

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts ASALfutur

Bericht an die Aufsichtskommission der
Arbeitslosenversicherung und das Staatssekretariat
für Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19409.989.00244
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)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	7
Key facts.....	9
1 Auftrag und Vorgehen	12
1.1 Ausgangslage	12
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	12
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	13
2 Der Terminplan musste angepasst werden und bleibt weiter ambitiös	14
3 Die Berichterstattung und das Risikomanagement sind vorbildlich	17
4 Die Chancen der Digitalisierung werden leider nur teilweise ausgeschöpft	18
5 Das Informatikprojekt-Portfolio ab 2022 muss noch genehmigt werden	20
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	21
Anhang 2: Abkürzungen.....	22
Anhang 3: Glossar.....	23

Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts ASALfutur

Bericht an die Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung und das Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Projekt ASALfutur bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (ALV) geprüft. Mit dem IKT-System ASAL werden Arbeitslosenentschädigungen von jährlich rund 5 Milliarden Franken an durchschnittlich über 118 000 Arbeitslose ausbezahlt. Das inzwischen veraltete IKT-System wurde 1993 in Betrieb genommen und soll bis 2021 durch ein neues ersetzt werden. Die EFK hat ASALfutur bereits als Teil der Governanceprüfung 2017 mitberücksichtigt.¹

Anfang Mai 2019 fehlt ein Gesamt-Detailprojektplan als Führungsinstrument

Die grundsätzliche Realisierbarkeit der Lösung konnte mittels eines «Proof of Concept» termingerecht bestätigt werden. Der Meilenstein für die Lieferung der geplanten Detailspezifikationen Ende März 2019 konnte jedoch nicht eingehalten werden. Die Ausgleichsstelle hat sich trotzdem entschieden, am geplanten Starttermin der ersten Realisierungseinheit, Anfang Juli 2019, festzuhalten und die Arbeiten zu parallelisieren.

Die EFK erachtet dies als zweckmässig. Der Entscheid birgt allerdings auch Risiken. So könnte die Komplexität des ASAL-Systems und der Realisierungszeitdruck die Projektbeteiligten überfordern. Weil verschiedene Fragen erst im Rahmen der Detailspezifikationen geklärt werden können, sind noch nicht alle Unklarheiten in Sachen Kosten und Termine ausgeräumt. Es braucht daher weiterhin die volle Aufmerksamkeit des Auftraggebers und des Risikomanagers. Die strikte Haltung des Auftraggebers zu potenziellen Kompromissen hinsichtlich der Qualität und Tests ist unbedingt weiter aufrechtzuerhalten. Die EFK empfiehlt zudem, ein Führungsinstrument in Form eines Gesamt-Detailprojektplans mit allen Aktivitäten und Abhängigkeiten sowie dem Ausweis des kritischen Pfads zu erstellen.

Die EFK konnte feststellen, dass sowohl die Berichterstattung als auch das Risikomanagement des Projekts vorbildlich sind.

Abstimmungen mit anderen Bundesprojekten sind notwendig

ASALfutur befand sich während der Prüfung in der Detailspezifikationsphase. Die EFK legte deshalb einen Schwerpunkt auf die Systemarchitektur. Diese wurde aus Sicht der ASAL-Ablösung definiert und stellt daher nur einen ersten Schritt in Richtung Digitalisierung der ALV dar. Weil die Aufsichtskommission der ALV die strategische Stossrichtung für deren Weiterentwicklung im Informatikumfeld ab 2022 noch genehmigen muss, ist die Empfehlung aus der Governanceprüfung noch nicht vollständig umgesetzt.

Als Aufsichtsbehörde muss das Staatssekretariat für Wirtschaft ferner bei den Detailspezifikationen weiter sicherstellen, dass der Bereich der Stammdatenverwaltung auch mit den Zielen der Bundesinformatik konsistent ist. Die EFK empfiehlt deshalb der Ausgleichsstelle, die Stammdatenverwaltung mit den anderen Bundesprojekten SUPERB23 und DaziT abzustimmen.

¹ «Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung» (PA 17540), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

Audit du projet informatique clé SIPACfuture

Rapport à la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage et au Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit du projet informatique clé SIPACfuture auprès de l'organe de compensation de l'assurance-chômage (AC). L'actuel système TIC SIPAC pour le paiement de prestations de l'AC permet de verser des indemnités de chômage d'environ 5 milliards de francs par an à plus de 118 000 personnes en moyenne. Mis en service en 1993 et devenu obsolète, il devrait être remplacé d'ici à 2021. Le CDF avait déjà tenu compte de SIPACfuture dans son audit de gouvernance de 2017¹.

Début mai 2019, aucun plan de projet détaillé n'avait été établi comme instrument de gestion

Bien que la faisabilité de la solution ait été démontrée (*proof of concept*) dans les délais, les spécifications détaillées n'ont pas pu être fournies comme prévu fin mars 2019. Malgré cela, l'organe de compensation de l'AC a décidé de s'en tenir au calendrier initial, qui prévoyait le lancement de la première unité de réalisation au début de juillet 2019, et d'exécuter les travaux en parallèle.

