

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	989.21304
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	4
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	10
Key facts	13
1 Auftrag und Vorgehen	17
1.1 Ausgangslage	17
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	18
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	18
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	18
1.5 Schlussbesprechung	18
2 Der neue Einführungstermin ist sorgfältig erarbeitet	19
3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament ist verlässlich	22
4 Die Risikomassnahmen müssen konsequenter umgesetzt werden	23
5 Griffige Massnahmen für eine erfolgreiche Betriebsaufnahme sind notwendig	25
5.1 Unterstützung und Einbezug der Arbeitslosenkassen intensivieren.....	25
5.2 Fähigkeitslücken in der Betriebsorganisation schliessen	27
5.3 ASAL 2.0 fertigstellen.....	28
6 eServices sollten mit der Einführung von ASAL 2.0 verfügbar sein	30
6.1 eServices leisten einen wichtigen Beitrag zur Digitalisierung	30
6.2 Das Informatikportfolio der Arbeitslosenversicherung konsequent auf die Zielerreichung der Strategie ausrichten	33
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	35
Anhang 2: Abkürzungen	37
Anhang 3: Glossar	39
Anhang 4: Geschäftsfelder des Leistungsbereichs Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung	41

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 bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (SECO-TC¹) das Informatikschlüsselprojekt ASALfutur zum dritten Mal geprüft. Das Projekt befindet sich in der Realisierungsphase. Die bestehende Anwendung ASAL dient der Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Ende März 2021 wurden Arbeitslosenentschädigungen an rund 158 000² Personen und aufgrund der Coronavirus-Pandemie Kurzarbeitsentschädigungen (KAE) an ca. 44 600³ Betriebe ausbezahlt.

Mit Beginn der Coronavirus-Pandemie im Frühjahr 2020 ist die Belastung bei den Arbeitslosenkassen (ALK) massiv gestiegen. Sie waren deshalb nicht mehr in der Lage, Ressourcen für die Projektmitarbeit bereitzustellen. Das Projekt stand darum kurze Zeit fast still. Durch eine fehlende realistische Einschätzung des SAP-Realisierungspartners über den Restaufwand für die anstehenden Umsetzungsarbeiten war die Projektsituation zusätzlich belastet. Der Einführungstermin musste deshalb gegenüber der ursprünglichen Planung um 18 Monate verschoben werden. Die Einführung ist nun im Oktober 2022 geplant und der Projektabschluss Ende 2023. Die Mehrkosten von 14 Millionen Franken sind unter anderem auf zusätzliche Anforderungen, das Heranziehen externer Spezialisten und die Coronavirus-Pandemie zurückzuführen. Das Projektvolumen beträgt neu 118 Millionen Franken.

Die EFK prüfte die überarbeitete Gesamtplanung, das Qualitäts- und Risikomanagement und ob die kurzfristig eingeführten eServices⁴ eine verbesserte Abwicklung der Prozesse unterstützen und damit die ALK entlasten. Neben den ordentlichen Prüfungshandlungen erfolgten sieben Interviews bei sechs kantonalen und einer privaten ALK. Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung bei sechs Themen Verbesserungsmaßnahmen umzusetzen.

Sorgfältig erarbeitete Planungsgrundlagen legen die Basis für den neuen Einführungstermin

Die erarbeitete Neuplanung ASALfutur basiert auf der Anpassung der vertraglichen Grundlagen mit dem SAP-Lösungsanbieter. Sie ist sorgfältig erarbeitet und für die EFK nachvollziehbar aufgebaut. Der neue Einführungstermin wird von den Projektbeteiligten als realistisch und machbar eingestuft.

Die EFK schliesst aber nicht aus, dass weitere Anpassungen notwendig werden. Die Aufsichtskommission (AK ALV) ist über die Mehrkosten und die Neuplanung frühzeitig informiert worden. Das Projekt ist solide aufgesetzt und gut geführt. Die Projektleitung ist pro-

¹ Leistungsbereich Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung

² Stand März 2021; siehe <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/institutionen-medien/statistiken.html>; Pressedokumentation «Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im März 2021», Abfrage vom 14.06.2021

³ Ebd.

⁴ Es wird auch der Begriff Onlineservices verwendet; siehe <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/institutionen-medien/projekte-massnahmen/ealv.html>

fessionell und die Zusammenarbeit mit dem Projektauftraggeber etabliert. Mit dem Wechsel des Umsetzungsprojektleiters des SAP-Lösungsanbieters wurden die gewünschten Ergebnisse der zuletzt umgesetzten Iterationen erreicht.

Die Betriebsaufnahme erfordert besondere Aufmerksamkeit

Das Qualitäts- und Risikomanagement ist wirksam aufgebaut. Regelmässige Assessments fordern Auftraggeber und Projektleitung. Die vorgeschlagenen Massnahmen zu den identifizierten Risiken sind durch den Auftraggeber konsequent zu begleiten und zeitnah umzusetzen. Verschiedene Gefahren haben starken Einfluss auf den Projekterfolg und insbesondere auf den prognostizierten Einföhrungstermin. Es sind dies vor allem die starke Belastung von Schlüsselpersonen, mögliche weitere Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie, die Akzeptanz des neuen Informatiksystems und die damit verbundenen Prozessanpassungen. Dazu ist die Unterstützung der ALK und deren Einbezug zu intensivieren. Ein wichtiger Punkt sind zudem verlässliche Aussagen zu Performance- und Antwortzeitverhalten des neuen Systems. Diese müssen vor der Einföhrung umfassend getestet werden, mit migrierten Daten aber auch mit dem vollständigen Funktionsumfang.

Der Betrieb von neuen, integrativen Anwendungen stellt grosse Herausforderungen an die Betriebsorganisation. Diese verfügt heute noch nicht über die geforderte Maturität, was ein Risiko für die Einföhrung ist. Massnahmen zur Stärkung und zum Ausbau des Betriebs sind durch die Leitung SECO-TC so rasch wie möglich zu definieren und umzusetzen.

Eine harmonisierte Systemlandschaft als Chance für digitale Prozesse

SECO-TC hat Ende 2020 die elektronische Voranmeldung bei den kantonalen Amtsstellen (KAST) und die Abrechnung der KAE im summarischen Verfahren für die Wirtschaft kurzfristig bereitgestellt. Die Anbindung erfolgte an das bestehende System ASAL und brachte den Unternehmen wie auch den ALK eine Erleichterung, sofern die Unternehmen den Onlinezugang bereits nutzen. Die Einföhrung ASAL 2.0 wird aber ohne die bereits geplanten bzw. bereits eingeföhrten eServices für versicherte Personen (VP) und Unternehmen erfolgen. Grund: Das Projekt priorisiert die fristgerechte Einföhrung des Auszahlungssystems, deswegen soll die Bereitstellung der eServices zurückgestellt werden.

Die EFK ist hingegen der Meinung, dass SECO-TC mit der Einföhrung von ASAL 2.0 im Oktober 2022 die Portalintegration mit den eServices für VP und Unternehmungen gleichzeitig einföhren soll. Dies würde die Erwartungen der ALK erfüllen und die Interaktion zwischen den Benutzergruppen vereinfachen.

Die Trennung zwischen ASAL und AVAM (Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik) ist die historische Folge von zwei separaten rechtlichen Grundlagen. Dank der neuen «Verordnung für die von der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung betriebenen Informationssysteme (ALV-Informationssystemeverordnung, ALV-IsV)»⁵ wird die Ausgangslage für ein integriertes und digitales Abwickeln der gesamten ALV-Prozesse geschaffen. Die Systeme sind künftig gemäss Strategie SECO-TC in eine integrierte Anwendungslandschaft zu überföhren.

⁵ Siehe auch: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79697.html>

Die heutige Arbeitsweise ist stark projektbezogen. Die Projekte und die anstehenden Herausforderungen sind noch zu wenig abgestimmt. Die Steuerung der Projekte soll mittels einer übergreifenden Portfoliosteuerung verbessert werden. Diese Steuerung befindet sich zurzeit noch im Aufbau und kann ein wirkungsvolles Führungsinstrument zur Umsetzung der Digitalisierungsziele von SECO-TC werden.

Die Berichterstattung des Projekts ASALfutur an Bundesrat und Parlament ist verlässlich.

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 troisième audit du projet informatique clé SIPACfuture auprès de l'organe de compensation de l'assurance-chômage (SECO-TC¹). Le projet est en phase de réalisation. L'actuelle solution SIPAC sert au paiement des prestations de l'assurance-chômage. Fin mars 2021, environ 158 000² personnes avaient bénéficié d'indemnités de chômage et, en raison de la pandémie de COVID-19, quelque 44 600³ entreprises avaient reçu des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT).

Avec le début de la pandémie de coronavirus au printemps 2020, la charge de travail des caisses de chômage (CCh) a beaucoup augmenté. Elles n'étaient ainsi plus en mesure d'engager les ressources nécessaires pour participer au projet. Celui-ci a donc été quasiment à l'arrêt pendant une courte période. La situation s'est aggravée du fait que le partenaire d'exécution SAP n'a pas estimé de façon réaliste la charge que représentent les travaux de mise en œuvre à venir. Pour ces raisons, la date de déploiement a dû être repoussée de 18 mois par rapport au calendrier initial. Le déploiement est prévu pour octobre 2022 et l'achèvement du projet pour fin 2023. Les coûts additionnels de 14 millions de francs sont, entre autres, dus à des exigences supplémentaires, au recours à des spécialistes externes et à la pandémie de COVID-19. Le volume du projet est désormais de 118 millions de francs.

Le CDF a examiné la planification générale actualisée, la gestion de la qualité et des risques, et dans quelle mesure les eServices⁴ déployés à court terme contribuent à améliorer l'exécution des processus et donc à diminuer la charge des CCh. Outre les opérations de contrôle ordinaires, sept entretiens ont été menés auprès de six CCh cantonales et d'une CCh privée. Le CDF recommande à l'organe de compensation de l'assurance-chômage de mettre en œuvre des mesures d'amélioration dans six domaines.

Des bases de planification soigneusement établies constituent le fondement du nouveau calendrier de déploiement

La nouvelle planification du projet SIPACfuture est fondée sur l'adaptation des bases contractuelles avec le prestataire de solutions SAP. Elle est soigneusement établie et élaborée de manière intelligible pour le CDF. Les participants au projet considèrent que la nouvelle date de déploiement est réaliste et faisable.

Le CDF n'exclut cependant pas que d'autres adaptations soient nécessaires. La Commission de surveillance (CS AC) a été informée dès que possible des frais supplémentaires et de la nouvelle planification. Le projet est solidement structuré et bien géré. La direction du projet

¹ Domaine de prestations Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung

² État en mars 2021; cf. <https://www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home/menue/institutionen-medien/statistiken.html>; documentation de presse «La situation sur le marché du travail en mars 2021», consulté le 14.06.2021

³ Ibid.

