

Metaevaluation NOVE-IT

Schlussbericht

Informatik Strategieorgan Bund (ISB)

18. August 2004, Projekt-Nr. 12.415.00.01



AWK Group · Leutschenbachstrasse 45 · CH-8050 Zürich
Tel. +41 44 305 95 11 · Fax +41 44 305 95 19 · www.awkgroup.com



Dokumentinformationen

Titel: Schlussbericht

Projektnummer: 12.415.00.01

Datum: 18. August 2004

Datei: U:\12415_BA_ISB\00_NOVE-IT\1_Metaevaluation\Berichte\Evaluationsbericht\Ber_040818_Schlussbereich_Metaevaluation_(V4.0).doc

Anzahl Seiten: 180 exkl. Umschlag und Beilagen

Versionen:

Versi- on	Datum	Wichtigste Änderungen	Verantwort- lich
1.0	30. Juni 2004	Entwurf Schlussbericht Metaevaluation	Him, Gia, Mac
1.1	2. Juli 2004	Redaktionelle Überarbeitung Kapitel 5 und 6 sowie Zusammenfassung	Him, Gia, Mac
2.0	14. Juli 2004	Überarbeitung Kap. 1-4 aufg. Stellungnahmen und PA 7. Juli 2004	Him, Mac
2.1	21. Juli 2004	Inkl. Stellungnahme Evaluatoren und PA 7. Juli 2004, Redaktionelle Überarbeitung	Him
3.0	21. Juli 2004	Schlussbericht Metaevaluation (entspricht inhaltlich 2.1)	Him, Gia, Mac
4.0	18. August 2004	Schlussversion	Him, Gia, Mac

Freigabe durch Projektbegleiter:



Leseempfehlung

Je nach Adressatenkreis bestehen vier Einstiegspunkte, um sich mit der Evaluation NOVE-IT zu befassen. Jeder Teil ist in sich geschlossen dargestellt und verständlich.

1. Zusammenhänge, synoptische Ergebnisse (Kapitel 5) und Lehren (Kapitel 6)

Für einen schnellen Einstieg in die Thematik empfehlen wir direkt in das Kapitel 5 einzusteigen. Das Kapitel 5

- diskutiert die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation NOVE-IT im Überblick,
- zeigt Abhängigkeiten und Beziehungen auf und
- würdigt die Evaluation im Hinblick auf die Zielsetzung Lehren und Rechenschaftsablage.

Interessieren primär die Lehren für zukünftige Programme und für die Weiterentwicklung von NOVE-IT, so kann direkt Kapitel 6 gelesen werden.

2. Zusammenfassung Metaevaluation: Vorgehen, Würdigung, Ergebnisse, Lehren

Leser, die sich einen schnellen Überblick über die (Meta-)Evaluation, inkl. Zielsetzung, Methode und Vorgehen, erwartete und vorliegende Ergebnisse sowie eine Kurzzusammenfassung der Ergebnisse und Lehren suchen, lesen die Zusammenfassung.

3. Kernaussagen und Diskussion einzelner Evaluationen und Evaluanda (Kapitel 4)

Interessieren einzelne Ergebnisse aus den sechs primären Evaluationen oder aus der Ergebnismessung, so wird auf Kapitel 4 verwiesen oder dann auf die Evaluationsberichte der mit den Evaluationen beauftragten Institute und Firmen.

4. Zielsetzung, Vorgehen, Methode inkl. SEVAL (Kapitel 1 bis 3)

Kapitel 1 bis 3 erläutern die Ziele der Evaluation NOVE-IT und der Metaevaluation im Besonderen sowie stellen die Konzeption, die Methodik und das Vorgehen dar. Die Qualität der Evaluation wird gesamthaft gewürdigt und die Informationsquellen werden dargestellt.



Zusammenfassung

Auftrag und Zielsetzung

NOVE-IT war mit einem Budget von CHF 230 Mio. und einer Programmdauer von rund sechs Jahren ein grosses Reorganisationsprogramm. Es betraf die ganze IKT der BV und wurde Ende 2003 abgeschlossen. Zum Abschluss soll NOVE-IT mit einer unabhängigen Evaluation untersucht und gewürdigt werden.

