

Evaluation NOVE-IT

Management Summary

Informatik Strategieorgan Bund (ISB)

16. August 2004, Projekt-Nr. 12.415.00.00



Dokumentinformationen

Titel: Management Summary
Projektnummer: 12.415.00.00
Datum: 16. August 2004
Datei: U:\12415_BA_ISB\00_NOVE-IT\1_Metaevaluation\Berichte\Management
Summary\Ber_040813_Management Summary1.0.doc
Anzahl Seiten: 8 exkl. Umschlag und Beilagen

Versionen:

Version	Datum	Wichtigste Änderungen	Verantwortlich
0.1	29.07.04	Grundversion	Gia
0.2	30.07.04	Interne Prüfung	Gia, Mac
1.0	16.08.04	Schlussversion	Him, Gia, Mac

Freigabe durch Projektbegleiter:

© AWK Group



1. Management Summary (Evaluation NOVE-IT)

1.1. Auftrag und Zielsetzung

NOVE-IT war mit einem Budget von CHF 230 Mio. und einer Dauer von rund sechs Jahren ein grosses Reorganisationsprogramm. Die im Verlaufe der Zeit gewachsenen, stark dezentralen Strukturen der Informatik waren nicht mehr optimal. Mit der Reorganisation wurde eine bezüglich Effizienz, Flexibilität und Qualität gesteigerte sowie eine gemäss den Bedürfnissen der Bundesverwaltung steuer- und führbare Informatik (Informatik als Mittel der Führung) angestrebt.

Um gegenüber dem Auftraggeber Rechenschaft abzulegen und die Lehren aus dem komplexen Programm zu ziehen, wurde zum Abschluss von NOVE-IT eine Evaluation durchgeführt.

1.2. Durchführung und Nutzen

Die Programmleitung hat fünf unabhängige Firmen bzw. Institutionen beauftragt, ergänzend zur programminternen Ergebnismessung, das komplexe Programm extern und in einem Fall mittels Selbstevaluation zu evaluieren. Eine weitere Firma führte basierend auf den Evaluationsberichten und der Ergebnismessung eine Metaevaluation durch, welche eine synoptische Darstellung der Evaluationsergebnisse einschliesst.

Die Evaluation konnte plangemäss in der zur Verfügung stehenden, sehr kurzen, Zeit (rund 4 Monaten) durchgeführt werden. Fünf Evaluationsberichte zu Teilaspekten von NOVE-IT sowie ein umfassender Metaevaluationsbericht liegen vor. Rund 140 Interviews von Beteiligten und Betroffenen des Programms wurden durchgeführt, zudem konnte sich die gesamte Bundesverwaltung via Internetumfrage äussern.

Die Evaluation von NOVE-IT hat das Programm – trotz einiger Lücken – umfassend beleuchtet und dargestellt. Die Summe der dargelegten Gesichtspunkte und die vernetzte Betrachtung, Diskussion und Würdigung sind aus Sicht der Metaevaluation dem Programm angemessen. Die Programmsteuerung und die Programmführung können auf Grund der vorliegenden Ergebnisse ihre Schlüsse und die Lehren für die Zukunft ziehen.



1.3. Die wichtigsten Erkenntnisse und Lehren

Beurteilt werden die Evaluationsbereiche *Ziele & Wirkung*, *Massnahmen* und *Programmdurchführung* von NOVE-IT. Die Evaluation kommt summarisch dargestellt zu folgenden Schlüssen:

- Indikatoren und eine Vergleichsbasis fehlen für einen messbaren Nachweis der Zielerreichung (Steigerung von *Effizienz*, *Flexibilität* und *Qualität* sowie Informatik als *Mittel der Führung*¹). Auf Grund der realisierten Massnahmen und qualitativen Überlegungen erachtet die Evaluation die Ziele nach Erledigung der Restanzen jedoch als umgesetzt.
- Die wesentlichen Massnahmen von NOVE-IT, die *Strukturreform* (Trennung von LE/LB und Zentralisierung), die *Harmonisierung der Infrastruktur* und die Einführung von *Informatikprozessen* sowie entsprechender *Führungsinstrumente*, sind abgeschlossen oder weit fortgeschritten. Hinsichtlich der Führungsinstrumente bestehen aber noch wesentliche Restanzen (z. B. KLR/LV und SLA). Zudem muss der Kulturwandel hin zur Prozessorientierung und die Professionalisierung der Informatik über das Programm hinaus weitergeführt werden.
- Das Reorganisationsprogramm konnte innerhalb des Budgetrahmens, und von Ausnahmen abgesehen, planmässig durchgeführt werden. Das Programm wurde mit für Reorganisationsprogrammen nicht untypischen Problemstellungen konfrontiert. Die föderalistischen Strukturen der Bundesverwaltung und die hohe Autonomie der Verwaltungseinheiten waren für das Programm eine besondere Herausforderung. Das Zusammenspiel zwischen Programmsteuerung und Programmführung hat weitgehend funktioniert. Im Bereich Changemanagement und im Einsatz von Personalressourcen bestehen für zukünftige Vorhaben Verbesserungsmöglichkeiten.