Le CDF estime que cette décision est judicieuse, mais qu'elle comporte aussi des risques. Ainsi, les participants au projet pourraient être débordés par la complexité du système SIPAC et les contraintes de temps liées à la réalisation. Étant donné que diverses questions peuvent seulement être réglées dans les spécifications détaillées, il subsiste quelques incertitudes au niveau des coûts et des délais. C'est pourquoi le mandant et le gestionnaire des risques doivent rester très vigilants. Il est indispensable que le mandant continue à refuser tout compromis concernant la qualité et les tests. Le CDF recommande en outre de créer un instrument de gestion sous la forme d'un plan de projet détaillé présentant toutes les activités et toutes les dépendances ainsi que le chemin critique.

Le CDF a pu constater que l'élaboration des rapports et la gestion des risques du projet sont exemplaires.

Coordination nécessaire avec d'autres projets de la Confédération

Lors de l'audit du CDF, la spécification détaillée de SIPACfuture était en cours. C'est pourquoi le CDF s'est concentré sur l'architecture du système. Définie dans la perspective du remplacement du système actuel, elle ne constitue qu'une première étape vers le passage de l'AC à l'ère du numérique. Étant donné que la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC doit encore approuver l'orientation stratégique du développement de cette assurance dans l'environnement informatique après 2022, la recommandation figurant dans l'audit de gouvernance n'a pas encore été mise en œuvre dans son intégralité.

¹ « Audit de gouvernance auprès de l'assurance-chômage » (PA 17540), disponible sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

En sa qualité d'autorité de surveillance, le Secrétariat d'État à l'économie doit en outre continuer à garantir dans les spécifications détaillées que la gestion des données de base soit cohérente avec les objectifs de l'informatique fédérale. C'est pourquoi le CDF recommande à l'organe de compensation de coordonner cette gestion avec les projets SUPERB23 et DaziT, qui sont en cours à l'administration fédérale.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC SIPADfuturo

Rapporto all'attenzione della Commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione e della Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica il progetto SIPADfuturo presso l'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD). Il sistema TIC SIPAD permette di versare indennità di disoccupazione per circa 5 miliardi di franchi all'anno a oltre 118 000 disoccupati in media. Il sistema TIC oramai divenuto obsoleto è stato messo in esercizio nel 1993 e dovrebbe essere sostituito entro il 2021. Il CDF ha già tenuto conto di SIPADfuturo nel quadro della verifica della governance del 2017.¹

A inizio maggio 2019 mancava un piano di progetto dettagliato complessivo come strumento di gestione

La realizzabilità di principio della soluzione è stata confermata per tempo grazie a un «proof of concept», mentre il termine per la consegna delle specifiche dettagliate, prevista per fine marzo 2019, non è stata rispettato. Ciononostante, l'ufficio di compensazione dell'AD ha deciso di attenersi al calendario iniziale, che prevedeva la prima unità di realizzazione per inizio luglio 2019, e di lavorare in parallelo.

Il CDF ritiene la decisione adeguata, ma rischiosa. La complessità del sistema SIPAD e il ritmo serrato di realizzazione potrebbero mettere a dura prova i partecipanti al progetto. Poiché diverse domande possono essere chiarite soltanto nel quadro delle specifiche dettagliate, non è ancora stato possibile dissipare tutti i dubbi in termini di costi e di scadenze. Pertanto continua a essere richiesta la massima attenzione del committente e del manager dei rischi. Il committente deve assolutamente essere intransigente riguardo a possibili compromessi in termini di qualità e di test. Il CDF raccomanda inoltre di creare uno strumento di gestione sotto forma di piano di progetto dettagliato complessivo con tutte le attività, le connessioni e il percorso critico.

Il CDF ha constatato che sia il reporting che la gestione dei rischi del progetto sono esemplari.

È necessario un coordinamento con altri progetti della Confederazione

Al momento della verifica, SIPADfuturo era si trovava nella fase di specificazione dettagliata. Per questo motivo il CDF si è concentrato sull'architettura del sistema. Quest'ultima è stata definita nell'ottica della sostituzione di SIPAD e costituisce pertanto un primo passo verso la digitalizzazione dell'AD. Poiché la Commissione di sorveglianza dell'AD deve ancora approvare la direzione strategica dell'ulteriore sviluppo IT dal 2022, la raccomandazione formulata in occasione della verifica della governance non è ancora stata attuata per intero.

¹ «Verifica della governance dell'assicurazione contro la disoccupazione» (PA 17540), disponibile sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

In veste di autorità di vigilanza, la Segreteria di Stato dell'economia deve inoltre continuare a garantire che le specifiche dettagliate nell'ambito della gestione dei dati di base siano coerenti con gli obiettivi dell'informatica della Confederazione. Il CDF raccomanda pertanto all'ufficio di compensazione dell'AD di coordinare la gestione dei dati di base con gli altri progetti federali SUPERB23 e DaziT.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project ASALfutur

Report addressed to the Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Fund and the State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the ASALfutur project at the Unemployment Insurance Compensation Office. The ASAL ICT system is used to pay unemployment benefits of around CHF 5 billion a year to an average of 118,000 unemployed people. The now outdated ICT system entered into operation in 1993 and is to be replaced by a new one by 2021. The SFAO already considered ASALfutur as part of the 2017 governance audit.¹

No overall detailed project plan as a management tool in early May 2019

A proof of concept confirmed the fundamental feasibility of the solution on schedule. However, the milestone of delivering the planned detailed specifications at the end of March 2019 was not achieved. The Compensation Office nevertheless decided to maintain the planned start date of the first implementation unit, i. e. the beginning of July 2019, and to carry out the work in parallel.