⁴ Le terme «services en ligne» est également utilisé; cf. <https://www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home/menue/institutionen-medien/projekte-massnahmen/ealv.html>

est professionnelle et la coopération avec le mandant est bien établie. Avec le changement du responsable de la mise en œuvre du projet employé par le prestataire de solutions SAP, les résultats escomptés de l'application des dernières itérations ont été atteints.

La mise en service nécessite une attention particulière

La gestion de la qualité et des risques est efficacement structurée. Des évaluations régulières mettent au défi le mandant et la direction du projet. Les mesures proposées pour faire face aux risques identifiés doivent être encadrées étroitement par le mandant et mises en œuvre rapidement. Différents risques sont susceptibles de péjorer la réussite du projet et, en particulier, le respect de la date de déploiement prévue. Il s'agit principalement de la lourde charge pesant sur les personnes clés, d'autres effets possibles de la pandémie de coronavirus, de l'acceptation du nouveau système informatique et des adaptations de processus associés. Pour ce faire, le soutien des CCh et leur implication dans le projet doivent être intensifiés. Il est aussi important d'avoir des informations fiables sur les performances et sur le temps de réponse du nouveau système. Ceux-ci doivent faire l'objet de tests exhaustifs avant leur déploiement, avec des données migrées, mais aussi avec l'ensemble des fonctions.

L'exploitation de nouvelles applications intégrées sont un défi de taille pour l'organisation opérationnelle. Cette dernière n'a pas encore atteint la maturité requise, ce qui présente un risque pour le déploiement. Des mesures de renforcement et de développement de l'exploitation doivent être définies et mises en œuvre au plus vite par la direction du SECO-TC.

Une infrastructure du système harmonisée, une chance pour les processus numériques

Fin 2020, le SECO-TC a vite mis à disposition du secteur économique la notification électronique préalable pour les offices cantonaux et le décompte sommaire des IRHT. La connexion a été établie avec le système SIPAC existant et a facilité le travail des CCh et des entreprises, pour autant que ces dernières utilisent déjà l'accès en ligne. Néanmoins, le déploiement de SIPAC 2.0 ne comprendra pas les eServices prévus ou déjà déployés pour les personnes assurées (PA) et les entreprises. En effet, priorité est donnée au déploiement dans les délais du système de paiement, raison pour laquelle la mise à disposition des eServices doit être reportée.

Le CDF estime au contraire que le SECO-TC devrait procéder à l'intégration du portail avec les eServices pour les PA et les entreprises lors du déploiement de SIPAC 2.0 en octobre 2022. Cela répondrait aux attentes des CCh et faciliterait les échanges entre les groupes d'utilisateurs.

La séparation entre les systèmes SIPAC et PLASTA (information en matière de placement et de statistiques du marché du travail) est la conséquence historique de deux bases légales distinctes. La nouvelle ordonnance sur les systèmes d'information gérés par l'organe de compensation de l'assurance-chômage (ordonnance sur les systèmes d'information AC, OSI-AC)⁵ crée les conditions nécessaires à la gestion intégrée et numérique de l'ensemble des processus AC. Ces systèmes devront à l'avenir être transférés dans une architecture d'applications intégrée, conformément à la stratégie du SECO-TC.

⁵ Cf. également: <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79697.html>

Les méthodes de travail sont aujourd'hui fortement axées sur les projets. Les projets et les défis à relever ne sont pas encore assez coordonnés. Le pilotage des projets doit être amélioré au moyen d'une gestion globale du portefeuille. Il est encore en cours de développement et peut devenir un instrument efficace pour la réalisation des objectifs du SECO-TC en matière de numérisation.

Le rapport sur le projet SIPACfuture destiné au Conseil fédéral et au Parlement est fiable.

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 per la terza volta il progetto chiave TIC «SIPADfuturo» presso l'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (SECO-TC¹). Il progetto è in fase di realizzazione. L'attuale applicazione SIPAD serve per il pagamento delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. A fine marzo 2021 sono state versate indennità di disoccupazione a circa 158 000² persone e, a causa della pandemia di COVID-19, indennità per lavoro ridotto (ILR) a circa 44 600³ aziende.

Dall'inizio della pandemia di COVID-19 nella primavera del 2020, la pressione sulle casse di disoccupazione è aumentata enormemente. Queste non erano perciò più in grado di mettere a disposizione risorse per la partecipazione al progetto, che quindi è rimasto quasi fermo per un breve periodo. La situazione del progetto è stata aggravata ulteriormente dalla mancanza di una stima realistica da parte del partner di realizzazione SAP in merito alle risorse restanti per i lavori di attuazione successivi. Per questo motivo è stato necessario posticipare la data di introduzione di 18 mesi rispetto ai piani originali. L'introduzione è ora prevista per ottobre 2022 e la conclusione del progetto per la fine del 2023. I costi aggiuntivi di 14 milioni di franchi sono dovuti fra l'altro all'osservanza di requisiti supplementari, alla consultazione di specialisti esterni e alla pandemia di COVID-19. Il volume del progetto ammonta ora a 118 milioni.

Il CDF ha verificato la nuova pianificazione complessiva, la gestione della qualità e dei rischi e se gli eServices⁴ introdotti da poco garantiscono il migliore funzionamento dei processi e, dunque, consentono di sgravare le casse di disoccupazione. Oltre alle verifiche ordinarie, sono state effettuate sette interviste presso sei casse di disoccupazione cantonali e una privata. Il CDF raccomanda al SECO-TC di attuare misure di miglioramento in merito a sei temi.

Nuova data di introduzione stabilita in base a principi di pianificazione accuratamente elaborati

La nuova pianificazione di SIPADfuturo si basa sull'adeguamento delle basi contrattuali con il fornitore di soluzioni SAP. Il CDF ritiene che tale pianificazione sia stata elaborata in modo accurato e ragionevole. I partecipanti al progetto reputano realistica e fattibile la nuova data di introduzione.

Tuttavia, il CDF non esclude che possano essere necessari ulteriori adeguamenti. La Commissione di sorveglianza dell'assicurazione contro la disoccupazione è stata informata tempestivamente sui costi aggiuntivi e sulla nuova pianificazione. Il progetto poggia su basi

¹ Campo di prestazioni Mercato del lavoro / Assicurazione contro la disoccupazione

² Stato: marzo 2021; cfr. <https://www.arbeit.swiss/secoalv/it/home/menue/institutionen-medien/statistiken.html>; documentazione per la stampa «La situazione sul mercato del lavoro a marzo 2021», ultima consultazione 14 giugno 2021

³ Ibid.

⁴ Viene utilizzato anche il termine «servizi online»; cfr. <https://www.arbeit.swiss/secoalv/it/home/menue/institutionen-medien/projekte-massnahmen/ealv.html>

solide e gode di una buona gestione. La direzione del progetto è professionale e con il committente del progetto è stata instaurata una buona collaborazione. Con il cambio del capo del progetto di attuazione del fornitore di soluzioni SAP sono stati raggiunti i risultati auspicati nelle ultime iterazioni effettuate.

La messa in esercizio richiede particolare attenzione

La gestione della qualità e dei rischi è stata allestita in maniera efficace. Le verifiche regolari sono una sfida per il committente e la direzione del progetto. Il committente deve seguire conseguentemente i provvedimenti proposti riguardo ai rischi individuati e attuarli tempestivamente. Diversi fattori di rischio possono condizionare fortemente il successo del progetto e, in particolare, la data di introduzione prevista. Si tratta soprattutto della forte pressione su persone chiave, possibili ulteriori effetti della pandemia di COVID-19, l'accettazione del nuovo sistema informatico e i relativi adeguamenti processuali. In tal senso è necessario intensificare il sostegno e il coinvolgimento delle casse di disoccupazione. Inoltre, è importante che vi siano indicazioni affidabili in merito alle performance e al tempo di risposta del nuovo sistema. Queste ultime devono essere testate accuratamente con i dati migrati e con il ventaglio completo delle funzionalità prima dell'introduzione.

La gestione di nuove applicazioni integrative è una grande sfida per l'organizzazione d'esercizio. Attualmente essa non dispone infatti ancora della maturità necessaria e ciò rappresenta un rischio per l'introduzione. La direzione del SECO-TC deve definire e attuare il prima possibile delle misure di rafforzamento e sviluppo dell'organizzazione d'esercizio.

Sistemi armonizzati come opportunità per i processi digitali

A fine 2020 il SECO-TC ha messo rapidamente a disposizione del settore economico il preannuncio elettronico per i servizi cantonali e il conteggio dell'indennità per lavoro ridotto in procedura sommaria. La connessione avveniva sull'attuale sistema SIPAD e facilitava il processo sia alle casse di disoccupazione che alle aziende, se queste utilizzavano l'accesso online. Tuttavia, l'introduzione di SIPAD 2.0 avverrà senza gli eServices già pianificati o già introdotti per le persone e le aziende assicurate. Il motivo è che il progetto dà la priorità all'introduzione tempestiva del sistema di pagamenti, rinviando la messa a disposizione degli eServices.

Il CDF invece è dell'idea che il SECO-TC debba introdurre a ottobre 2022, assieme a SIPAD 2.0, anche l'integrazione del portale con gli eServices per le persone e le aziende assicurate. Ciò soddisferebbe le aspettative delle casse di disoccupazione e semplificherebbe l'interazione tra i gruppi di utenti.

La separazione tra SIPAD e COLSTA (informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro) è la conseguenza storica di due basi legali distinte. Grazie alla nuova ordinanza sui sistemi d'informazione gestiti dall'ufficio di compensazione dell'assicurazione contro la disoccupazione (OSI-AD)⁵ vengono create le condizioni per uno svolgimento integrato e digitale di tutti i processi relativi all'assicurazione contro la disoccupazione. In futuro i sistemi dovranno essere integrati in un unico ambiente applicativo, secondo la strategia del SECO-TC.

⁵ Si veda anche: <https://www.admin.ch/gov/it/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79697.html>

L'attuale metodo di lavoro è strettamente legato al progetto. I progetti successivi e le future sfide non sono ancora stati definiti chiaramente. La gestione dei progetti deve essere migliorata tramite una gestione trasversale del portafoglio. Quest'ultima è ancora in fase di sviluppo e potrà diventare uno strumento di gestione efficace per l'attuazione degli obiettivi di digitalizzazione del SECO-TC.

I rapporti sul progetto SIPADfuturo per il Consiglio federale e il Parlamento sono affidabili.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project ASALfutur

Report 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 key IT project ASALfutur at the Unemployment Insurance Compensation Office (SECO TC¹) for the third time. The project is in the implementation phase. The existing ASAL application is used to pay unemployment insurance benefits. At the end of March 2021, unemployment benefits were paid to around 158,000² individuals and, due to the COVID-19 pandemic, short-time working compensation was paid to around 44,600³ companies.