Im Nachfolgenden werden die Ergebnisse sowie (kursiv) die gezogenen Lehren für zukünftige Vorhaben und die Empfehlung zur Weiterentwicklung der Informatik dargestellt.

1.3.1. Ziele und Wirkung

Das **Effizienzsteigerungsziel** kann quantitativ nicht belegt werden, da die Datenbasis (Aufschlüsselung von Kosten und Leistungen), insbesondere auch die Vergleichsmöglichkeit mit dem Ausgangspunkt fehlen. Qualitative Überlegungen, welche auf Vergleichen mit der aktuellen Kostenentwicklung in der Wirtschaft beruhen, zeigen, dass eine Effizienzsteigerung von 23% (Einsparung von 130 Mio. CHF) realistisch, plausibel und erreichbar ist. Gesamthaft haben die Kosten für die Informatik auf Grund der Leistungserweiterung zugenommen, jedoch bedeutend weniger stark (3.7%) als entsprechende Werte aus Wirtschaft und öffentlicher Hand (rund 10%). Die *Strukturreform* und die fortgeschrittene *Harmonisierung der Infrastruktur* sowie die koordinierte Umsetzung (Nutzung des zentralen Know-hows) dürften zu den anvisierten Synergie- und Skaleneffekten geführt haben. Dank der geschaffenen Grundlagen entstehen darüber hinaus indirekte Nutzeneffekte, durch eine Steigerung der Arbeitseffizienz (Prozesseinführung) und bei zukünftigen Grossprojekten (Bsp. GEVER).

¹ Gemäss den ab 2001 kommunizierten Zielen von NOVE-IT



Die Erreichung der weiteren Ziele von NOVE-IT (**Informatik als Mittel der Führung, Flexibilitäts-** bzw. **Qualitätssteigerung**) sind mangels Indikatoren nicht durch Messung belegbar, können jedoch indirekt über die umgesetzten Massnahmen wie Strukturreform und Prozesse/Instrumente positiv beurteilt werden. NOVE-IT hat wesentliche Grundlagen erarbeitet und bis auf die identifizierten Ausnahmen weitgehend eingeführt. Die Voraussetzungen wurden geschaffen, damit die Akteure (LE, LB und IRB/ISB) die Ziele stetig weiterentwickeln und umsetzen können.

Der LB soll gemäss den Geschäftsanforderungen die Bestellerkompetenz gegenüber dem LE wahrnehmen und der LE die Anforderungen mit Informatikmitteln effizient und sicher umsetzen. Dazu sind Transparenz betreffend den Leistungen und den dazugehörigen Kosten sowie eine eingespielte Partnerschaft erforderlich. Budgetkürzungen in der Informatik dürfen die Verwaltungsleistungen nicht gefährden.

Der Kulturwandel wird wesentlich durch ein klares Marktmodell, Schaffung der Transparenz zu Leistung/Kosten und durch die Befähigung seitens der LB (Informatikverständnis, Bestellerkompetenz) und der LE (Kundenorientierung, Professionalisierung) begünstigt.

NOVE-IT hat als grosses Reformprogramm eine Vorreiter-Rolle gespielt und hatte einen positiven Einfluss auf die interdepartementale Zusammenarbeit und die Zusammenarbeit mit den zentralen Stellen (ISB, IRB).

1.3.2. Massnahmen

Die **Strukturanpassung** (inkl. Trennung LE/LB) ist abgeschlossen und umgesetzt: Je Departement konnte die Zahl auf maximal einen Leistungserbringer reduziert werden (mit bewilligten Ausnahmen im Falle zweier Verwaltungseinheiten). Ein LE erbringt Querschnittsleistungen für alle Departemente und die Bundeskanzlei. Damit konnte ein grosses Synergiepotential erschlossen und die Basis für die *Harmonisierung der Infrastruktur* und die Einführung der Prozesse gelegt werden.