The SFAO considers this to be appropriate. However, this decision also carries risks. For example, the complexity of the ASAL system and the implementation time pressure could put too much strain on those involved in the project. Since a number of questions can only be clarified within the framework of the detailed specifications, all of the uncertainties regarding costs and deadlines have not yet been resolved. The project sponsor and the risk manager must therefore remain fully attentive. The project sponsor's firm stance on potential compromises in terms of quality and testing must continue. The SFAO also recommends that a management tool be created in the form of an overall detailed project plan containing all activities and dependencies, as well as the identification of the critical path.

The SFAO found that the project's reporting and risk management are both exemplary.

Coordination with other federal projects necessary

During the audit, ASALfutur was in the detailed specification phase. For this reason, the SFAO focused on the system architecture. This architecture was defined from the perspective of the ASAL replacement and therefore is only a first step towards the digitalisation of unemployment insurance. Since the Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Fund still has to approve the strategic direction for its further development in terms of IT from 2022, the recommendation from the governance audit has not yet been fully implemented.

¹ "Governance audit of unemployment insurance" (audit mandate 17540), available on the website of the SFAO (www.sfao.admin.ch)

As the supervisory authority, the State Secretariat for Economic Affairs must also continue to ensure that the detailed specifications in the area of master data management are consistent with the federal IT objectives. The SFAO therefore recommends that the Compensation Office coordinate master data management with the other federal projects SUPERB23 and DaziT.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Der **Prüfumfang umfasst diverse** Bereiche ausserhalb des Projekts ASALfutur.

Aussagen der EFK zur Terminplanung: Die EFK wirft zahlreiche Fragen auf, die ausserhalb des Projektsscopes liegen (u.a. zu Rechenzentrumsbetrieb, Sicherheit von Online-Lösungen). Diese Punkte werden wie erläutert ausserhalb des Projektes auf Stufe ALV adressiert. So wird das neue ASAL 2.0 (wie auch die aktuelle Lösung) im Informatikzentrum IZ ASAL – und damit innerhalb des Bundesnetzes – betrieben und berücksichtigt die Sicherheitsrichtlinien, welche auf «hohes Schutzniveau» ausgerichtet sind.

Aussagen der EFK zur Komplexität der Architektur: Die Zielarchitektur setzt konsequent auf bestehende Standards der ALV und reduziert Redundanzen in bedeutendem Masse. Mit dem Entscheid für eine Standardsoftware auf Basis einer integrierten SAP-Lösung wird die Komplexität stark reduziert. Die Komplexität liegt im Übrigen nicht primär in der IT-Lösung, sondern in der fachlichen Komplexität (über 3000 Geschäftsregeln) und in der dezentralen Vollzugsautonomie der öffentlichen und privaten Durchführungsstellen.

Aussagen zu Berichterstattung und Risikomanagement: Die EFK führt das Risiko auf, dass die Lizenzierungskosten höher als geplant ausfallen könnten. Die im Projekt bereits abgeschlossenen Lizenz- und Wartungsverträge berücksichtigen auch ein mögliches Wachstum der Arbeitslosenzahlen und einen damit verbundenen Zusatzbedarf an Lizenzen.

Aussagen zur Nutzung der Chancen der Digitalisierung: Die EFK bedauert, dass der Fokus nur auf den Ersatz des Auszahlungssystems gelegt wurde. Die ALV kann dies nachvollziehen. Strategisch hat das SECO jedoch den Auftrag, jederzeit richtige und pünktliche Auszahlungen an die Versicherten sicherzustellen. Entsprechend liegt der Fokus des Projektes auf der termingerechten Ablösung des 30-jährigen Auszahlungssystems (der Lieferant garantiert die Wartung nur noch bis Ende 2022). Im Rahmen des Projektes wird die Digitalisierung bei den beteiligten Arbeitslosenkassen konsequent vorangetrieben (end-to-end).

Aussagen zur Genehmigung des Informatikprojekt-Portfolios ab 2022: Die EFK vermisst die explizite Genehmigung der Zielarchitektur, der strategischen Stossrichtungen und des darauf basierenden Informatikprojekt-Portfolios ab 2022 durch die Aufsichtskommission der ALV (AK). Wie mehrfach erläutert stellt das gewählte Vorgehen sicher, dass der übergeordnete Auftrag des Gesetzgebers, die technischen Sachzwänge und eine optimale Vorgehensweise gemäss Ausführungen der EFK berücksichtigt werden.

