erreicht. Daher sind die externen Auswirkungen der Reorganisation durch das BIT weiter zu überwachen und aufgedeckten Schwachstellen mit gezielten Massnahmen entgegen zu wirken.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BIT, die in den Kundenzufriedenheitsumfragen aufgedeckten Schwachstellen mit konkreten Massnahmen zu adressieren, und deren Umsetzung und Wirkung gezielt zu überwachen.

Stellungnahme des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation:

Das BIT analysiert fortlaufend die Umfrageergebnisse und entsprechende Massnahmen wurden auch im 2014 definiert. Die stetige Verbesserung ist eine Daueraufgabe.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 24.03.2015 statt. Teilgenommen haben:

BIT:

- [REDACTED]
- [REDACTED]

EFK:

- Herr A. Meyer, Mandatsleiter
- Herr A. Stauffer, Revisionsleiter
- Frau L. Alberte, Fachliche Mitarbeiterin

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.53)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
fw	Finanzwirksam
PMO	Project Management Office
SLA	Service Level Agreement
TP	Teilprojekt

Glossar:

Business Case	Monetäre Analyse von prognostizierten Nutzen, Aufwendungen und Risiken einer Investition.
HERMES 2003	Version der Projektmanagementmethode des Bundes
ON BIT	Name des Reorganisationsprojektes beim BIT
SAP	Beim Bund zur Abwicklung der Geschäftsprozesse eingesetzte Software

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.