With the start of the COVID-19 pandemic in spring 2020, the burden on the unemployment insurance funds increased massively. They were therefore no longer able to provide resources for the project, meaning that it was almost at a standstill for a short time. The project situation was made worse because the SAP implementation partner did not have a realistic estimate of the remaining time and effort for the upcoming implementation work. The implementation date therefore had to be postponed by 18 months compared to the original schedule. The introduction is now planned for October 2022 and project completion for the end of 2023. The supplementary costs of CHF 14 million are due to additional requirements, the involvement of external specialists and the COVID-19 pandemic, among other things. The project volume now amounts to CHF 118 million.

The SFAO audited the revised overall planning, the quality and risk management and whether the e-services⁴ introduced at short notice support improved handling of the processes and thus relieve the unemployment insurance funds. In addition to the usual audit procedures, seven interviews were conducted at six cantonal unemployment insurance funds and one private. The SFAO recommends that the Unemployment Insurance Compensation Office implement improvement measures in six areas.

Carefully elaborated planning framework lays the foundation for the new implementation date

The new ASALfutur plans drawn up are based on the adjustment to the contractual basis with the SAP solution provider. They have been carefully drawn up and structured in a way that is transparent for the SFAO. The new implementation date is considered realistic and feasible by those involved in the project.

Nevertheless, the SFAO does not rule out the possibility that further adjustments will be necessary. The Supervisory Commission for the Unemployment Insurance Fund was informed of the additional costs and the new plans at an early stage. The project is solidly structured and well managed. The project management is professional and cooperation

¹ Labour market/unemployment insurance performance area

² As of March 2021; see <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/institutionen-medien/statistiken.html>; press documentation "The labour market situation in March 2021", viewed on 14 June 2021

³ Ibid.

⁴ The term "online services" is also used, see <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/institutionen-medien/projekte-massnahmen/ealv.html>

with the project sponsor is well established. The SAP solution provider's appointment of a new implementation project manager meant that the desired results from the latest implemented iterations were achieved.

The launch of operations requires special attention

Quality and risk management is effectively established. Regular assessments challenge the client and project management. The proposed measures for the identified risks are to be monitored consistently by the client and implemented promptly. Various risks have a strong influence on the success of the project and especially on the projected implementation date. These are, above all, the heavy burden on key employees, possible further effects of the COVID-19 pandemic, the acceptance of the new IT system and the associated process adjustments. To this end, the support of the unemployment insurance funds and their involvement must be intensified. Furthermore, reliable information on the performance and response times of the new system is an important point. They must be tested extensively before introduction, not only with migrated data but also with the full range of functions.

The operation of new, integrative applications poses great challenges with regard to the organisation of operations. This is not yet sufficiently mature and thus poses a risk for the rollout. Measures to strengthen and expand operations must be defined and implemented as quickly as possible by the SECO TC management.

A harmonised system landscape as an opportunity for digital processes

At the end of 2020, SECO TC made the electronic advance notification to the cantonal offices and the settlement of the short-time working compensation in the summary procedure available to the economic sector at short notice. The connection was made to the existing ASAL system and made things easier for the companies as well as the unemployment insurance funds, provided the companies already used the online service. However, ASAL 2.0 will be introduced without the already planned/introduced e-services for insured persons and companies. The reason for this is that the project prioritises the timely introduction of the payment system, meaning that the provision of the e-services is to be postponed.

However, the SFAO is of the opinion that SECO TC should introduce the portal integration with the e-services for insured individuals and companies at the same time as ASAL 2.0 in October 2022. This would meet the expectations of the unemployment insurance funds and simplify interaction between the user groups.

The separation of ASAL and AVAM (information system for job placement and labour market statistics) is the historical consequence of two separate legal frameworks. The new ordinance on the information systems operated by the unemployment insurance compensation office⁵ creates the basis for integrated and digital handling of all unemployment insurance processes. Under the SECO TC strategy, it is planned to transfer the systems to an integrated application landscape.

⁵ See also: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79697.html>

The current way of working is strongly project-based. The projects and the upcoming challenges are still insufficiently coordinated. The management of the projects should be improved by means of an overarching portfolio management approach. This steering mechanism is currently still being developed and has the potential to be an effective management tool for implementing the digitalisation objectives of SECO TC.

The reporting on the ASALfutur project to the Federal Council and Parliament is reliable.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Ausgleichsstelle ALV

Die Empfehlungen der EFK sind im Projekt ASALfutur entweder bereits umgesetzt («Empfehlungen des externen Qualitäts- und Risikomanagers weiterhin konsequent beurteilen», «ALK frühzeitig in Testorganisation und -planung sowie in Datenmigrationen einbeziehen»), aktuell in Arbeit («ALK bei der Einführung noch aktiver unterstützen», «Maturität der Betriebsorganisation verbessern», «Einführung der eServices mittels Proof-of-concept prüfen») oder für zeitnahe Umsetzung geplant («Antwortzeitverhalten des neuen Systems testen»).

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (SECO-TC⁶) das IKT-Schlüsselprojekt Auszahlung der Arbeitslosenleistungen (ASALfutur⁷) zum dritten Mal.⁸ 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».

Mit dem Projekt ASALfutur wird das alte Auszahlungssystem der ALV abgelöst. SECO-TC strebt damit eine *Modernisierung und Digitalisierung* der Abwicklung und Auszahlung der Arbeitslosenversicherung (ALV) an. Folgende Ziele sollen erreicht werden:

- Integrierte und digitalisierte end-to-end Prozesse und die Vermeidung von Medienbrüchen und damit eine Verbesserung der Effektivität und der Effizienz;
- Zentrale statt redundante Datenhaltung und eine enge Integration der verwendeten Lösungskomponenten;
- Hohe Benutzerakzeptanz der neuen Lösung ASAL 2.0.

Das Informatiksystem ASAL dient der Bewirtschaftung des Bezugs von Arbeitslosenleistungen (ALE), von Insolvenzenschädigungen (IE), von Kurzarbeit- (KAE) und von Schlechtwetterentschädigungen (SWE) (siehe auch Anhang 4). Mit dem Informatiksystem ASAL werden ALE an rund 158 000⁹ Arbeitslose ausbezahlt. Mit dem historischen Anstieg der Kurzarbeitszeitentschädigungen (KAE) sind per März 2021 rund 341 000 Personen in 44 600¹⁰ Betrieben von Kurzarbeitszeit betroffen.

Es steht unter der Verantwortung und im Eigentum der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV). Die AK ALV ist eine ausserparlamentarische Behördenkommission und genehmigt Budget und Rechnung der Verwaltungskosten. Sie entscheidet auch über die Freigabe von Informatikprojekten.

ASAL wurde ab 1989 extern entwickelt, 1993 in Betrieb genommen und wird seither laufend gewartet. Betrieb, Wartung und Weiterentwicklung werden aus dem Ausgleichsfonds der ALV finanziert. Das heutige System hat sein Lebensende erreicht und muss abgelöst werden. Der Leiter von SECO-TC ist als Auftraggeber verantwortlich für die Ergebnisse des Projekts und die Erreichung der Ziele innerhalb des gesetzten Kosten- und Terminrahmens. Die Projektleitung führt das Projekt in seinem Auftrag.

Die Coronavirus-Pandemie hat grosse Auswirkungen auf das Projekt, seine Dauer und die Kosten. Infolge der Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen musste die Gesamtplanung des Projekts überarbeitet und mit dem SAP-Lösungspartner vertraglich neu

⁶ Leistungsbereich Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung

⁷ IKT-Schlüsselprojekt seit März 2017

⁸ «Governanceprüfung bei der ALV» (PA 17540) und IKT-Schlüsselprojekt ASALfutur (PA 19409) abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

⁹ Stand März 2021; siehe <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/institutionen-medien/statistiken.html>; Pressedokumentation «Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im März 2021», Abfrage vom 14.06.2021

¹⁰ Stand März 2021; siehe <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/menue/institutionen-medien/statistiken.html>; Pressedokumentation «Die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Mai 2021», Abfrage vom 14.06.2021

geregelt werden. Die Neuplanung sieht eine Projektverlängerung um 18 Monate vor. Die Inbetriebnahme des Basisreleases ASAL 2.0 ist neu für den Herbst 2022 geplant. Der Projektabschluss ist für 2023 vorgesehen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Vorhaben befand sich während der Prüfungsdurchführung in der Realisierungsphase. Die EFK beurteilte den Status und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung anhand folgender Prüffragen:

- Ist die überarbeitete Gesamtplanung ASALfutur zielführend?
- Besteht ein angemessenes Risiko- und Qualitätsmanagement?
- Unterstützen die eServices im Sozialversicherungsbereich eine verbesserte Abwicklung der Prozesse?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Roger Brodmann (Revisionsleitung), Marion Stettler, Alexandre Bläuer und Hans-Jörg Uwer vom 10. März bis 21. Mai 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Alberto Parisi. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Abschluss der Prüfungsdurchführung.

Zur Erfüllung des Prüfauftrags führte die EFK Interviews mit Schlüsselpersonen auf verschiedenen Stufen der Organisation sowie Vertretern ausgewählter Arbeitslosenkassen (ALK) durch. Sie ergänzte diese durch eine kritische Beurteilung relevanter Dokumentationen. Aufgrund der zu berücksichtigenden Gesundheitsmassnahmen war die physische Präsenz im SECO eingeschränkt und die Prüfungsinterviews fanden Online statt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam mit einer Ausnahme¹¹ vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6. Juli 2021 statt.

Teilgenommen haben der Leiter Informatik WBF sowie seitens SECO der Leiter der Direktion für Arbeit, der Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt / Arbeitslosenversicherung, der Leiter des Ressorts Informatik des SECO und die zwei Projektleiter ASALfutur.

Seitens EFK waren der Direktor, die zuständige Mandatsleiterin, der zuständige Federführende, der Revisionsleiter und ein Mitglied des Revisionsteams vertreten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

¹¹ SECO-internes Arbeitspapier «Anforderungsprofil SECO-TC»

2 Der neue Einführungstermin ist sorgfältig erarbeitet

Während der ersten Welle der Coronavirus-Pandemie im Frühling 2020 erkannten die Projektverantwortlichen, dass der Einführungstermin 2021 nicht mehr realistisch ist. Der sprunghafte Anstieg der Anträge auf KAE führte zu einer beispiellosen Zunahme des Arbeitsvolumens bei den Vollzugsstellen. Die ALK mussten die für das Projekt zur Verfügung gestellten Ressourcen grösstenteils abziehen.

Unsicherheiten zum Stand der Umsetzungsarbeiten und zur Einschätzung des Restaufwands belasteten das Projekt stark. Die Projektleitung des SECO verlangte vom SAP-Lösungspartner eine Neuplanung. Die Inbetriebnahme des neuen Informatiksystems ASAL 2.0 ist neu für Oktober 2022 vorgesehen. In der 18-monatigen Projektverlängerung ist eine sechsmonatige Reserve enthalten. Der Projektabschluss ist neu auf Ende 2023 geplant.