Die langfristige Weiterentwicklung im Informatikumfeld ist kein reines IT-Thema, sondern wird mit Ausnahme der technisch bedingten «Life Cycle Management»-Themen durch die Fachseite gesteuert. Die daraus entstehenden Projekte werden durch das Business initialisiert und beantragt. Die geltende Governance der AK sieht vor, dass Projekte mit IT-Anteil bei der AK beantragt werden müssen. Die explizite Beantragung eines Portfolios ist nicht vorgesehen- die AK genehmigt jedoch im Rahmen der jährlichen Budgetierung eine 4-Jahres-Informatikmehrjahresplanung, welche die langfristig geplanten Vorhaben enthält.

Die strategischen Stossrichtungen der Informatik werden im Rahmen des geplanten Strategiereviews und der Aktualisierung der Informatikstrategie aufgenommen und der AK vorgelegt – voraussichtlich Ende 2020 / Anfang 2021.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (ALV) das IKT-Schlüsselprojekt Auszahlung der Arbeitslosenleistungen (ASAL-futur)². Grundlage für die Prüfung sind die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. April 2018».

Die Ausgleichsstelle für die ALV wird durch das SECO geführt.³ Die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) ist eine ausserparlamentarische Behördenkommission und «genehmigt Budget und Rechnung der von der Ausgleichsstelle betriebenen Informatiksysteme». Sie entscheidet auch über die Freigabe von Informatikprojekten.

Das Informatiksystem ASAL dient zum einen der Bewirtschaftung des Bezugs von Arbeitslosenleistungen und Insolvenzenschädigungen und zum anderen von Kurzarbeit- und Schlechtwetterentschädigungen. Jährlich werden damit gemäss SECO Arbeitslosenentschädigungen von ca. 5 Milliarden Franken ausbezahlt. 2018 erfolgten diese Leistungen bei einer Arbeitslosenquote von 2,6 % an 118 103 Arbeitslose (Jahresdurchschnitt). Hinzu kommen weitere rund 100 Millionen Franken für die übrigen drei Leistungskategorien. ASAL steht unter der Verantwortung und im Eigentum der AK ALV. Das System wurde ab 1989 extern entwickelt, 1993 in Betrieb genommen und seither laufend gewartet. Rund 1500 Nutzer an 34 Standorten arbeiten täglich damit. Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung werden aus dem Ausgleichsfonds der ALV finanziert. Mit dem Projekt ASALfutur soll das Informatiksystem ASAL nun vollständig abgelöst werden.

Die EFK hat ASALfutur bereits als Teil der Governanceprüfung 2017 mitberücksichtigt.⁴

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Vorhaben befand sich während der Prüfung in der Detailspezifikationsphase. Die EFK beurteilt den Status und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung anhand folgender Prüfungsfragen:

- Läuft das Projekt inhaltlich, zeitlich und kostenmässig nach Plan?
- Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Sind die Angaben im letzten halbjährlichen Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes zuhanden der Finanzdelegation verlässlich bzw. plausibel?
- Ist die Systemarchitektur nachvollziehbar und plausibel?
- Ist Empfehlung 4 der Governanceprüfung umgesetzt?

² IKT-Schlüsselprojekt seit März 2017.

³ Leistungsbereich Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung.

⁴ «Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung» (PA 17540), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alberto Parisi (Revisionsleitung) und Thomas Hungerbühler vom 15. Februar bis 3. Mai 2019 durchgeführt. Die Ergebnisbesprechung fand am 6. Mai 2019 statt, Ereignisse danach wurden nicht berücksichtigt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Zur Erfüllung des Prüfauftrags führte die EFK Interviews mit Schlüsselpersonen auf allen Stufen der Organisation. Sie ergänzte diese durch eine kritische Beurteilung relevanter Dokumentationen. Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 20. August 2019 statt. Teilgenommen haben der Leiter Informatik Departement des Generalsekretariats WBF sowie seitens SECO die Staatssekretärin, der Leiter der Direktion für Arbeit, der Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung, die Leiterin der Internen Revision mit ihrem Stellvertreter und die zwei Projektleiter ASALfutur.

Seitens EFK waren der Direktor, der Federführende und der Revisionsleiter vertreten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Der Terminplan musste angepasst werden und bleibt weiter ambitiös

Der Empfehlung des Ausschusses der AK ALV folgend, wurde 2017 eine unabhängige externe Prüfung der internen Aufwände durchgeführt. Die Verifikation beurteilt die Schätzung der internen Projektaufwände als konservativ mit einer geringen Wahrscheinlichkeit, dass die Kosten überschritten würden. Sie bewertet hingegen die Terminplanung als ambitiös und empfiehlt, diese nach dem Proof of Concept neu zu beurteilen.

Die WTO-Ausschreibung umfasste einen Grundauftrag und sieben Optionen. Der Grundauftrag forderte vom Lieferanten die Bereitstellung eines lauffähigen Systems für den Proof of Concept, inklusive zugehörige Detailspezifikationen. Mit besonderem Einsatz aller Beteiligten konnte dieses Ziel termingerecht erreicht werden. Damit hat der Realisierungspartner, NOVO Business Consultants AG, Bern anhand eines einfachen Geschäftsprozesses gezeigt, dass eine integrierte SAP-basierte Lösung grundsätzlich möglich ist.