Die Evaluation von NOVE-IT, einschliesslich der Ergebnismessung, soll es erlauben:

- Lehren aus diesem umfassenden und umfangreichen Programm zu ziehen
- Rechenschaft gegenüber der vorgesetzten Stelle abzulegen

Im Auftrag des IRB wurden durch das ISB sechs Teilaufträge für die Evaluation von NOVE-IT formuliert:

- Externe Evaluation von Zielen und Wirkungen
- Externe Evaluation der Programmsteuerung und der Programmführung
- Evaluation der externen Qualitätssicherung
- Selbstevaluation der Umsetzung
- Externe Evaluation ausgewählter Aspekte der Umsetzung
- Metaevaluation

Die Aufgabe der Metaevaluation ist es,

- die Qualität und Angemessenheit der Evaluationen¹ zu bewerten,
- eine kritische Würdigung jeder Evaluation zu erstellen und
- eine übergeordnete Aussage aus der Synthese der verschiedenen Evaluationen und der Ergebnismessung zu ziehen.

¹ In diesem Bericht wird unter Evaluationen die Summe der Teilaufträge – ohne Metaevaluation – verstanden, wobei jeder Teilauftrag selber eine Evaluation darstellt. Ist die Metaevaluation gemeint, so ist dies eindeutig gesagt.



Methoden und Vorgehen

Ausgehend von umfassenden Evaluanda wurden durch das ISB die Teilaufträge der Evaluation ausgeschrieben und die Aufträge an unabhängige externe Firmen und Institute vergeben. Keiner der Evaluatoren war am Programm NOVE-IT beteiligt. Die Evaluation wurde im Zeitraum Februar 2004 bis Mai 2004 durchgeführt.² Angesichts der sehr komplexen Thematik, der umfassenden Dokumentation und der grossen Anzahl Beteiligter (rund 140 Interviews) war dies ein ausserordentlich ambitionierter Zeitplan.

Die Schlussberichte der Evaluatoren³ und der Ergebnismessung bilden die primäre Grundlage für die Metaevaluation. Sie wurden mit den Evaluatoren einzeln durchgesprochen und die Ergebnisse wurden verifiziert. Die Metaevaluation analysiert die Evaluationen einzeln, identifiziert (Kapitel 4.#.3) und diskutiert (Kapitel 4.#.4) die Kernaussagen sowie würdigt die Ergebnisse Evaluationen übergreifend (Kapitel 5). Wo dies notwendig erschien, wurde zusätzlich auf primäre Informationen (Dokumente und Interviews) zurückgegriffen.

Analyse der Erwarteten und vorliegenden Ergebnisse

Die Evaluatoren formulierten die *erwarteten Ergebnisse* basierend auf den in den Pflichtenheften mit Leitfragen konkretisierten Evaluanda. Die Tabelle 1 zeigt, dass die vorliegenden Ergebnisse weitgehend den Erwartungen entsprechen. Zum Teil konnten auch inhaltliche Lücken in den Ergebnissen eines Evaluationsauftrages durch Ergebnisse aus einem anderen Auftrag geschlossen werden. Offen bleiben inhaltliche Lücken zu den Evaluanda *Ziele von NOVE-IT*. Ob die Ziele betreffend Kosteneinsparungen erreicht wurden, kann nicht abschliessend eruiert werden. Die Metaevaluation vergleicht die IKT-Kostenentwicklung der BV mit jener aus Wirtschaft und öffentlicher Hand. Es werden Zahlen zur Beurteilung der Kosteneinsparungen durch NOVE-IT dargestellt, diskutiert und die Lücke damit teilweise geschlossen. Das Ziel der Evaluation, gegenüber vorgesetzten Stellen Rechenschaft abzulegen, kann auf Grund der vorliegenden Ergebnisse weitgehend erreicht werden.

Aus Sicht der Metaevaluation sind im Evaluationsbericht Interpretationsschwierigkeiten bei der Diskussion der Ergebnisse vorhanden. Die Metaevaluation versucht, die Ergebnisse ergänzend im Kontext des ganzen Programms und der BV zu diskutieren und zu würdigen, um Lücken in der Beurteilung zu schliessen.

² Die Metaevaluation erstreckte sich bis Ende Juni 2004.