Mit der Projektverlängerung besteht ein zusätzlicher Mittelbedarf von 14 Millionen Franken zum ursprünglichen Projektvolumen¹². Dieses erhöht sich somit um 14 % auf Total 118 Millionen Franken. Gründe dafür sind zusätzliche Anforderungen, Ersatz von nicht mehr verfügbarer interner Ressourcen durch externe Spezialisten und auch bedingt durch die Coronavirus-Pandemie. Der neue Kostenrahmen wurde durch die AK ALV im Oktober 2020 bzw. im Februar 2021 bestätigt. Der neue Einführungstermin wurde den ALK in den AK ALV Sitzungen von Oktober 2020 und Februar 2021 kommuniziert.

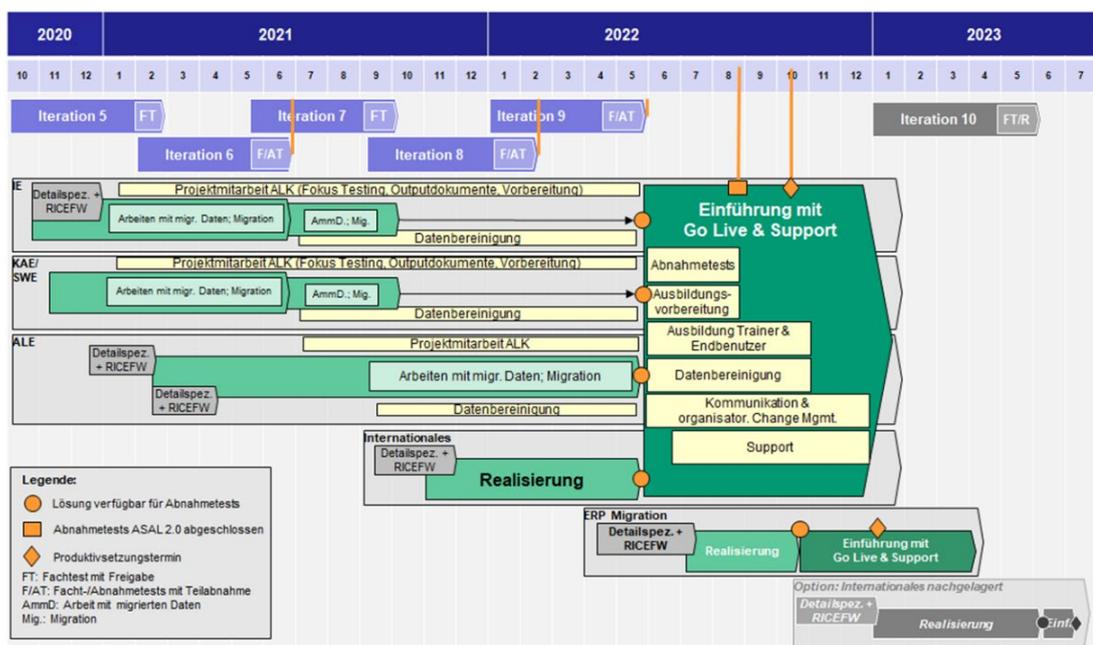


Abbildung 1: Umsetzungsplanung (Quelle: SECO-TC; Stand 19. Mai 2021)

¹² Das Projektvolumen umfasst die Investitionen, den finanzierungswirksamen Aufwand, den Aufwand aus interner Leistungsverrechnung sowie den übrigen internen Personalaufwand vom Start bis zum Ende des Projekts.

Die per Ende 2020 neu verhandelte vertragliche Grundlage mit dem SAP-Lösungspartner basiert auf der Neuplanung. Ein wesentlicher Bestandteil des neuen Vertrags sieht den Wechsel des Umsetzungsprojektleiters des SAP-Lösungsanbieters vor. Damit hat dieser das Risiko «Unzureichende Führung durch den Realisierungspartner» erfolgreich verringert.

Die Planung basiert auf Anforderungen und den laufend erarbeiteten Spezifikationen, welche in neun geplanten Iterationen umgesetzt werden. Falls die Leistungsart «Internationales» nicht mit den Iterationen sieben bis neun umgesetzt werden kann, wird diese in die Iteration zehn verschoben. Mit dem Abschluss und der Abnahme einer Iteration wird die Maturität der Lieferrergebnisse geprüft. Kann eine Iteration nicht erfolgreich abgeschlossen werden, hat dies direkte Einwirkung auf die Roadmap und allenfalls auf den prognostizierten Endtermin. Dem Auftraggeber gegenüber kann mit diesem Vorgehen der Fortschritt des Vorhabens verlässlich kommuniziert werden.

Aufgelaufene Rückstände sind mit der erfolgreichen Abnahme der Iteration 5 aufgearbeitet worden. Die Arbeiten der Iteration 6 konnten unter grossem Einsatz der Schlüsselpersonen vorangetrieben werden. Die Ergebnisse sind dem Projektausschuss am 19. Mai 2021 präsentiert worden. Dabei informierte die Projektleitung, dass die Realisierung der Iteration 6 wie auch die Integrationstests erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Mit den Iterationen 7 und 8 erfolgen weitere Umsetzungen zentraler Detailspezifikationen. Unter anderem wird mit der Leistungsart ALE das Kernstück des neuen Systems realisiert.

Von den Projektbeteiligten und von den Kassenvertretern wird der neue Einführungstermin im Oktober 2022 als realistisch beurteilt.

Das Kantonsgericht Luzern hat die Praxis zur Berechnung von KAE für Angestellte im Monatslohn während der Pandemie geltenden notrechtlichen summarischen Verfahren als nicht rechtskonform beurteilt. Gegen diesen Entscheid führt die Ausgleichskasse Luzern zusammen mit dem SECO beim Bundesgericht Beschwerde. In einem vergleichbaren Fall hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern anders als das Kantonsgericht Luzern entschieden. Durch das offene Bundesgerichtsurteil bestehen hier Unsicherheiten. Dies kann für die ALK zu einer Mehrbelastung führen und die Mitarbeit im Projekt gefährden. Weiter ist unklar, ob bereits umgesetzte Systemkomponenten im neuen ASAL 2.0 angepasst werden müssen. Beides kann Auswirkungen auf die Planung haben.

Beurteilung

Die EFK kann die neue Gesamtplanung und Roadmap auf Basis der vertraglichen Regelung nachvollziehen. Die mit der Roadmap definierte Abwicklung mittels Iterationen ist zielführend und beizubehalten. Die Iterationen sind in sich geschlossene Pakete. Dadurch sind der Auftraggeber und die AK ALV über den Stand der Umsetzung der Systemanforderungen informiert. Rückstände wurden mit der Iteration fünf aufgefangen und mit dieser abgenommen. Die Arbeiten der Iteration sechs konnten unter grossem Einsatz der Schlüsselpersonen vorangetrieben und gemäss Rapportierung im Projektausschuss (PAS) vom 19. Mai 2021 abgeschlossen werden. Fachtests der Iteration 7 sind organisiert und mit den involvierten Kassenvertretern ist das Vorgehen definiert. Die Planung und Umsetzung der Leistungsart ALE (mit den Iterationen 7 bis 9) ist insbesondere für Schlüsselpersonen herausfordernd. Die enge Begleitung durch die Gesamtprojektleitung ist darum beizubehalten.

Die Zusammenarbeit zwischen dem SAP-Lösungspartner, dem Auftraggeber und der Projektleitung ist seit den organisatorischen Anpassungen zielgerichteter.

Ob das Bundesgericht auf die Beschwerde des SECO und der Ausgleichskasse Luzern eintritt und wann dies erfolgt, ist unbekannt. Dies kann durch die Verwaltung nicht beeinflusst werden. Der Auftraggeber muss deshalb die Risikoentwicklung laufend aktiv verfolgen, um mögliche Situationsveränderungen zeitnah mit der Gesamtprojektleitung ASALfutur zu beurteilen.

Die Projektleitung hat nach Auffassung der EFK die Planungsgrundlagen sorgfältig erarbeitet. Mit der genehmigten neuen Roadmap, dem aktuellen Vertragswerk und den Controlling-Sichten kann sie den Projektfortschritt gut einschätzen. Unsicherheiten in der Ergebniserstellung sind durch die Gesamtprojektleitung und den Auftraggeber eng zu begleiten. Es betrifft dies beispielhaft folgende Themenschwerpunkte, welche Einfluss auf die Roadmap und damit mögliche Verzögerungen mit sich bringen können:

- Grosse Belastung der Schlüsselpersonen;
- Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie auf die Mitarbeit der Kassenvertreter und Stillstand im Projekt;
- Revision nicht abgeschlossener KAE-Verfahren und deren mögliche Auswirkungen auf die Mitarbeit der Kassenvertreter wie auch allfällig erneut notwendige Systemanpassungen;
- Fehlerkorrekturen und Optimierungen an bereits realisierten und abgeschlossenen Iterationsergebnissen;
- Ungenügender Fortschritt in der Umsetzung der ALE im neuen System ASAL 2.0;
- Mögliche übergreifende Performanceprobleme.

Aufgrund der sorgfältig erstellten Planung und der aktiven Begleitung des Qualitäts- und Risikomanagers (QRM) verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament ist verlässlich

Der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI)¹³ der Bundeskanzlei (BK) informiert halbjährlich über den Stand der DTI-Schlüsselprojekte¹⁴ der Bundesverwaltung. Nach der Behandlung der konsolidierten Statusübersicht durch die Generalsekretärenkonferenz (GSK) leitet der Bundeskanzler die Statusübersicht der DTI-Schlüsselprojekte an die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und die Finanzdelegation (FinDel) der eidgenössischen Räte weiter¹⁵.

Die Statusinformation zum DTI-Schlüsselprojekt ASALfutur per 31. Dezember 2020 basiert auf der neu erstellten Plananpassung. Mit der Neuplanung aktualisierte das Projekt sowohl den Zeithorizont wie auch die benötigten Finanzmittel.

Das Projekt weist den Gesamtstatus «gelb» mit gleichbleibender Tendenz aus. Die Statusampeln entsprechen dem Status der Berichtsperiode.

Die Bewertung des Projektfortschritts per Ende 2020 anhand der Leistungswertanalyse (LWA) ist aufgrund der Neuplanung, wie in der IKT-Schlüsselberichterstattung per 31. Dezember 2020 dargelegt, nicht verlässlich. Die LWA wurde durch das Projekt im Februar 2021 auf Basis der Neuplanung aktualisiert.

Beurteilung

Die EFK stellt fest, dass die Berichterstattung des DTI-Schlüsselprojekts ASALfutur verlässlich ist. Das Projekt weist den zum Berichtszeitpunkt bekannten Status transparent aus. Die im Februar 2021 neu erstellte LWA dient als neue Baseline und sollte mit dem IKT-Schlüsselprojektreporting per 30. Juni 2021 wieder verlässlich sein.