Auf der Basis der erfolgreichen Abnahme der Grundleistung im Dezember 2018 konnte die Option zur Umsetzung des Basisreleases beauftragt werden. Im Sinne eines straffen Lieferantenmanagements plant ASALfutur alle drei Monate einen Meilenstein. Der erste Meilenstein sah vor, dass bis Ende März 2019 ein zweiter Teil der Detailspezifikationen und bis Ende Juni die restlichen Spezifikationen erarbeitet, geprüft und genehmigt werden. Dies war zu ambitiös und der März-Meilenstein wurde nicht erreicht.

Im Rahmen der Detailspezifikationen waren zum Prüfungszeitpunkt noch zahlreiche Fragen zu beantworten und Faktoren im Umfeld zu klären, welche einen Einfluss auf die erfolgreiche und fristgerechte Einführung von ASALfutur haben könnten. Nachstehende Liste führt die wichtigsten auf, erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

- Wie stellt das Programm sicher, dass die geforderte Sicherheit der neu entwickelten Gesamtlösung gewährleistet ist (z. B. dass bei dokumentenzentrierten Prozessen, bei denen eine Vielzahl von Stellen und Kassen beteiligt sind, der Malwareschutz sichergestellt ist)?
- Kann ASALfutur im Bundesnetz betrieben werden und von dessen Sicherheitsmassnahmen profitieren oder muss es selbst die auf Netzwerkebene nötigen Sicherheitsmassnahmen definieren und implementieren?
- Wie sieht die Einbettung von ASALfutur in die Infrastrukturarchitektur im Kontext der RZ- und Sourcing-Strategie des Bundes aus?
- Wie und mit welchen Prozessen und Technologien wird die Authentifikation und Rechtevergabe im Portalbereich gelöst (Identity Access Management)?
- Wie wird die Akzeptanz der Portallösung bei den potenziellen Nutzern sichergestellt? Wie sind die Selfservice-Prozesse zu gestalten, damit die Antragssteller motiviert sind, das Portal zu nutzen?
- Wie bereitet sich die Gesamtorganisation (Ausgleichsstelle und Arbeitslosenkassen) auf die Einführung, den Betrieb und das nach der erfolgreichen Einführung weiterhin nötige Change- und Releasemanagement vor?
- Wie viel Aufwand wird die Datenbereinigung im Rahmen der Migration verursachen?

Die Ausgleichsstelle will am geplanten Starttermin für die erste Realisierungseinheit, Anfang Juli 2019, festhalten. Die Neuplanung sieht deshalb vor, die Arbeiten zu parallelisieren und die Detailspezifikationen in Etappen bis Ende 2019 fertigzustellen. Wesentliche Konzeptarbeiten, welche die Verlässlichkeit der Terminplanung erhöhen (z. B. Migrations- und Testkonzept), waren zum Prüfungszeitpunkt noch in Arbeit. Eine inhaltliche und zeitliche Planung inkl. Abstimmung mit Gesamtterminplan lag deshalb noch nicht vor. Für die Berichterstattung im Projektausschuss wurde die entsprechende Planung in Kalenderform und tabellarisch auf Stufe Meilensteine aktualisiert.

Beurteilung

Der Terminplan wurde nicht eingehalten, was im April 2019 zu Korrekturmaßnahmen führte. Auswirkungen auf Termine und Kosten waren zum Prüfungszeitpunkt nicht abschliessend geklärt.

Im Rahmen der Detailspezifikation muss die konkrete Implementation und Konfiguration der SAP-Module noch definiert werden. Diese Spezifikationsarbeiten zu parallelisieren ist bis zu einem gewissen Grad mit verstärktem Personaleinsatz möglich und in dieser frühen Phase der Realisierung zweckmässig.

Dadurch wird allerdings auch der Druck auf den Terminplan erhöht, das Risiko, dass die Organisationen beim Lieferanten, in der Ausgleichsstelle und den Arbeitslosenstellen überfordert werden, nimmt zu. Da die Arbeitslast der Schlüsselpersonen bereits jetzt kritisch ist, wäre eine solche Entwicklung problematisch. Zudem ist die Komplexität des Systems eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für die Projektbeteiligten. Dabei sind in diesem Zusammenhang die Belastungssituation und der rasche Aufbau der Betriebsorganisation in der Ausgleichsstelle relevant. Aufgrund der veränderten Ausgangslage (Parallelisierung) sind das Lieferantenmanagement und eine enge Fortschrittsmessung sowie der Technologie-Wissensaufbau im Sinne der Hinweise des Risikomanagers zu verstärken.

Zudem wären bei zu ehrgeizigem Festhalten am Einführungstermin Abstriche an Qualität und Tests denkbar, welche nicht akzeptiert werden dürfen. Die Massnahmen zur Qualitätssicherung und das Testmanagement sollten daher, wie gegenüber der EFK versichert, keinesfalls reduziert werden.