³ Zur einfacheren sprachlichen Abgrenzung der Evaluation mit der Metaevaluation wird im folgenden unter Evaluatoren stets die mit der Externen Evaluation oder der Selbstevaluation beauftragten Firmen und Institute verstanden, nicht aber die Metaevaluation. Ist die Metaevaluation gemeint, so wird dies ausdrücklich gesagt.



Die erwarteten und erzielten Ergebnisse der Evaluation sind unten summarisch dargestellt. Für eine detaillierte Darstellung – je Evaluation – wird auf die Kapitel 4.#.4.1 verwiesen.

Ergebnisse der Evaluation NOVE-IT (Evaluanda)	Evaluationsaufträge (ohne Ergebnismessung und Metaevaluation)									
	Ziele & Wirkungen		Programmsteuerung & Programmführung		Externe Qualitätssicherung		Selbstevaluation der Umsetzung		Ausgewählte Aspekte der Umsetzung	
	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden
Ziele von NOVE-IT										
Führungsinstrumente										
Kosteneffekte										
Kundenzufriedenheit										
Nachhaltigkeit										
Nebenwirkungen										
Programmauftrag										
Rolle Steuergruppe										
Programmexterne (Stör-)faktoren										
Personelle Führung										
Finanzielle Führung										
Termineinhaltung, Planungsqualit.										
Changemanagement										
Gute Praktiken										
Programmdokumentation										
Externe Qualitätssicherung										
Umsetzung Prozesse										
Ums.Harmonisierung Infrastruktur										
Umsetzung KLR/LV, SLA, u. a.										
Wirkung ICO-Methodik										

Tabelle 1: Erwartete und vorliegende Ergebnisse je Evaluationsauftrag

Hinweis zur Darstellung:

blau (dunkel): Hier wurden gemäss Pflichtenheft bzw. Detailkonzept Ergebnisse erwartet

grün (hell): Wie weit die Evaluation Ergebnisse liefert, dargestellt auf Skala: keine – wenige – mehrheitlich – vollständig

Würdigung der Evaluation von NOVE-IT

Die Evaluation von NOVE-IT hat das Programm – trotz einiger Lücken – umfassend beleuchtet und dargestellt. Trotz der Beleuchtung mehrheitlich kritischer Aspekte, enthält sie eine Vielzahl von Hinweisen zum Programm, zu den Restanzen und zu Lehren für ähnliche Vorhaben. Die Programmsteuerung bzw. der IRB und die Programmführung können auf Grund der vorliegenden Ergebnisse Schlüsse und Lehren für die Zukunft ziehen.

Die Ergebnismessung gibt einen guten Überblick über den Stand von NOVE-IT per Ende 2003 und stellt die Ergebnisse und Restanzen in einer Ergebnisliste je Departement zusammen. Das Vorgehen beurteilen wir als pragmatisch, der Komplexität des Programms und der Zielsetzung der Ergebnismessung angepasst.



Die Evaluation von NOVE-IT hatte z. T. den Charakter einer Selbstevaluation und hat die Beteiligten motiviert über das Programm, die Inhalte und den Prozess von NOVE-IT nachzudenken. Die Interviews und Workshops wurden durch die Involvierten als wertvoll beurteilt. Mehrheitlich wurden Personen in die Evaluation einbezogen, die am Programm beteiligt waren. Die Basis in den Ämtern (LB-LE) konnte sich lediglich über die Internetbefragung äussern. Die Resultate der Internetbefragung und der Interviews zeigen trotz der teilweise unterschiedlichen Wahrnehmung der Befragten eine hohe inhaltliche Übereinstimmung auf. Für die am Programm direkt Beteiligten enthält die Evaluation nur wenige neue Gesichtspunkte. Dies ist teilweise mit der Auswahl der Befragten zu erklären. Einen stärkeren Einbezug der Basis, als es mittels der Internetbefragung geschehen ist, erachten wir aus Kosten-/ Nutzenüberlegungen als nicht sinnvoll. Zudem wären weitere Untersuchungen im Zeitraum der Evaluation nicht machbar gewesen. Die Summe der dargelegten Gesichtspunkte und die vernetzte Betrachtung, Diskussion und Würdigung erscheint uns als wertvoll und dem Programm angemessen.