¹³ Der Bereich DTI hat diese Aufgabe per 1. Januar 2021 vom Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) übernommen (VDTI; SR 172.010.58)

¹⁴ Die neue Verordnung über die Digitale Transformation und die Informatik verwendet in Kapitel 5 den Begriff «DTI-Schlüsselprojekte» und nicht wie bisher «IKT-Schlüsselprojekte» (VDTI; SR 172.010.58)

¹⁵ Siehe <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/digitale-transformation-ikt-lenkung/projekte-programme/ikt-schlueselprojekte.html>

4 Die Risikomassnahmen müssen konsequenter umgesetzt werden

Das Qualitäts- und Risikomanagement wird im Projekt ASALfutur durch einen externen Qualitäts- und Risikomanager (QRM) auf strategischer Führungsebene geführt. Der strategisch ausgerichtete QRM wird im operativen Tagesgeschäft durch eine Qualitäts- und Risikomanagerin unterstützt, welche direkt im operativen Projektgeschäft involviert ist. Sie ist der Gesamtprojektleitung unterstellt.

Die Risiken werden monatlich auf Basis der Reportings und durch Interviews auf allen Stufen der Stammorganisation, der Projektorganisation und bei wechselnden Kassenvertretern erhoben und validiert. Der QRM rapportiert periodisch an den Projektauftraggeber wie auch an die AK ALV über den Stand der Projektrisiken. Risikoeigner bei IKT-Schlüsselprojekten ist der Projektauftraggeber.

Das Risikomanagement im Projekt ASALfutur führt per 19. Mai 2021 40 Risiken, davon 39 Gefahren und eine Chance. Die Risikosituation hat sich seit der letzten Berichterstattung leicht erhöht. Im Rahmen des Risikomanagements wurden insgesamt 120 Massnahmen empfohlen. Davon sind 78 Massnahmen bereits umgesetzt, 18 Massnahmen sind in der Umsetzung, die restlichen 24 Massnahmen sind pendent, zurückgestellt oder nicht umgesetzt. Zwei Risiken werden zum Prüfungszeitpunkt im Status «kritisch» geführt.

Ein Grossteil der geführten Risiken datiert aus den Jahren 2018 und 2019. Zum Beispiel konnte das Risiko «Rückstand bei der Erarbeitung des Migrationskonzepts» noch nicht vollständig eliminiert werden. Der Teilprojektleiter Migration konnte aufgrund beschaffungsrechtlicher Vorgaben bis heute nicht neu besetzt werden. Der Risikoeigner hat definierte Massnahmen aufgrund beschaffungsrechtlicher Bedingungen aufgeschoben und sucht anderweitige Lösungen.

Ein bereits früh erkanntes Risiko wurde anfangs 2021 mit dem Wechsel des Umsetzungsprojektleiters des SAP-Realisierungspartners beseitigt. Das Projekt zeigt seither eine neue Dynamik. Die Konzentration der Arbeiten auf wenige Schlüsselpersonen und die Auswirkungen einer möglichen weiteren Pandemie-Welle belasten die Risikosituation.

Beurteilung

Das Qualitäts- und Risikomanagement wird im Projekt ASALfutur sehr professionell geführt. Die Umsetzung der definierten Massnahmen wird hingegen zu wenig konsequent verfolgt. Die ungenügende Leistungserbringung im Teilprojekt Migration beeinträchtigt einerseits die Qualität der Ergebniserstellung und verstärkt andererseits die Belastung der Schlüsselpersonen im Projekt. Der Teilprojektleiter (TPL) wird durch den Co-Gesamtprojektleiter unterstützt, was diesen zusätzlich belastet. Eine Neubeurteilung der Situation ist für Juli 2021 vorgesehen. Massnahmen, welche personelle Veränderungen anstreben, benötigen zur Klärung oft viel Zeit. Umso mehr müssen solche rasch und zielgerichtet eingeleitet werden. Der Wechsel des Umsetzungsprojektleiters des SAP-Realisierungspartners ist vorliegend erfolgsversprechend und hat neuen Schwung in die Projektarbeit gebracht.

Der Umsetzungsstand der Risikomassnahmen ist generell nachvollziehbar dokumentiert. Differenzen zwischen vorgeschlagenen und umzusetzenden Massnahmen und die verbleibenden Restrisiken sind festzuhalten und regelmässig zu thematisieren.

Der Umsetzungsstand der Massnahmen zur Risikoreduktion soll durch den Projektauftraggeber aktiv vorangetrieben und monatlich kontrolliert werden. Neue Umsetzungsmassnahmen zur Risikoreduktion sollten spätestens einen Monat nach dem Identifizieren neuer Risiken eingeleitet werden. Die Risikomassnahmen sind mit einem Zeitplan zu ergänzen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Risikobeurteilung des Qualitäts- und Risikomanagers und dessen Massnahmenvorschläge weiterhin konsequent zu beurteilen. In enger Absprache zwischen der Stamm- und der Projektorganisation sind die akzeptierten Massnahmen zeitnah umzusetzen. Nicht akzeptierte Massnahmen und die dabei verbleibenden Restrisiken sind zu dokumentieren.

Stellungnahme Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung

Die Empfehlung ist angenommen.

Gemäss dem von der EFK dokumentierten Stand der Umsetzung wurden viele Massnahmen (insbesondere operative Massnahmen) bereits umgesetzt oder sind in Arbeit. Ausgewählte Massnahmen werden bewusst nicht umgesetzt aufgrund diverser Gründe im Projekt und im Projektumfeld. Zusätzlich sehen wir vor, dass die durch den Projektauftraggeber entschiedenen Massnahmenvorschläge in den regelmässigen Abstimmemeetings zwischen Projektauftraggeber und Gesamtprojektleitung in einem neuen Standardtraktandum geführt werden.

5 Griffige Massnahmen für eine erfolgreiche Betriebsaufnahme sind notwendig

Die EFK hat im Sinne einer Stichprobe Interviews mit sechs kantonalen und einer privaten ALK durchgeführt. Diese ALK erkennen grosse Chancen in der Digitalisierung der Arbeitsprozesse. Durch harmonisierte Prozesse und durchgängig integrierte Systeme ASAL und AVAM¹⁶ wären ihre Leistungen effizienter zu organisieren.

Die Befragten identifizierten die folgenden Hauptrisiken:

- Fehlende Akzeptanz bei den Mitarbeitenden der ALK für die zu erwartenden Veränderungen;
- Ungenügendes Verständnis und Abgleich zwischen Theorie und Praxis, damit verbunden ein nicht genügendes und nicht repräsentatives Testvorgehen (z. T. auch verursacht durch die Coronavirus-Pandemie);
- Fehlende Gesamtvision aufgrund des stark vertretenen Silo-Denkens und der kaum spürbaren Abstimmung der verschiedenen Projekte, insbesondere zwischen ASAL, AVAM und eALV;¹⁷
- Das Synergiepotenzial wird nicht durchgängig und vollständig untersucht und damit werden mögliche Verbesserungen nicht ausgeschöpft.¹⁸

5.1 Unterstützung und Einbezug der Arbeitslosenkassen intensivieren

Mit der Einführung von ASAL 2.0 werden die heute zum Teil sehr individuellen Prozesse der ALK standardisiert. Diese Entwicklung muss den Kassen rechtzeitig kommuniziert werden, damit sie die nötigen Anpassungen der Ablauf- und Aufbauorganisation einleiten können.

Der Wissenstand bei den ALK ist nicht einheitlich. Es gibt Kassen, welche proaktiv Informationen anfordern und andere, die eher passiv bleiben und sich auf die Informationen der Projektleitung stützen. Der Informationsstand bezüglich Vorgehen für die Einführung des Projekts lässt aus Sicht der ALK noch viele Fragen offen. Dies betrifft insbesondere die Datenbereinigung, die Datenmigration, das Testen, die Schulung und die Betriebsübernahme.

Um das Knowhow der Kassenmitarbeitenden aufzubauen wurden 2019 ein Ausbildungskonzept und ein Ausbildungsplan erstellt. Die Dokumente werden im 3. Quartal 2021 aktualisiert. Das Projekt DigiFit, welches diesen Changemanagement Prozess begleiten soll, wurde im Juli 2019 gestartet. Aufgrund der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie wurde es jedoch im März 2020 sistiert und bis anhin nicht wiederaufgenommen.

¹⁶ Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung (ASAL) und Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM)

¹⁷ Siehe Kapitel 6

¹⁸ Ebd.

Die Kommunikation zu Projekthinhalten erfolgt durch den Projektausschuss oder die AK ALV. SECO-TC informiert zudem viermal jährlich mit einem Newsletter zu seinen strategischen Projekten und Vorhaben. Der Newsletter ist auf dem Portal [arbeit.swiss](https://www.arbeit.swiss) abrufbar.¹⁹

Beurteilung

Die Einführung der neuen Arbeitsprozesse wird organisatorische Anpassungen zur Folge haben. Ein Organisations-, respektive ein Betriebskonzept könnte die ALK bei der Umsetzung unterstützen, wurde jedoch noch nicht erarbeitet. Mit dem frühzeitigen Einbezug aller Kassen würde die Planungssicherheit bei den ALK erhöht.

Die geplante «Big-Bang»-Einführung bedingt eine umfassende Einbindung der Kassen in die Testorganisation. Nicht nur die grossen Kassen sollen involviert werden, auch die Bedürfnisse der kleineren Kassen sind zu berücksichtigen.

Die Akzeptanz bei den Mitarbeitenden der ALK hängt stark mit dem Wissen um die anstehenden Veränderungen mit ASAL 2.0 zusammen. Die Ausbildungskonzepte sind frühzeitig mit den ALK abzustimmen. Das Projekt geht von rund 2500 auszubildenden Mitarbeitenden aus. Mit Beginn der Coronavirus-Pandemie mussten die ALK schweizweit rund 1000 befristete Mitarbeiter zur Bewältigung der ausserordentlichen Arbeitslast einstellen. Das effektive Ausbildungsvolumen wird durch die Projektleitung mit der Vertiefung der Ausbildungskonzepte eng verfolgt werden müssen

Die Kommunikation über alle Aspekte des Projekts ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Im Rahmen der Prüfungsdurchführung hat die EFK festgestellt, dass der Informationsstand unterschiedlich beurteilt wird. Eine regelmässige und gleichzeitige Information der am Projekt Beteiligten Zielgruppen steigert die Akzeptanz für die neue Lösung. Der viermal jährlich veröffentlichte Newsletter des Leistungsbereichs SECO-TC ist eher für ein breiteres Publikum und allgemein gehalten. Es liegt in der Natur der Sache, dass involvierte Kassenvertreter besser informiert sind und Informationen direkt in die ALK hinaustragen. Kassen die nicht aktiv in die Projektarbeit eingebunden sind, sind wenig informiert.

Das sistierte Projekt «DigiFit» sollte so rasch als möglich wiederaufgenommen werden. Die bereits erarbeiteten Konzepte müssen an die heutige Situation angepasst werden.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Arbeitslosenkassen frühzeitig in die Testorganisation und -planung sowie die anstehenden Datenmigrationen einzubeziehen, um die Planungssicherheit auf beiden Seiten zu erhöhen. Dabei sind die notwendigen Ressourcen seitens der involvierten Kassen sicherzustellen und explizit zu bestätigen.