Das ASAL-System inkl. Architektur ist komplex und wegen der offenen Fragen noch nicht vollständig spezifiziert, was dem aktuellen Projektstand entspricht. Solange aber die offenen Fragen nicht geklärt sind, ist die Zielerreichung ungewiss. Die Klärung der offenen Fragen ist daher nicht zu unterschätzen und muss rechtzeitig erfolgen. Eine übersichtliche Gesamt-Detail-Projektplanung, die auch Abhängigkeiten und den kritischen Pfad aufzeigt, fehlt. Dadurch werden wesentliche Faktoren, die das Projekt gefährden könnten, sowie veränderte Planungsgrößen (beispielsweise mögliche Anpassungen von Test- und Migrationsplänen) nicht transparent ausgewiesen (etwa die Einbettung von ASALfutur im Kontext der RZ-Strategie des Bundes). Wichtig ist auch, dass Probleme rechtzeitig erkannt werden und Entscheide im Projekt schnell erfolgen können.

Die Erfahrung zeigt, dass eine belastbare und im Detail verlässliche Gesamtplanung unerlässlich ist. So lässt sich das Risiko vermindern, dass Projekte in der Realisierungsphase scheitern und abgebrochen werden müssen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, im Zuge der Detailplanung einen Gesamt-Detail-Projektplan inklusive aller notwendigen Abhängigkeiten und kritischem Pfad zu erstellen und zu pflegen. Die Aktivitäten auf dem kritischen Pfad sind eng zu überwachen und gegebenenfalls deren Termineinhaltung mit besonderen Massnahmen abzusichern.

Stellungnahme der Ausgleichsstelle ALV:

Die Erarbeitung einer solchen Planung war im Projekt von Beginn an nach Abschluss der Detailspezifikation und vor Start der Realisierungsarbeiten im Sommer 2019 geplant.

Diese mit dem Lieferanten abgestimmte Gesamt-Detailplanung bis auf Stufe von Arbeitspaketen liegt per Juli 2019 vor.

Die Empfehlung ist damit umgesetzt.

3 Die Berichterstattung und das Risikomanagement sind vorbildlich

ASALfutur berichtet dem Projektausschuss in regelmässigen Abständen über den Stand der Dinge. Jeweils zum Phasenübergang und vor der Freigabe von Mitteln für die Folgephase holt das Projekt die notwendige Genehmigung der AK ALV ein. Zudem rapportiert ASALfutur als IKT-Schlüsselprojekt im Rahmen der Statusübersicht über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes halbjährlich an den Bundesrat und das Parlament (IKT-Schlüsselprojektreporting). Dazu führt es auch die geforderte Leistungswertanalyse.

Die Statusampeln entsprechen dem Status der Berichtsperiode, die Kosten können nachvollzogen werden und die Leistungswertanalyse wird in enger Abstimmung mit dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) erstellt.

Beurteilung

Die EFK hat keine Hinweise gefunden, dass das IKT-Schlüsselprojektreporting inkl. Leistungswertanalyse nicht verlässlich wäre.

Die Leistungswertanalyse hätte mit Abschluss der Detailkonzepte bis zum 30. Juni 2019 als Baseline für die Realisierung ab 1. Juli 2019 eine gute Grundlage für belastbare Prognosen bilden können. Mit der Parallelisierung der Arbeiten muss diese für den nächsten Halbjahresbericht überarbeitet werden.

Risiken werden durch einen externen Risikomanager professionell beurteilt, womit der Auftraggeber von ASALfutur optimal unterstützt wird. Gefahren und Chancen werden durch Gespräche auf allen Stufen der Organisation erhoben. Massnahmen zur Risikoreduktion werden mit einem Umsetzungstermin definiert. Die Risiken wie auch die Massnahmen und deren Umsetzung werden laufend kontrolliert und im Rahmen der Berichterstattung wird über den Risikostand berichtet. Einzig die Umsetzung der definierten Massnahmen erfolgt teilweise etwas schleppend und die vereinbarten Termine werden nicht immer eingehalten.

Beurteilung

Das Risikomanagement ist zweckmässig und wird durch einen sehr erfahrenen Risikomanager ausgeführt. Die bisher definierten Massnahmen zur Risikoreduktion sind zielführend und umfassen die aufgeführten Risikobereiche.

Der Umsetzungsstand der Massnahmen sollte durch den Projektauftraggeber aktiv vorangetrieben werden. Zum Revisionszeitpunkt besonders zu beachten waren das Anforderungsmanagement, weil dieses die Basis zum Beispiel für die Testabdeckung bildet, sowie der Stand der Migrationskonzepte.

Es besteht zudem ein Risiko, dass die Lizenzierungskosten über die gesamte geplante Laufzeit von zehn Jahren höher als geplant ausfallen könnten, da sie mit SAP vertraglich nicht verbindlich vereinbart wurden.