Die Diskussion und die Definition von Querschnittsleistungen haben die Leistungserbringer verunsichert. Durch eine weitere Auslagerung von Querschnittsleistungen aus den sechs Leistungserbringern würden einerseits Synergien und Skaleneffekte erzielt, andererseits würde sich die Effizienz und Wirtschaftlichkeit der betroffenen LE verringern. Eine weitere Konsolidierung ist gegenüber der Stabilisierung der bestehenden Strukturen abzuwägen.

Die LB sind mit den LE mehrheitlich zufrieden, die bereitgestellte IKT erfüllt die Anforderungen der LB. An der Basis wird jedoch der Verlust der individuellen Betreuung durch eine kleinere in den Ämtern angesiedelten Informatik stärker wahrgenommen, als die objektiv höheren Leistungsfähigkeit der heutigen LE.

Strukturanpassungen sind rasch und konsequent zu vollziehen. Allfällige betriebliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen sind im Vorfeld soweit als möglich zu klären und zu kommunizieren, damit den Betroffenen Sicherheit in der Veränderung gegeben wird.

Es wird empfohlen, dass die durch die BinfV nicht abschliessend geklärten strategischen Fragestellungen (z. B. zu Querschnittsleistungen, Leistungsbezug und Leistungsauftrag) durch die Entscheidungsträger rasch geklärt werden.



Harmonisierung der Infrastruktur ist weit fortgeschritten. Mit CHF 110 Mio. betrifft sie den Hauptbudgetanteil. Einsparungen von jährlich CHF 85 Mio. werden erwartet. Die Harmonisierung ist wenig umstritten, die Vorteile sind anerkannt. Die Ergebnismessung zeigt die Restanzen gegenüber den zentralen Vorgaben (z. B. Architekturraster) auf, welche im Rahmen der Weiterentwicklung der Informatik angegangen werden müssen.

Die Weiterentwicklung und Harmonisierung der Infrastruktur ist ein Dauerauftrag der Leistungserbringer. Durch die Strukturanpassung und die Prozesseinführung wurden dazu wichtige organisatorische Voraussetzungen geschaffen.

Die Grundlagen für die neuen **Informatikprozesse**² liegen vor. Der mit der Einführung einher gehende Kulturwandel hin zur Prozessorientierung ist im Gang. Mit der Reorganisation wurde ein differenziertes Rollenkonzept eingeführt, worauf die neuen Strukturen abgebildet wurden. Die erforderlichen **Führungsinstrumente** sind verfügbar (z. B. SIP, ITP, ICO u. a.) oder es liegen einige Grundlagen (z. B. KLR/LV, SLA) vor. Die Einführung weist allerdings noch wesentliche Lücken auf. Die Konzeption der KLR/LV ist abzuschliessen und dann ebenfalls flächendeckend einzuführen (geplant bis Ende 2007). Bis dahin fehlt ein essentielles Instrument zur transparenten Führung der IKT, sowohl seitens LE als auch seitens LB.

Der Stand der Prozesseinführung ist in den Departementen und der Bundeskanzlei sehr unterschiedlich. Grössere Umsetzungslücken finden sich in den Prozessen P06 *Infrastruktur betreiben* (vor allem wegen fehlender EDV-Werkzeuge) und P08 *Prozesse entwickeln* (tiefe Priorisierung in den Departementen und der Bundeskanzlei). P08 *Prozesse entwickeln*, ist jedoch wichtig, um die Prozesse besser zu verankern. Die Umsetzung des Prozesses P02 *Fähigkeiten entwickeln* (Personalentwicklung) wurde abgebrochen und als Ausbildungsangebot eingeführt. Zukünftig wird dieser Prozess neu in die Personalprozesse integriert.