Synoptische Ergebnisse

Die wesentlichen Erkenntnisse aus der Evaluation werden synoptisch kurz zusammengefasst und gewürdigt. Wegen der grossen Komplexität und Vernetzung der Ergebnisse können hier nicht alle Aspekte angeführt werden. Für eine Vertiefung wird das Kapitel 5, *Übergreifende Diskussion und Beurteilung*, und die Darstellung der einzelnen Evaluationsaufträge in Kapitel 4 empfohlen. Für Details ist auf die Schlussberichte zu den Evaluationsaufträgen zurückzugreifen. Nachstehend folgen die wichtigsten Ergebnisse in Kürze:

- Die *Strukturreform* (inkl. Trennung LE/LB) ist der Vorgabe entsprechend vollzogen. Sie wurde von den Betroffenen als schweren Einschnitt wahrgenommen; die Strukturreform ist jedoch heute weitgehend akzeptiert und irreversibel. Die Konzentration der LE führte zu einer Professionalisierung der IKT. Die LB sind mit den LE mehrheitlich zufrieden, die bereitgestellte IKT erfüllt die Anforderungen der LB. Der ganze Nutzen der Strukturreform kommt aber erst zum Tragen, wenn die LB die IKT bzw. die LE steuern können. Die dazu erforderlichen Instrumente (insbesondere KLR/LV, SLA) sind noch nicht verfügbar und die Prozesse müssen erst noch flächendeckend eingeführt werden. Ebenfalls werden Verbesserungspotentiale im Bereich der Kundennähe – insbesondere bei Fachanwendungen – gesehen.
- Die *Harmonisierung der Infrastruktur* ist weitgehend umgesetzt. Mit 102, mit wenigen Einschränkungen, erfolgreichen Umsetzungsprojekten und Investitionen von CHF 110 Mio. stellt die Harmonisierung der Infrastruktur den grössten Anteil von NOVE-IT dar.



- Die Grundlagen für die *Prozesse* liegen vor und der Kulturwandel hin zur Prozessorientierung ist im Gang. Die erforderlichen Instrumente sind verfügbar (z. B. SIP, ITP, ICO u. a.) oder es liegen einige Grundlagen (z. B. KLR/LV, SLA) vor. Um die Prozesse effizient zu unterstützen, müssen die Instrumente weiterentwickelt, besser an die Anforderungen der Verwaltungseinheiten angepasst sowie vollständig und flächendeckend eingeführt werden. Die Konzeption der KLR/LV ist noch abzuschliessen und dann ebenfalls flächendeckend einzuführen (geplant bis Ende 2005). Bis dahin fehlt ein wesentliches Instrument zur transparenten Führung der IKT, sowohl seitens LE als auch seitens LB.
Die *Prozess-Assessments* werden in der vereinfachten und auf die Anforderungen des Programms adaptierten Form als positiv bewertet. Sie werden als geeignetes Instrument erachtet, um den aktuellen Stand der Prozesse zu ermitteln. Die Prozess-Assessments gelten als Grundlage für gezielte Weiterentwicklungen einzelner Prozesse.
- Das Zusammenspiel zwischen *Programmsteuerung und Programmführung* hat weitgehend funktioniert. Mängel in der Konzeptphase konnten in der Umsetzung teilweise behoben werden (z. B. Changemanagement). Für NOVE-IT erschwerend wirkte die fehlende Weisungsbefugnis der Programmführung in die Dep/BK und der zeitweilige Rollenkonflikt des Steuergremiums. Das Steuergremium stand im Spannungsfeld von Programmdurchsetzung und Departementsführung. Auch der UV hatte nur beschränkte Kompetenzen und keine Weisungsbefugnisse, um das Programm in den Ämtern durchzusetzen. Die föderalistischen Strukturen der BV und die hohe Autonomie der Verwaltungseinheiten waren für das Programm eine Herausforderung. Aus Sicht der Metaevaluation wurde diese Herausforderung gut gemeistert: Die Umsetzungskredite wurden durch das Programm freigegeben und die Dep/BK wurden bei der inhaltlichen und zeitlichen Umsetzung der Projekte, stark einbezogen.
- *Das Changemanagement* wurde zu wenig als Führungsaufgabe verstanden. Die Kommunikation funktionierte zu Beginn von NOVE-IT nicht, die Situation verbesserte sich aber ab Phase 4.
Der beabsichtigte Kulturwandel ist noch nicht abgeschlossen. Diesen fortzusetzen erfordert Kraft und das Commitment der Führung auf allen Ebenen (Dep/BK, Ämter, usw.). Deshalb sind auch die Nacharbeiten zu NOVE-IT und zukünftige Entwicklungen (z. B. Querschnittsleistungen, Strukturentwicklung usw.) aktiv zu führen, zu kommunizieren und zu realisieren.
- Die *Programm-QS* lieferte zwar gute konzeptionelle Grundlagen, konnte jedoch nur wenige Impulse für die Programm-Durchführung geben. Die Programm-QS war zu unabhängig von der Programmführung positioniert und konnte die damit verbundenen Freiheiten nicht gewinnbringend nutzen.