4 Die Chancen der Digitalisierung werden leider nur teilweise ausgeschöpft

Die Ausgleichsstelle für die ALV musste 2015 eine fachliche 1:1-Migration des veralteten Informatiksystems ASAL abbrechen.⁵ Sie hat daraufhin im Rahmen einer Neuausrichtung im Projekt ASALfutur einen anderen Ansatz gewählt und sieben strategische Ziele für die Systemablösung definiert.

Der Ausschuss der Aufsichtskommission hat diese 2016 verabschiedet:⁶

- 1) die heutige Bezügerbewirtschaftung ist Ende 2020 abgelöst;
- 2) die neue Lösung genießt eine hohe Benutzerakzeptanz;
- 3) die neue Lösung muss prozessorientiert sein;
- 4) dort, wo die Prozesse durch die neue Lösung unterstützt werden, müssen die Prozesse einheitlich sein;
- 5) eine gute Integration mit dem Dokumentenmanagementsystem und dem Dokumentengenerator sowie
- 6) die Integrationsfähigkeit mit allen Systemen und Umsystemen der ALV müssen gewährleistet sein;
- 7) Standardkomponenten sollen, soweit möglich und sinnvoll, eingesetzt werden.

Eine Rahmenbedingung war, dass ASALfutur die geltenden gesetzlichen Bestimmungen übernimmt. Das Projekt hat keinen Auftrag, das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) und dessen Verordnung oder weitere verknüpfte Gesetze zu hinterfragen. Für die praktische Anwendung des umfangreichen Gesetzeswerks stellt die Ausgleichsstelle Handbücher im Gesamtumfang von über 700 Seiten zur Verfügung (AVIG-Praxis). Mit ASALfutur soll diese AVIG-Praxis durch ein Regelwerk automatisiert werden.

In der ASALfutur-Studie wurde die Ziellösung aus der Geschäftsarchitektur mit Fokus auf die Auszahlung von Leistungen der ALV erarbeitet. Eine direkte Integration mit dem eGovernment-Portal EasyGov des SECO ist dabei nicht vorgesehen. Dies wird erst später im Rahmen des Projekts eALV geprüft, welches ALV-übergreifend das Portal für die drei Stakeholder der ALV (Stellensuchende, Arbeitgeber und Anbieter für arbeitsmarktliche Massnahmen) zur Verfügung stellt.

Im Februar 2017 hat die AK ALV das Projekt ASALfutur und die Konzeptionsphase freigegeben. Mit einer WTO-Ausschreibung wurde ein geeigneter Lieferant für ein neues Auszahlungssystem gesucht (Projekt-ID 157918).⁷ Der Zuschlag ging an die NOVO Business Consultants AG, Bern mit einer SAP-Lösung.⁸ Gegen den Zuschlag wurde Beschwerde eingereicht. Während die aufschiebende Wirkung dieser Beschwerde abgewiesen wurde, steht der definitive Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts noch aus. Durch die Beschwerde wird der ALV-Fonds wegen der längeren Projektlaufzeit nach aktuellen Berechnungen des Projekts alleine beim Realisierungspartner mit über 800 000 Franken Mehrkosten belastet; hinzu kommen Mehraufwände

⁵ «Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes ASALneu und der neuen Informatikstrategie der ALV» (PA 16429), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch).

⁶ Siehe zu den Akteuren Ausgleichsstelle, Ausschuss, Aufsichtskommission und weitere auch die Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung.

⁷ Publikationsdatum Simap: 11.07.2017.

⁸ Publikationsdatum Simap: 24.11.2017.

für interne Leistungen und externe Kosten für die Projektbegleitung. Nach Einschätzung der Projektverantwortlichen ist das Projekt dennoch per Mitte 2019 kostenmässig im Plan.

Im November 2017 hat die AK ALV die Realisierungsphase freigegeben. Durch die Beschwerde gegen den Zuschlag konnte diese erst im Frühjahr 2018 starten. Die Lösung wird verschiedene SAP-Module verwenden und diese durch Schnittstellen miteinander und mit Umsystemen verbinden. Die Detailplanung für die konkrete Umsetzung war während der Prüfungsdauer in Arbeit.

Beurteilung

Die EFK hat bereits in der Governanceprüfung 2017 angeregt, die Chancen der Digitalisierung verstärkt zu nutzen und wo möglich Synergiepotenziale zu erschliessen. Dafür hätten gewisse Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen.⁹

Die Ausgleichsstelle und die Aufsichtscommission haben sich leider entschieden, den Fokus von ASALfutur nur auf den Ersatz des Auszahlungssystems zu richten. Das Projekt ASALfutur hat keinen Auftrag, das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) und dessen Verordnung oder weitere verknüpfte Gesetze zu hinterfragen. In diesem Sinne fehlen bis auf Weiteres die Grundlagen für eine über das Auszahlungssystem hinausgehende Digitalisierung in der ALV, wie zum Beispiel die Integration von ASAL und AVAM.¹⁰ ASALfutur wird deshalb auf der Basis der bestehenden Gesetze ausschliesslich eine moderne SAP-Lösung für die Auszahlungen erarbeiten und dabei Prozesse soweit möglich automatisieren.