Die Informatikprozesse bringen den gewünschten Nutzen erst durch ein optimales Zusammenspiel der Führungsprozesse (steuern, führen) mit den Informatikkernprozesse (entwickeln, betreiben, unterstützen) und Supportprozessen sowie allen erforderlichen Instrumenten. Entsprechend müssen die Restanzen angegangen werden, die Instrumente KLR/LV und SLA sind dabei von entscheidender Bedeutung. Die Evaluation empfiehlt, dass

- *die KLR/LV zügig und ohne Verzögerung fertig gestellt wird,*
- *die SLA im Rahmen von Verhandlungen zwischen LB und LE rasch ausgearbeitet und mit der KLR/LV abgestimmt werden,*
- *das Informatikcontrolling ICO um das Anwendungscontrolling ACO erweitert bzw. eingeführt und mit den Anwendern der notwendige Funktionsumfang abgeklärt wird,*
- *der mit der Prozesseinführung initiierte Kulturwandel im Rahmen des Changemanagements bzw. der Organisationsentwicklung weiter voran getrieben und einer periodischen Qualitätsmessung unterworfen wird (z. B. basierend auf optimierte Prozess-Assessments von NOVE-IT).*

² 2 Führungsprozesse, 3 Kernprozesse, 3 Supportprozesse und der Verbesserungsprozess



1.3.3. **Programmdurchführung (Steuerung und Führung)**

Die **Programm-Matrixorganisation** basierend auf einem Umsetzungsverantwortlichen je Departement und der Zusammenarbeit mit dem ISB, trägt dem Föderalismus und der Autonomie in den Departementen und der Bundeskanzlei Rechnung und hat sich bewährt. Die Projektorganisation zeigt einige grundsätzliche Schwächen auf, welche die Umsetzung des Reorganisationsprogramms erschweren: Die Programmsteuerung steht im Spannungsfeld der Interessenkonflikte zwischen den zentralen Programmforderungen und den departementalen Bedürfnissen. Die Programmleitung (Programmdelegierter, Programmmanager) verfügt über keine Weisungsbefugnis gegenüber den Departementen und der Bundeskanzlei, das gleiche gilt für die Umsetzungsverantwortlichen (UV) gegenüber den Ämtern.

Bedingt durch die föderalen Struktur der Bundesverwaltung, ist die personelle Schnittstelle der Programmorganisation in die Departemente und die Bundeskanzlei erfolgskritisch. Um die Schnittstelle zu stärken, ist eine personelle Trennung zwischen strategischer und operativer Rollenwahrnehmung (IRB-Mitglied und UV) angezeigt. Die Kompetenzen sind klar zu kommunizieren.

Der Grundsatz 1:7 (einmal entwickeln, siebenmal einführen) wird als starke Vision bewertet, die in der Realität eher einem 1:2, 1:3 oder 1:4 entsprach. Die Anwendung des Grundsatzes ist stark von der Heterogenität der Anforderungen in den Departementen bzw. den Ämtern abhängig. Die Einflussnahme der Departemente und der Bundeskanzlei war auch wesentlich dadurch bestimmt, ob genügend zeitliche und fachliche Ressourcen eingebracht werden konnten. Beispielsweise wurde durch die Betroffenen und Beteiligten die Prozesseinführung trotz einer Reihe von Anpassungen teils als theoretisch, komplex und Praxis fremd kritisiert.

Interne **Personalressourcen** stellten sich in der Durchführung mehrfach als Problemebereiche heraus (wie z. B. auch die Einführung der KLR/LV zeigt). Tendenziell standen für organisatorische Belange (Prozesse, Instrumente usw.) wenig interne Ressourcen zur Verfügung und es bestanden kaum Anreize sich zu engagieren. Personalwechsel führten teilweise zu empfindlichen Know-how-Verlusten.

Ein komplexes Programm erfordert für die koordinativen und fachlichen Programmaufgaben auf allen Ebenen ausreichende interne Arbeitskapazität. Die personellen Ressourcen in den Departementen und der Bundeskanzlei sind nach Möglichkeit auf wenige Personen, welche über die notwendige Fachkompetenz verfügen, zu konzentrieren. Die Beauftragten sind mit den erforderlichen Kompetenzen auszustatten und im erforderlichen Umfang von der operativen Tätigkeit freizustellen.

Wichtiges Know-how wurde durch externe Berater eingebracht. Diese wurden tendenziell (auch wegen fehlenden internen Ressourcen) wenig geführt. Die Ergebnisse hingen wesentlich davon ab, ob der Berater die Freiräume zu nutzen vermochte. Dies war z. B. im Bereich der externen Programm-QS kritisch.