- Die Interviews und Workshops der *Selbstevaluation* wurden von den Beteiligten als wertvolle Reflexion von NOVE-IT betrachtet. U. a. wurden die folgenden Aspekte diskutiert: Die Rolle der föderalistischen Strukturen in der BV, die Bedeutung der personellen Ressourcen in den Dep/BK für das Programm, die Anforderungen bezüglich Abstimmung und Führung externer Berater, die Bedeutung des Kulturwandels und dessen aktuellen Stand in der BV sowie die Wichtigkeit der Kommunikation bzw. des Changemanagements.
- Als *nachhaltig* werden die Strukturreform und die Harmonisierung der Infrastruktur beurteilt. Die Prozessorientierung befindet sich auf gutem Weg, wobei die richtigen, anforderungsgerechten Instrumente für den Erfolg eine Schlüsselrolle spielen (z. B. KLR/LV). Als Gefahr für die nachhaltige Entwicklung der IKT wird die knappe Budgetsituation gesehen, die zu Leistungsabbau und -verzicht führen kann. Damit die Kernleistungen im erforderlichen Umfang erhalten bleiben, ist die Steuerung der LE durch die LB entscheidend.

Für die Zielbeurteilung von NOVE-IT liegen erste Grundlagen vor. Mit deren Weiterentwicklung können der IKT-Einsatz und die Ziele von NOVE-IT überprüft werden. Entsprechende Indikatoren zur Messung der Ziele sind noch zu formulieren und die Erreichung der Ziele sollte einem Controlling unterworfen werden.

Synoptische Lehren

Ausgehend von den Erkenntnissen und Lehren aus den Evaluationsaufträgen und der Ergebnismessung werden 14 summarische Lehren für zukünftige IKT-Vorhaben formuliert.

Lehre 1: Die Programmziele müssen von den Beteiligten (insbesondere der Programmsteuerung und -führung) interpretiert und den Betroffenen kommuniziert werden. Dies hat periodisch (und nicht nur initial oder in ausserordentlichen Situationen) zu erfolgen: Stimmen die Ziele noch? Verstehen alle die Ziele richtig? Handeln alle zielkonform? Was ist noch zu tun, um die Ziele zu erreichen?

Zu den Zielen sind wenige, einfach verständliche und anwendbare Indikatoren zu definieren (z. B. gemäss Balanced Score Card-Ansatz). Diese sind einem periodischen Monitoring und Controlling zu unterziehen. Sie unterstützen die Kommunikation.

Lehre 2: Die Durchsetzbarkeit eines Programms über mehrere Hierarchiestufen und Verwaltungseinheiten ist beschränkt. Die Ziele eines umfassenden Programms sind in den Zielen der Organisation zu verankern (Jahresziele, Mitarbeiterziele usw.). Letzteres kann nur *top-down* entlang der Linienorganisation erfolgen und erfordert das Commitment der Departemente und Ämter. Dieses ist einzuholen.



Lehre 3: 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.

Lehre 4: Die Programm-Matrixorganisation von NOVE-IT basiert auf einem Umsetzungsverantwortlichen pro Departement und ist geeignet für Reorganisationsvorhaben, welche zentral koordiniert umgesetzt werden sollen. Erfolgskritisch ist die personelle Schnittstelle und Verankerung in den Departementen (strategisch durch das IRB-Mitglied und operativ durch den UV besetzt). Die Kompetenzen sind klar zu kommunizieren.

Lehre 5: Die Personalunion von UV (operativ) und IRB-Vertreter (strategisch) ist zu vermeiden, weil dadurch auf Grund der unterschiedlichen Rollen unter den Umsetzungsverantwortlichen Ungleichgewichte entstehen. Eine Eskalationsmöglichkeit für strategische Fragen fehlt.