Die gewählte Architektur ist aus Sicht der ASAL-Ablösung definiert worden und unter dieser Prämisse nachvollziehbar. Insbesondere die Zentralisierung der Daten schafft eine wichtige Voraussetzung für spätere Vereinfachungen. Die Vorgehensweise birgt allerdings ein gewisses Risiko, dass Entscheide gefällt werden, die später mit Aufwand wieder korrigiert werden müssen.

Im Bereich Stammdatenverwaltung sind darüber hinaus in zwei weiteren Programmen der Bundesverwaltung ähnliche Aufgaben zu lösen (SUPERB23 und DaziT). Diese Abstimmungsarbeiten wurden initiiert und müssen weiter konkretisiert werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, den Aufbau der Stammdatenverwaltung mit den Programmen SUPERB23 und DaziT abzustimmen, sodass gleiche Daten gleich spezifiziert und in SAP implementiert werden, um in der Schnittstellenentwicklung Synergien übergreifend zu nutzen.

Stellungnahme der Ausgleichsstelle ALV:

Das Projekt ASALfutur wird eine Stammdatenverwaltung für alle Arbeitslosenkassen realisieren. Die übergeordnete Konsolidierung der Stammdaten auf Stufe öffentliche Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (RAV und ALK-übergreifend) wird ab 2020 in einem separaten Projekt angegangen. In diesem ist auch die Abstimmung mit den erwähnten Programmen SUPERB23 und DaziT vorgesehen.

Die Empfehlung wird umgesetzt.

⁹ Empfehlung 5 der «Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung: Die EFK empfiehlt dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, das System für die Arbeitslosenentschädigung grundsätzlich zu überdenken. Sie legt ihm nahe, die Chancen der Digitalisierung übergreifend zu nutzen. Das WBF sollte dabei die Komplexität möglichst reduzieren und die Synergien mit den Kantonen verstärken».

¹⁰ Empfehlung 4 der «Governanceprüfung bei der Arbeitslosenversicherung: Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Geschäfts-Zielarchitektur zu finalisieren. Nach Genehmigung der Geschäfts-Zielarchitektur muss die Ausgleichsstelle die gestarteten Vorhaben darauf abgleichen. Die Ausgleichsstelle soll baldmöglichst festlegen, wie die IKT-Landschaft nach 2021 aussieht».

5 Das Informatikprojekt-Portfolio ab 2022 muss noch genehmigt werden

Das Informatikprojektportfolio der Ausgleichsstelle für die ALV unterscheidet zwei Zeiträume. Auf Basis einer genehmigten Informatik- und Sourcingstrategie stehen bis 2021 die drei strategischen Projekte ASALfutur, AVAM-Modernisierung und das E-Government Projekt eALV im Vordergrund. Gemäss SECO wird erst später im Rahmen des Projekts eALV die Integration in das Portal EasyGov des SECO geprüft. Ein entsprechender Auftrag wurde nach mündlichen Informationen erteilt und erste Abklärungsarbeiten haben begonnen.

Für die Weiterentwicklung der ALV ab 2022 im Informatikumfeld hat die Ausgleichsstelle sechs strategische Stossrichtungen definiert, unter anderem die vollständige Umsetzung einer integrierten Anwendungslandschaft. Diese müssen noch durch die AK ALV genehmigt werden. Ein wichtiges Fundament ist dabei die Geschäftszielarchitektur, die in Etappen umgesetzt wird.

Beurteilung

Die EFK hat bereits in der Governanceprüfung empfohlen, zuerst die Geschäftszielarchitektur zu finalisieren, sie genehmigen zu lassen und die bereits gestarteten Vorhaben darauf abzugleichen. Die Ausgleichsstelle sollte dazu baldmöglichst festlegen, wie die IKT-Landschaft nach 2021 aussieht. Die Ausgleichsstelle hat sich für ein paralleles Vorgehen entschieden.

Die EFK beurteilt Empfehlung 4 der Governanceprüfung als nicht vollständig umgesetzt, es fehlt noch die explizite Genehmigung der Zielarchitektur durch die AK ALV. Die aufgezeigte Umsetzung einer integrierten Anwendungslandschaft ist deshalb noch nicht sichergestellt.

Der Entscheid, eine Integration in das Portal EasyGOV zu prüfen, ist zu befürworten. Einerseits könnten sich Synergien ergeben und andererseits wird damit die Glaubwürdigkeit der EasyGov-Initiative des SECO gesteigert.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, SR 837.0)

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. April 2018 (W007)

Weisungen des ISB zur Berichterstattung über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes vom 7. November 2017 (P038)

Anhang 2: Abkürzungen

AK ALV	Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung
AVAM	Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
BV	Bundesverwaltung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
RZ	Rechenzentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WTO	World Trade Organization

Anhang 3: Glossar

BV-Netz	Informatiknetz des Bundes
DaziT	Programm zur Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung
Proof of Concept (PoC)	PoC ist ein Begriff aus dem Projektmanagement. Er ist ein Beleg dafür, dass ein Vorhaben prinzipiell realisierbar ist.
Superb23	Programm für die Umsetzung der neuen SAP-Umgebungen für die zivile Bundesverwaltung

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).