Stellungnahme Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung

Die Empfehlung ist angenommen.

Die Empfehlung ist bereits umgesetzt. Die ALK werden seit Beginn des Projekts auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Rollen (Aufsichtskommission, Projektausschuss, Prüfungsteam, Projektmitarbeiter) eng eingebunden. Die Projektergebnisse werden seit Projektbeginn mit aktivem Einbezug der ALK-Vertreter erarbeitet, geprüft und freigegeben / abgenommen.

¹⁹ Siehe <https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/service/publikationen/aktuell.html>; Abschnitt «Aktuelles»

Die Realisierung in Iterationen (mit klar definierten Zielen, Inhalten und Freigabe-/Abnahmekriterien) sowie einem mehrstufigen und strukturierte Testvorgehen nach ISTQB mit Einbezug der ALK ist seit 2018 sichergestellt. Es sind grosse ALK (UNIA, ALK ZH, ALK BE), mittlere (ALK TG, ALK BS & BL) und kleine ALK (ALK AI) einbezogen.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Arbeitslosenkassen bei der Einführung aktiver zu unterstützen. Beispielsweise könnten Muster-Betriebs- / und Organisationskonzepte helfen, anstehenden Veränderungen in den Arbeitslosenkassen frühzeitig umzusetzen.

Stellungnahme Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung

Die Empfehlung ist angenommen.

Die Projektergebnisse werden seit Projektbeginn mit aktivem Einbezug der ALK-Vertreter erarbeitet, geprüft und freigegeben / abgenommen. Es werden grosse, mittlere und kleine ALK einbezogen.

Die Veränderungen, welche die ALK mit ASAL 2.0 erwarten, wurden den ALK bereits im Jahr 2019 im Rahmen von «Round Tables» dargelegt und erläutert. Dieser Prozess wird bis zur Einführung von ASAL 2.0 fortgeführt. Mit dem Projekt digiFit, welches im Sommer 2021 plangemäss wieder gestartet wurde, wird die Einführung von ASAL 2.0 inkl. organisatorisches Veränderungsmanagement der ALK zusätzlich aktiv unterstützt.

Auch die Ausbildungskonzepte wurden mit aktivem Einbezug der ALK (Verantwortliche und Spezialisten) erarbeitet und werden mit diesen aktualisiert. Dies betrifft auch die Ausbildung von Superusern der ALK.

5.2 Fähigkeitenlücken in der Betriebsorganisation schliessen

Die Betriebsorganisation SECO-TC leistet zugunsten der ASAL-Benutzer den Anwender-Support. Im Risikomanagement wurde die Gefahr identifiziert, dass die Betriebsorganisation nicht ausreichend kompetent aufgebaut werden kann, dass sich Mitarbeitende nicht im geforderten Mass verändern können oder wollen. Die Konzentration der Arbeitsbelastung im Projekt bei wichtigen Schlüsselpersonen ist immanent und wird durch den Auftraggeber und die Projektleitung verfolgt.

Die Ergebnisse der Personalumfrage 2020 konnte gegenüber der Umfrage im Jahr 2017 für einzelne Umfrage-Bereiche leicht verbessert werden. Die aktuellen Werte sind im Vergleich zur Bundesverwaltung jedoch eher tief.

Die Organisation wird bereits seit der ASAL-Ausschreibung stark durch externe Fachkräfte unterstützt. Am 10. Mai 2021 wurde eine zusätzliche WTO-Ausschreibung²⁰ publiziert. Mit dem Beschaffungsvorhaben sollen für sieben Lose mehrere Anbieter pro Los gefunden werden. Diese unterstützen SECO-TC zum einen beim Systembetrieb der SAP-Basis und zum anderen bei der Entwicklung, Weiterentwicklung, Wartung und Support von SAP Fachapplikationen und der darunterliegenden Systemarchitektur. Dabei soll diese Unterstützung in der Form von Aufträgen und, wo sinnvoll, von Werkverträgen erfolgen.

²⁰ Siehe <https://www.simap.ch/>; Meldung Nr. 1 195 317

Die Projektleitung erarbeitete zuhanden des Auftraggebers das Anforderungsprofil an die zukünftige Betriebsorganisation und deren benötigte Kompetenzen.

Beurteilung

Die Endanwender müssen sowohl während der Einführungsphase, wie auch anschliessend im Betrieb, durch die Betriebsorganisation unterstützt werden. Dabei ist es wichtig, dass die Supportorganisation die neuen Applikationen und Prozesse kennt. Durch die grosse Beteiligung externer Projektmitarbeitender besteht das Risiko, dass nach Projektabschluss ein Knowhow-Abfluss stattfindet und damit Betrieb und Support nicht gewährleistet werden können. Damit würde das Risiko, dass die Maturität der Betriebsorganisation zum heutigen Zeitpunkt nicht in genügend hohem Mass vorhanden ist, weiter verstärkt.

Eine fehlende Betriebsunterstützung kann im schlimmsten Fall die Betriebsaufnahme gefährden. Zur Reduktion dieses Risikos wurde durch die Projektorganisation ein Anforderungsprofil an die künftige Betriebsorganisation erarbeitet und dem Leiter SECO-TC unterbreitet. Mit der Erarbeitung der Dokumentation zur Abdeckung der fachlichen Anforderungen an die Stammorganisation SECO-TC verfügt der Auftraggeber über ein Instrument für die Umsetzung organisatorischer Massnahmen. Der Projektauftraggeber will entsprechende Massnahmen und den notwendigen Handlungsbedarf ab Juni 2021 festlegen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Massnahmen zur Verbesserung der Maturität der Betriebsorganisation umgehend zu starten. Der festzulegende Handlungsbedarf zur Stärkung der Stammorganisation ist in einer auf das Projekt abgestimmten Terminplanung umzusetzen.

Stellungnahme Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung

Die Empfehlung ist angenommen.

Die entsprechenden Arbeiten sind bereits im 2. Quartal 2021 gestartet worden und werden bis Anfang 4. Quartal 2021 abgeschlossen. Bereits bei der WTO-Ausschreibung wurden vorsorglich alle für einen reibungslosen Betrieb notwendigen Betriebsleistungen optional ausgeschrieben und beschafft. Damit können bei Bedarf allfällige Lücken bei den internen Betriebsleistungen extern abgedeckt werden, bis die Betriebsorganisation in Bezug auf Kapazitäten und Kapabilitäten den definierten Zielzustand erreicht hat. Darüber hinaus kann das Projektteam (inkl. externe Unterstützung) bei Bedarf den Betrieb von ASAL 2.0 sicherstellen, auch wenn die geplante Betriebsorganisation noch nicht über die erforderliche Maturität verfügen sollte.

5.3 ASAL 2.0 fertigstellen

Mit den Iterationen sieben bis neun erfolgt die Realisierung der Leistungsart ALE im neuen ASAL 2.0. Die ALE ist das Kernstück innerhalb der Anwendung ASAL und basiert auf umfangreichen Regelwerken für die Berechnungen, die Logik und die Ergebnisdarstellung. Die Einführungsphase beinhaltet insbesondere die Abnahmetests und die Datenbereinigung. Der QRM identifizierte, dass aktuell wichtige Schlüsselpersonen zwar an der Umsetzung von ALE arbeiten, derzeit aber immer noch Aufwände anfallen für die Fehlerkorrekturen bei anderen Leistungsarten (IE, KAE, SWE).

Die Performance der Dialogverarbeitung des neuen ASAL 2.0 konnte noch nicht umfassend getestet und analysiert werden. Dies wird erstmalig mit der Iteration sieben vorgesehen. Die Firma SAP wird beauftragt, die Gesamtsystemperformance und das Antwortzeitverhalten unter einer simulierten und repräsentativen Last zu analysieren. Das Thema Performance wird durch den Auftraggeber aktiv begleitet.

Beurteilung

Die Fertigstellung der Leistungsart ALE verlangt eine Priorisierung, so dass deren Entwicklung nicht in Schieflage gerät. Grössere Optimierungs- und Korrekturarbeiten bei anderen Leistungsarten (KAE, SWE, IE oder den Querschnittsfunktionen) können Einfluss auf die Fertigstellung von ALE und einen Terminverzug zur Folge haben.

Mit der «Big-Bang»-Einführung von ASAL 2.0 ist die Gefahr gross, dass aufgrund der komplexen Programmier- und Geschäftslogik die Performance des Gesamtsystems zum Einführungszeitpunkt nicht ausreichend ist. Es müsste mit langen Antwortzeiten in der Dialogverarbeitung gerechnet werden. Das neue System würde damit keine Benutzerakzeptanz finden. Effizienzgewinne könnten nicht realisiert werden. Die durchzuführenden Lasttests sollen eine umfassende Beurteilung ermöglichen und gegebenenfalls Korrekturmassnahmen aufzeigen. Damit eine umfassende Beurteilung der Betriebsaufnahme möglich wird, sollten die Lasttests mit Echtdateien und dem vollumfänglichen Funktionsumfang von ASAL 2.0 erfolgen.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, mit dem SAP-Lösungspartner und dem Systemhaus SAP bezüglich dem Antwortzeitverhalten des neuen Systems die notwendigen Schritte umfassend abzuklären und die Absprachen rasch herbeizuführen. Die Lasttests sollten mit Echtdateien und mit dem vollumfänglichen Funktionsumfang von ASAL 2.0 erfolgen, damit eine abschliessende Beurteilung der Betriebsreife möglich wird.

Stellungnahme Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung

Die Empfehlung ist angenommen.

Last- und Performancetests mit dem Ziel belastbarer Aussagen zum Antwortzeitverhalten (bei repräsentativem Lastverhalten) sowie zur Skalierbarkeit waren bereits in der ursprünglichen Planung vorgesehen. Sie werden nun gemäss aktueller Planung im 4. Quartal 2021 gestartet – auf Basis der dazu erforderlichen Maturität der ASAL 2.0-Lösung und der Migration.

Trotz der Beschaffungsmacht des Bundes und klar definierten Anforderungen ist es nicht möglich, von der SAP AG Garantien oder Commitments in Bezug auf die Erfüllung der Anforderungen von ASALfutur zu erhalten. Dies betrifft nicht nur das Projekt ASALfutur.

6 eServices sollten mit der Einführung von ASAL 2.0 verfügbar sein

Die Anträge für die KAE sind aufgrund der wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen des Bundes massiv gestiegen. Das SECO hat 2020 zur Entlastung der Wirtschaft ein vereinfachtes Verfahren für die Voranmeldung bei den kantonalen Amtsstellen sowie ein summarisches Verfahren für die Abrechnung der KAE bei den Kassen eingeführt. Ab dem letzten Quartal 2020 konnten die Unternehmungen die Voranmeldung sowie die Geltendmachung elektronisch mit Hilfe von eServices übermitteln. Diese Services waren ursprünglich erst als voll integrierte end-to-end Lösung für ASALfutur im Rahmen des Projekt e-ALV vorgesehen gewesen. Diese wurden jedoch in der Krise für KAE vorgängig eingeführt, um die Unternehmen und die ALK unter schwierigen Rahmenbedingungen zu entlasten. Im Rahmen der vorliegenden IKT-Schlüsselprojektprüfung sollte die Frage geklärt werden, ob und wie diese eServices zu einer Entlastung beitragen.