Lehre 6: Ein derart komplexes Programm erfordert für koordinative oder fachliche Programmleistungen auf allen Ebenen (Bund, Dep/BK, Amt) Arbeitskapazität. Nach Möglichkeit sind die Mittel auf wenige Personen, die über die notwendige Fachkompetenz verfügen, zu verteilen. Die Beauftragten sind mit den erforderlichen Kompetenzen auszustatten und im erforderlichen Umfang von der operativen Tätigkeit freizustellen.

Lehre 7: Ein Programm wie NOVE-IT erfordert bereits in der Konzeptionsphase ein sichtbares Changemanagement. Damit verbunden ist eine konsistente Vorstellung des Wandlungsprozesses (Vision und Zielsetzung) unter Berücksichtigung der kulturellen Aspekte und der Kommunikation.

Lehre 8: Changemanagement ist eine Führungsaufgabe. Der Changeprozess muss durch die beteiligten Führungskräfte wahrgenommen und getragen werden. Die Betroffenen sind von Anfang an in geeigneter Form einzubeziehen. Das Commitment der Betroffenen muss eingefordert und erneuert werden.

Lehre 9: Der mit dem Change angestrebte Kulturwandel muss immer wieder vergegenwärtigt und in der Kommunikation vorweggenommen werden. Der emotionalen Seite des Wandels ist Rechnung zu tragen, zumal sich darin auch der Kulturwandel sowie Fragen von Macht und Kontrolle widerspiegeln (es gibt Verlierer und Gewinner). Konflikte müssen so offen als möglich ausgetragen werden.

Lehre 10: Die mehrseitige Kommunikation als entscheidender Erfolgsfaktor ist eine permanente Aufgabe des Changemanagements und somit aller Führungsstufen. Die Kommunikation berücksichtigt alle Stufen, alle Beteiligten und Betroffenen.

Lehre 11: NOVE-IT bestätigt mit dem pragmatischen Ansatz, dass Strukturanpassungen rasch und konsequent vollzogen werden müssen. Sie bilden die Basis für weitere Elemente der Umsetzung (insbesondere die Prozesseinführung).



Lehre 12: Mit der Strukturanpassung muss auch die Frage nach den neuen *betrieblichen* und *wirtschaftlichen* Rahmenbedingungen geklärt werden (z. B. Machtverhältnis zwischen LE und LB).

Lehre 13: Die Schlüsselemente des Prozesshauses (Prozesse, Ressourcen und Instrumente) müssen identifiziert werden. Sie definieren einen kritischen Pfad in der Umsetzung. Die Einführung von Prozessen ist aber auch mit einem Kulturwandel verbunden, der das Verhältnis der Betroffenen zur Strukturorganisation verändert. Dieser Kulturwandel beeinflusst ebenfalls die Planung.

Lehre 14: Die periodische Qualitätsmessung ist ein wichtiges Kontroll- und Steuerungsinstrument bei der Einführung und der Weiterentwicklung der Prozesse. Abhängig von der Zielsetzung und des Einführungsstandes der Prozesse eignen sich grundsätzlich die in NOVE-IT erarbeiteten Prozess-Assessments.

Lehre 15: Für ein so umfassendes Projekt wie NOVE-IT ist eine Evaluation zweckmässig. Neben der Rechenschaftsabgabe und den Lehren regt die Evaluation zur Reflexion an und erlaubt eine gesamtheitliche Würdigung. Unter Umständen bietet sich eine Evaluation auch bei Phasenübergängen, z. B. zwischen Konzeption und Umsetzung an.

Folgende fünf Empfehlungen richten sich an die Weiterentwicklung von NOVE-IT.

Empfehlung 1: Die durch die BinfV nicht abschliessend geklärten strategischen Fragen zur Führung, Organisation und Betrieb der Informatik, (z. B. zu Leistungsbezug, Leistungsauftrag, Querschnittsleistungen oder Autonomie der LB) sollen durch die Entscheidungsträger (IRB, Departemente) rasch geklärt werden. Für die LB und LE sind diesbezüglich verbindliche und klare Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein allfälliger Entscheidungsprozess zu den Fragen und die zeitlichen Vorstellungen zur Umsetzung sollen unmissverständlich kommuniziert werden.