Die Komplexität des Programms führt zu sehr unterschiedlichen Wahrnehmungen. Einzelbereiche sind in der Summe weit fortgeschritten, im Gesamtzusammenhang kann sich die Wirkung noch nicht erwartungsgemäss entfalten. Einige Evaluatoren kommen zum Schluss, dass die **Ziele** aus Sicht der Beteiligten, der Programmsteuerung und -führung zu wenig klar sind und auch wenig operationalisiert wurden. Die Metaevaluation teilt diese Sichtweise nicht und sieht darin einen gewissen Widerspruch zur Dokumentation der Ziele, zur von der Steuerung geführten Diskussion der Strukturanpassung und zur Umsetzung von NOVE-IT. Auf Grund der Befunde kommt die Evaluation zur Erkenntnis, dass Lücken in der Kommunikation bestehen: Insbesondere sind die von der Programmsteuerung und Führung ausgehende **Kommunikation der Ziele**, vor allem in den Phasen 1 bis 3, nicht bis in die Verwaltungseinheiten durchgedrungen.

Die Programmziele müssen von den Beteiligten (insbesondere der Programmsteuerung und -führung) interpretiert und den Betroffenen immer wieder kommuniziert werden. Wenige, einfach verständliche Indikatoren erleichtern das Monitoring und die Kommunikation der Ziele.

Werden die Grundannahmen des Programms (z. B. Marktlogik, Strukturreformansatz) durch den Auftraggeber hinterfragt, muss für alle Beteiligten Klarheit über den Entscheidungsprozess und die absehbaren Auswirkungen auf die Ziele bestehen.

Die Verankerung der Programmziele in den Linienzielen ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. Dies muss top-down entlang der Linienorganisation erfolgen und bedingt das Commitment der Verwaltungseinheiten.

Das **Changemanagement** wurde zu wenig als Führungsaufgabe verstanden. Die Evaluation beurteilt den Changeprozess als kritischen Aspekt der Führung und Steuerung von NOVE-IT. Die fehlende Weisungsbefugnis der Programmführung (Programmdelegierter und –manager, UV) erforderte einen grossen Abstimmungsaufwand und umfangreiche Kommunikation. Ein Hierarchien durchdringendes und umfassendes Changemanagement wäre von Anfang notwendig gewesen.

Ein Programm wie NOVE-IT erfordert bereits in der Konzeptphase ein sichtbares Changemanagement. Damit verbunden ist die Entwicklung einer klaren Vorstellung des Wandelungsprozesses unter Berücksichtigung der kulturellen und emotionalen Aspekte.

Changemanagement ist eine Führungsaufgabe. Der Changeprozess muss durch alle beteiligten Führungskräften getragen werden. Das Commitment der Betroffenen, welche von Anfang an in geeigneter Form einzubeziehen sind, muss eingefordert und erneuert werden.

Die Kommunikation ist das wichtigste „Führungsinstrument“ des Changemanagements. Der angestrebte Kulturwandel muss immer wieder vergegenwärtigt und mit den Betroffenen kommuniziert werden.



1.4. **Fazit**

Die Evaluation kommt gesamthaft gesehen, zu einem positiven Schluss. Wichtige Grundlagen wurden geschaffen. NOVE-IT hat stark in die BV-Kultur eingegriffen und diese verändert. Die nachhaltige Umsetzung erfordert jedoch die Erledigung der Restanzen, insbesondere im Bereich Kostentransparenz (KLR/LV), welche erfolgskritisch ist. Zudem muss die Prozessorientierung noch besser verankert werden. Dies wird eine über NOVE-IT hinausgehende Führungsaufgabe in den Departementen und der Bundeskanzlei bzw. den Verwaltungseinheiten.

Für ein komplexes Programm wie NOVE-IT ist eine Evaluation zweckmässig. Neben der Rechenschaftsabgabe und den Lehren regt die Evaluation zur Reflexion an und erlaubt eine umfassende Würdigung. Evaluationen (z. B. als Selbstevaluation) können bereits während der Programmdurchführung nutzbringend sein.

Um die Weiterentwicklung gezielt zu verfolgen und zu fördern, empfiehlt sich, Indikatoren (Führungsmessgrössen) zu definieren und die Informatik der BV zu einem späteren Zeitpunkt einer Evaluation (insbesondere zur Nachhaltigkeit) zu unterziehen.

16. August 2004

AWK Group
Leutschenbachstrasse 45
CH-8050 Zürich

* * * *