Die Anbindung der eServices erfolgte an das bestehende System ASAL. Es handelt sich um einen Online Zugang zur Übermittlung der Voranmeldung und der Anträge mithilfe von elektronischen Formularen. Die ALK konnten das Niveau der Integration wählen. Der grösste Teil hat sich für die Vollvariante entschieden, bei welcher die Daten über eine XML-Schnittstelle direkt ins System laufen. Die restlichen bearbeiten die elektronischen Formulare manuell weiter. Anschliessend werden die Anträge als PDF Formulare mit strukturierten Daten im Datenmanagementsystem (DMS) abgelegt. Bisher nutzen nur rund 1/5 aller Unternehmen die Möglichkeiten von eServices. Die restlichen Anträge werden weiterhin in Papierform eingereicht. Die ALK müssen dadurch zwei unterschiedliche Prozesse parallel führen. Die Entlastung ist nach Einschätzung der befragten Vertreter noch nicht so gross.

6.1 eServices leisten einen wichtigen Beitrag zur Digitalisierung

Die EFK hat bereits in früheren Prüfungen empfohlen,²¹ die Chancen der Digitalisierung verstärkt zu nutzen und mögliche Synergiepotenziale zu erschliessen. Dies betraf insbesondere das Definieren einer verbindlichen Geschäfts-Zielarchitektur, die Anpassung der rechtlichen Grundlagen und die Abstimmung mit den Bundesprojekten SUPERB und DaziT für die Stammdatenthematik.

Rückmeldungen der ALK zum Digitalisierungspotenzial sind eher kritisch und fordern eine durchgängige Lösung aus Prozesssicht. Dabei sei aus heutiger Sicht nicht mehr verständlich, dass die Trennung der Systeme AVAM und ASAL derart strikt beibehalten werde. Generell werde bezüglich der Modernisierung und Durchgängigkeit der Prozesse zu wenig weit gedacht, es fehle eine integrale Sicht.

Das Projekt eALV plant die *Umsetzung der eServices* in vier Realisierungseinheiten (RE). Für ASAL 2.0 relevanten eServices sind in den RE3 und RE4 vorgesehen. Dies betrifft die Versicherungsleistungen für natürliche Personen und Unternehmen. Eine Abstimmung zwischen den Projekten ASALfutur und eALV wurde aufgrund der Priorisierung und Fokussierung auf

²¹ Siehe EFK-Prüfberichte 16429; 17540, Empfehlung 4 und 5; 19409, Empfehlung 2; diese sind abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

wurde ASAL 2.0 soweit angepasst, dass ein Abgleich der Stammdaten zwischen AVAM und ASAL 2.0 stattfinden kann, auch ist die direkte Anbindung an das UPI²⁶-Register geplant zur Umsetzung.

Beurteilung

Die Einführung von eServices für die Abwicklung der KAE brachten den Unternehmen und auch den ALK eine gewisse Entlastung. Für eine markante Entlastung der Kassen wurden sie bisher von den Unternehmen noch nicht genügend genutzt, da die Verwendung bisher nur ein Angebot und keine Pflicht ist.

Die anvisierte Digitalisierung und das end-to-end Denken zwischen Unternehmen, versicherte Personen und der Verwaltung ist im Ansatz spürbar, jedoch in der Umsetzung noch zu wenig fortgeschritten. Die anstehenden Herausforderungen²⁷ zur Modernisierung der Informatik-Landschaft der ALV sind konsequent anzugehen. Das mögliche Digitalisierungspotenzial wird nicht ausgeschöpft. Die Digitalisierungsziele der Strategie SECO-TC werden aktuell nicht erreicht.

Die mit ASALfutur realisierte SAP-Lösung bringt Chancen mit sich. Dabei sollte geprüft werden, ob die anstehende AVAM-Ablösung inkl. Portalintegration mit den definierte eServices für die Prozesse zu ASAL und AVAM in SAP realisiert werden kann.

Die mit ASALfutur bereitgestellte Stammdatenverwaltung für die ALK, der Abgleich auf Stufe öAV mit AVAM und die geplante Anbindung an das UPI-Register schaffen Voraussetzungen für einen künftigen Abgleich mit SUPERB. SECO-TC will diese Konsolidierung gemäss Rückmeldung zur Empfehlung Nr. 2 aus der Prüfung 2019 noch angehen.

Die EFK begrüsst die Anpassung der rechtlichen Grundlagen mit der neuen «Informationssysteme Verordnung» für den ALV-Bereich. SECO-TC legt hier eine wichtige Grundlage für die Ausrichtung ihrer Prozesse und zukünftigen IT-Systeme.

Ab Februar 2022 wird ein Entwicklungs-Freeze von ASAL für rund ein Jahr die zeitnahe Umsetzung der Portalintegration verhindern. Mit dem Entscheid, ASALfutur ohne die eServices einzuführen, geht man ein in der Öffentlichkeit stark wahrnehmbares Reputationsrisiko ein. Das Momentum wird nicht genutzt. Die Einführung ohne eServices bedeutet für die Unternehmen einen Rückschritt gegenüber den heutigen Möglichkeiten. Mit der Einführung von ASAL 2.0 im Oktober 2022 sollten im Minimum die eServices für die Versicherungsleistungen der Unternehmungen eingeführt werden können (KAE, SWE). Gemeinsam mit der AK-ALV und den ALK ist das Vorgehen für die Einführung der eServices zusammen mit ASAL 2.0 abzustimmen.

Empfehlung 6 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Einführung der eServices zusammen mit ASAL 2.0 im Oktober 2022 umzusetzen.

²⁶ UPI ist die Abkürzung für «Unique Person Identification». Es handelt sich vorliegend um die administrative Identifikation der natürlichen Personen

²⁷ Siehe Kapitel 6.2

Stellungnahme Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung

Die Empfehlung ist angenommen.

Gemäss Entscheidung des Projektauftraggebers im Juli 2021 soll für ausgewählte Prozesse der Leistungsarten Kurzarbeits-, Schlechtwetter- und Arbeitslosenentschädigung eine Portalintegration bis zur Einführung von ASAL 2.0 (im Oktober 2022) erfolgen. Die Ausgestaltung der Integration wird aktuell mit einem Proof-of-concept verifiziert. Basierend auf dessen Ergebnissen wird anschliessend festgelegt, ob und inwieweit die Umsetzung der Portalintegration bis zur Einführung von ASAL 2.0 erfolgen kann – auch unter Berücksichtigung der Verkräftbarkeit der damit zusammenhängenden aufbau- und ablauforganisatorischen Änderungen für die Organisation der Arbeitslosenkassen.

Eine Portalintegration war bereits in der Ausschreibung im Jahr 2017 geplant. Aufgrund von Prioritäten und Rahmenbedingungen im Projekt eALV aufgrund der Covid-19-Pandemie konnte die Spezifikation und Umsetzung erst im Sommer 2021 gestartet werden.

6.2 Das Informatikportfolio der Arbeitslosenversicherung konsequent auf die Zielerreichung der Strategie ausrichten

Die von SECO-TC definierte Strategie²⁸ sah vor, bis Ende 2019 ein standardisiertes Projektportfoliomanagement aufzubauen. Dieses sollte einen «wesentlichen Beitrag zur Auswahl und Priorisierung der «richtigen» Projekte und zu einer ganzheitlichen Ressourcen- und Kostenplanung leisten». Die Funktion des Projektportfoliomanagers (PPM) wurde ab Mai 2019 durch eine externe Beratungsfirma geführt. SECO-TC hat ab 1. März 2021 die neu geschaffene Stelle besetzt und das externe Mandat beendet. Die Funktion des PPM ist organisatorisch in das Ressort Querschnittleistungen eingegliedert. Mit der Übernahme der Leitung der themenrelevanten Gruppe stehen dem PPM die fachlich richtigen Ressourcen zur Verfügung. Ein direkter Zugang zum Leiter SECO-TC ist etabliert und ein regelmässiger Austausch findet statt.

Der Leistungsbereich SECO-TC führt ein ressourcenorientiertes Portfoliomanagement. Der Betrieb der laufenden Applikationen hat absoluten Vorrang, vor der Realisierung und planmässigen Einführung von ASAL 2.0. In dritter Priorität steht die Modernisierung des heutigen AVAM Systems. Die Realisierung der eServices mit dem Projekt eALV wird im Moment nicht prioritär umgesetzt.

Die Strategie SECO-TC und die IT Strategie sehen eine integrierte Systemlandschaft vor. Eine Unternehmen- sowie Systemarchitektur, welche auf die Durchgängigkeit der Prozesse ausgelegt ist, lag zum Projektbeginn nicht vor. ASALfutur konnte dazumal nicht von bestehenden Grundlagen profitieren jedoch von Beginn weg die Unternehmens- und Systemarchitektur zentral mitgestalten und beeinflussen. ASAL 2.0 wird in der Unternehmens- und Zielarchitektur vollumfänglich berücksichtigt.

Mit dem *Informatiksystem AVAM* werden die Arbeitswiedereingliederungsmassnahmen bewirtschaftet. Es existieren Schnittstellen zu ASAL. AVAM wird in einem ersten Schritt modernisiert um den Lifecycle sicherzustellen. Die Ablösung von AVAM wird frühestens in ein bis drei Jahren angegangen.

²⁸ Strategie 2019–2022, «Leistungsbereich TC Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung»

Der Fokus des *Projekts ASALfutur* liegt auf der termingerechten Ablösung des Auszahlungssystems der ALV. Damit kommt das SECO seinem strategischen Auftrag nach, jederzeit richtige und pünktliche Leistungen an seine Versicherten sicherzustellen. Entsprechend legt das Projekt den Fokus auf die termingerechte Ablösung des 30-jährigen Auszahlungssystems. Der Lieferant garantiert die Wartung bis Ende 2022. Anschlussverträge sind in Arbeit. ASALfutur beinhaltet auch die Anbindung an das elektronische Onlineportal arbeit.swiss für die Bedienung der Leistungsbezüger mit eServices. Stand heute sind die Funktionen, inklusive Portalintegration, weitgehend spezifiziert und könnten umgesetzt werden. Dies würde eine durchgängige Automatisierung der Prozesse ermöglichen.

Mit dem *Projekt eALV* wird das Ziel verfolgt, Online-Dienste für die Interaktion zwischen natürlichen Personen und Unternehmen mit den KAST, den RAV und ALK bereitzustellen. Die geplanten eServices decken die Leistungspalette im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung ab. Im Bereich der Arbeitsvermittlung konnte man mit den bereits realisierten eServices erste Erfolge verzeichnen. Die umgesetzten eServices für die KAE sind auf die alte ASAL-Lösung implementiert worden. Die Anpassungen der eServices für die Versicherungsleistungen der ALV auf das neue ASAL 2.0 ist zurzeit gestoppt. Die Bereitschaft, diese elektronischen Services zu nutzen, ist bei Unternehmen, aber auch bei versicherten Personen, vorhanden.