Empfehlung 2: Die Weiterentwicklung der *Harmonisierung der Infrastruktur* ist ein Dauerauftrag der LE. Dabei stehen weniger die konkreten Restanzen gegenüber NOVE-IT im Vordergrund, sondern die Effizienz der Informatikprozesse und die langfristige Informatikplanung des LB.

Empfehlung 3: Die Informatikprozesse bringen den gewünschten Nutzen erst durch ein optimales Zusammenspiel der Führungsprozesse (steuern, führen) mit den Informatikkern- (entwickeln, betreiben, unterstützen) und Supportprozessen sowie allen erforderlichen Instrumenten. Einzelne Prozesse oder Instrumente können für die gelebte Prozessorientierung limitierend wirken. Entsprechend müssen die Restanzen angegangen werden, die Instrumente KLR und SLA sind dabei von entscheidender Bedeutung. Der mit der Prozesseinführung initiierte Kulturwandel muss im Rahmen des Change-managements bzw. der Organisationsentwicklung voran getrieben werden.



Empfehlung 4: Die fehlenden Instrumente für die Umsetzung der Prozessorganisation werden mit Nachdruck umgesetzt:

- Die KLR/LV soll zügig und ohne Verzögerung fertig gestellt werden.
- Die SLA müssen im Rahmen von Verhandlungen zwischen LB und LE ausgearbeitet werden. Der Standard-SLA ist für die KLR entscheidend.
- Das *Informatikcontrolling* ICO wird mit dem *Anwendungscontrolling* ACO erweitert bzw. eingeführt. Fragen des Funktionsumfangs (Vereinfachung) und der Toolunterstützung sind zu klären.

Empfehlung 5: 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.



Inhaltsverzeichnis

1. Ziele.....	15
1.1. Generelle Zielsetzung der Evaluation von NOVE-IT	15
1.2. Detailziele und Inhalte der Metaevaluation.....	15
2. Einleitung	17
2.1. Ausgangslage und Auftrag	17
2.2. Einbettung in die Gesamtevaluation	18
2.3. Abgrenzung der Evaluationsaufträge und der Ergebnismessung.....	19
3. Methodik, Informationsquellen	21
3.1. Methodik, Vorgehen	21
3.2. Anwendung der SEVAL-Kriterien auf die Evaluation NOVE-IT	22
3.3. Informationsquellen	24
4. Ergebnisse.....	26
4.1. Ergebnismessung	28
4.1.1. Vorgehen bei der Ergebnismessung	28
4.1.2. Qualität der Ergebnismessung (SEVAL).....	30
4.1.3. Kernaussagen der Ergebnismessung.....	30
4.1.3.1. Strukturreform	31
4.1.3.2. Harmonisierung der Infrastruktur.....	31
4.1.3.3. Prozesse.....	32
4.1.3.4. KLR/LV	33
4.1.3.5. ICO.....	33
4.1.4. Diskussion und Beurteilung.....	34
4.1.4.1. Qualität der Ergebnismessung	34
4.1.4.2. Strukturreform	37
4.1.4.3. Harmonisierung der Infrastruktur.....	38
4.1.4.4. Prozesse.....	39
4.1.4.5. KLR/LV	40
4.1.4.6. ICO.....	40
4.2. Ziele und Wirkungen	41
4.2.1. Evaluationsprozess.....	41
4.2.2. Qualität der Evaluation (SEVAL).....	42
4.2.3. Kernaussagen der Evaluation	43
4.2.3.1. Zielwahrnehmung und Zielerreichung.....	44
4.2.3.2. Führungsinstrumente.....	45
4.2.3.3. Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekte.....	46
4.2.3.4. Zufriedenheit mit NOVE-IT	47
4.2.3.5. Nachhaltigkeit	47
4.2.3.6. Nebenwirkungen.....	48