ASAL 2.0 wird im *Rechenzentrum (RZ)* des SECO aufgebaut. Strategisch ist entschieden, das Data-Center des SECO auszulagern. Entscheide zur Umsetzung sind noch keine gefällt, SECO-TC hat diesbezüglich verschiedene Optionen im Fokus.

Beurteilung

Die Portfoliosteuerung hat 18 Monaten Verspätung und ist noch im Aufbau. Sie leistet derzeit noch keinen wirkungsvollen Beitrag im Sinne der Strategie SECO-TC. Die aktuelle Steuerung auf Ebene der Einzelprojekte trägt einer durchgängigen Gesamtbetrachtung keine Rechnung.

Der Aufbau einer wirksamen Portfoliosteuerung über das Gesamtportfolio der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung, die Modernisierung der Zielarchitektur, die Modernisierung AVAM, die frühestens für 2023/24 anstehende «Ablösung AVAM» und die Evaluation eines neuen Data-Centers stellen den Leistungsbereich SECO-TC auch für die nächsten Jahre vor grosse Herausforderungen.

Die systematische Weiterentwicklung und zielgerichtete Steuerung des Projektportfolios soll in enger Absprache mit der Leitung SECO-TC erfolgen. Sie erhält damit ein wirksames Steuerungsinstrument zu Erreichung der definierten strategischen Ziele. Die Wirksamkeit der Portfoliosteuerung wird sich damit noch beweisen müssen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG) vom 6. Oktober 1989 (Stand am 1. Januar 2020), SR 823.11

Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsverordnung, AVV) vom 16. Januar 1991 (Stand am 1. Juli 2018); SR 823.111

Verordnung über das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM-Verordnung) vom 1. November 2006 (Stand am 4. Februar 2020), SR 823.114

Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (Stand am 1. Januar 2021), SR 830.1

Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSV) vom 11. September 2002 (Stand am 1. Januar 2021), SR 830.11

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) vom 25. Juni 1982 (Stand am 20. März 2021), SR 837.0

Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV) vom 31. August 1983 (Stand am 1. April 2021), SR 837.02

Verordnung über das Informationssystem für die Auszahlung von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ASAL-Verordnung) vom 26. Oktober 2016 (Stand am 1. Januar 2017), SR 837.063.1

Verordnung über das Informationssystem für die Analyse von Arbeitsmarktdaten (LAMDA-Verordnung) vom 25. Oktober 2017 (Stand am 1. Januar 2018), SR 837.063.2

Entwurf: Verordnung für die von der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung betriebenen Informationssysteme (ALV-Informationssystemeverordnung, ALV-IsV), Bundesratsbeschluss vom 26. Mai 2021, Die Verordnung tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Januar 2021), SR 611.01

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG), SR 614.0

Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (Verordnung über die digitale Transformation und die Informatik, VDTI, SR 172.010.58

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 01. April 2018, W007

Berichterstattung über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes vom 15.05.2020, P037

Parlamentarische Vorstösse

19.035 – Arbeitslosenversicherungsgesetz. Änderung; Bundesratsgeschäft; National- und Ständerat, 19.06.2020

Anhang 2: Abkürzungen

AK ALV	Aufsichtskommission für den Ausgleichsfond der Arbeitslosenversicherung
ALK	Arbeitslosenkasse
ALV	Arbeitslosenversicherung
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenversicherung
AVAM	Informationssystem für Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
BK	Bundeskanzlei
BRB	Bundesratsbeschluss
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FinDel	Finanzdelegation
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund (neu DTI)
KAST	Kantonale Amtsstellen
LAM	Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen
öAV	Öffentliche Arbeitsvermittlung
PAS	Projektausschuss
TPL	Teilprojektleiter
PPM	Projektportfoliomanager
QRM	Qualitäts- und Risikomanager
RZ	Rechenzentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

SECO-TC	Leistungsbereich Arbeitsmarkt / ALV, Bereich in der Direktion für Arbeit im SECO ²⁹
UPI	Unique Person Identification (UPI)
VP	Versicherte Personen
WTO	World Trade Organization

²⁹ Siehe <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung.html>

Anhang 3: Glossar

Big-Bang-Einführung	Eine Big-Bang-Einführung ist eine strategisch gewählte Einführungsart für Software. Die neue Software wird zu einem definierten Zeitpunkt vollständig implementiert. Zur Risikominimierung sind umfangreiche Planungsarbeiten, Tests und Schulung nötig.
DaziT	Das Programm DaziT ist das Schlüsselement zur Modernisierung und Digitalisierung der EZV und verfolgt einen gesamtheitlichen Transformationsansatz. Die Zoll- und Abgabenerhebungsprozesse werden vereinfacht, harmonisiert und durchgehend digitalisiert. Die Sicherheit von Bevölkerung, Wirtschaft und Staat wird in Bezug auf die grenzüberschreitende Kriminalität oder irreguläre Migration durch effizientere Prozesse und digitale Vernetzung verbessert. Das Programm DaziT wurde am 1. Januar 2018 offiziell lanciert und dauert bis Ende 2026. (Quelle: EZV)
digiFIT	Das Projekt digiFIT erbringt für verschiedene Projekte des Leistungsbereichs SECO-TC Querschnittsaufgaben. Mit dem Projektauftrag ist definiert, dass die Ergebnisse und Aufgaben, die im Rahmen der strategischen Projekte sowie der Projektarbeit bei SECO-TC mit dem organisatorischen Veränderungsmanagement bzw. mit Change und Transformation in Verbindung stehen, Gegenstand des Projekts digiFIT sind.
DTI	Der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (DTI) hat seine Tätigkeit als neue Einheit der Bundeskanzlei am 1. Januar 2021 aufgenommen. Er übernimmt die Aufgaben des früheren Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB), der Geschäftsstelle Digitale Schweiz aus dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) und der Geschäftsstelle GEVER Bund der Bundeskanzlei.
eALV	Das Projekt eALV-P2 «Online Services» hat zum Ziel, dass die wichtigsten, häufigsten und mit grossem Aufwand verbundenen Prozesse der ALV und öAV online abgewickelt werden können. Durch das Projekt sollen die beteiligten Zielgruppen (Stellensuchende, Arbeitgeber und AMM-Anbieter) ihre Prozesse effizienter und kundenorientiert gestalten können.

UPI-Register	UPI ist die Abkürzung für «Unique Person Identification». Es handelt sich um die administrative Identifikation der natürlichen Personen sowie die Verwaltung des Identifikators AHV-Nummer im zentralen Versichertenregister der Sozialversicherungen des Bundes und der Kommunikation der AHV-Nummer ausserhalb des AHV-Bereichs. UPI ist ein Gesamtinformatiksystem bestehend aus einer Datenbank mit Programmen und Benutzerschnittstellen. ³⁰
--------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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).

³⁰ Zentrale Ausgleichsstelle ZAS; <https://www.zas.admin.ch/zas/de/home/partenaires-et-institutions-/unique-person-identification--upi-.html>

Anhang 4: Geschäftsfelder des Leistungsbereichs Marché du travail et assurance-chômage / Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und die vom SECO geführte Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (SECO-TC) verantworten auf Bundesebene die Umsetzung des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) und des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG). Weitere Aufgaben sind die Bereitstellung der Daten für die Arbeitsmarktstatistik und im Rahmen der Masseneinwanderungsinitiative die Umsetzung des Inländervorrangs mit der Stellenmeldepflicht. Die Partner für den Vollzug der Aufgaben aus diesen Gesetzen sind die regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV), die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM), die kantonalen Arbeitsstellen sowie die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen (ALK). Das SECO bietet mit dem Online-Portal «<https://arbeit.swiss>» für Stellensuchende, Arbeitgeber und Arbeitsvermittler umfangreiche Informationen und Anleitungen an.

Die Grafik zeigt die Geschäftsfelder der ALV:

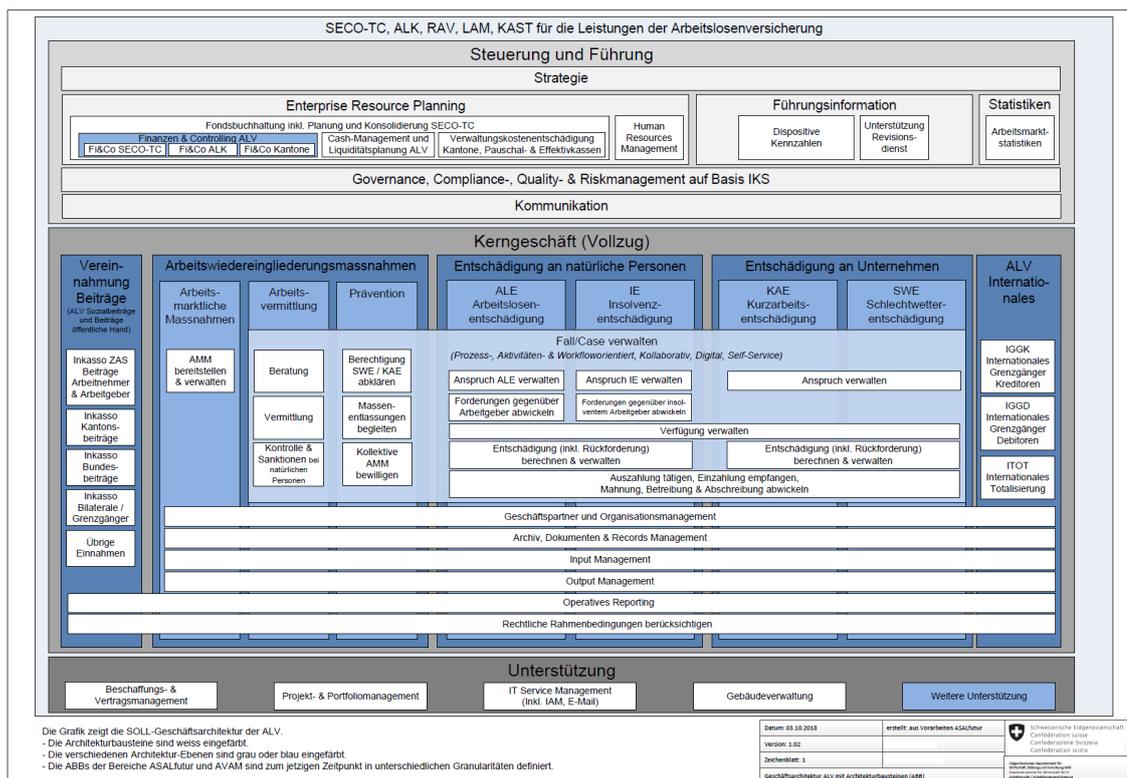


Abbildung 3: Geschäftsarchitektur der ALV (Quelle SECO-TC; Stand 3. Oktober 2018)