4.2.3.7.	Lehren.....	48
4.2.4.	Diskussion und Beurteilung.....	49
4.2.4.1.	Qualität der Evaluation	49
4.2.4.2.	Zielwahrnehmung und Zielerreichung.....	50
4.2.4.3.	Führungsinstrumente.....	52
4.2.4.4.	Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekte.....	53
4.2.4.5.	Zufriedenheit mit NOVE-IT	54
4.2.4.6.	Nachhaltigkeit und Nebenwirkungen	55
4.3.	Programmsteuerung und Programmführung.....	57
4.3.1.	Evaluationsprozess.....	57
4.3.2.	Qualität der Evaluation (SEVAL).....	58
4.3.3.	Kernaussagen der Evaluation	59
4.3.3.1.	Programmsteuerung	59
4.3.3.2.	Programmführung	61
4.3.4.	Diskussion und Beurteilung.....	64
4.3.4.1.	Qualität der Evaluation	64
4.3.4.2.	Programmsteuerung und Programmführung	65
4.4.	Externe Qualitätssicherung	69
4.4.1.	Evaluationsprozess.....	69
4.4.2.	Qualität der Evaluation (SEVAL).....	70
4.4.3.	Kernaussagen der Evaluation	71
4.4.3.1.	Programm-QS.....	71
4.4.3.2.	Externe Prozess-Assessments	73
4.4.4.	Diskussion und Beurteilung.....	74
4.4.4.1.	Qualität der Evaluation	74
4.4.4.2.	Ergebnisse und Lehren zur Programm-QS.....	75
4.4.4.3.	Externe Prozess-Assessments	76
4.5.	Selbstevaluation der Umsetzung.....	77
4.5.1.	Evaluationsprozess.....	77
4.5.2.	Qualität der Evaluation (SEVAL).....	78
4.5.3.	Kernaussagen der Evaluation	81
4.5.3.1.	Prozess P02	81
4.5.3.2.	Umsetzung der Prozesse P01- P09	82
4.5.3.3.	Ergebnisse der Vollerhebung (Internet-Befragung).....	83
4.5.3.4.	Zentrale Lehren und Kontext	84
4.5.3.5.	Methodik der Selbstevaluation	85
4.5.4.	Diskussion und Beurteilung.....	85
4.5.4.1.	Qualität der Selbstevaluation.....	85
4.5.4.2.	Prozess P02	86
4.5.4.3.	Umsetzung der Prozesse P01- P09	87
4.6.	Ausgewählte Aspekte der Umsetzung.....	89
4.6.1.	Evaluationsprozess.....	89
4.6.2.	Qualität der Evaluation (SEVAL).....	90
4.6.3.	Kernaussagen der Evaluation	91
4.6.3.1.	Umsetzung der Harmonisierung der Infrastruktur	91
4.6.3.2.	Umsetzung der KLR/LV und SLA bzw. Projektvereinbarungen	93
4.6.3.3.	Wirkungen der ICO-Methodik.....	95



4.6.4.	Diskussion und Beurteilung.....	96
4.6.4.1.	Qualität der Evaluation	96
4.6.4.2.	Harmonisierung der Infrastruktur.....	96
4.6.4.3.	KLR/LV und SLA	98
4.6.4.4.	ICO-Methodik	99
5.	Evaluationsgegenstand übergreifende Diskussion und Beurteilung	100
5.1.	Schwerpunkte.....	101
5.1.1.	Übergeordnete Sicht der Evaluationsschwerpunkte	101
5.1.2.	Programmziele	101
5.1.3.	Strukturreform, Trennung LB/LE	104
5.1.4.	Harmonisierung Infrastruktur	107
5.1.5.	Design und Umsetzung von Prozessen und Instrumenten	109
5.1.6.	Programmsteuerung und -führung inkl. Qualitätssicherung und Changemanagement.....	111
5.1.7.	Nachhaltigkeit	114
5.2.	Abschliessende Würdigung der Evaluation NOVE-IT.....	115
6.	Lehren	118
6.1.	Lehren für zukünftige IKT-Programme	118
6.1.1.	Entwickeln der Programmziele	118
6.1.2.	Führung und Steuerung von Programmen	120
6.1.3.	Changemanagement, Kommunikation und Kulturwandel.....	123
6.1.4.	Strukturanpassung	125
6.1.5.	Prozesse einführen	125
6.1.6.	Evaluation durchführen	126
6.2.	Empfehlungen zur Weiterentwicklung von NOVE-IT	127
6.2.1.	Strukturreform	127
6.2.2.	Harmonisierung der IT-Infrastruktur.....	128
6.2.3.	Informatikprozesse	128
6.2.4.	Nachhaltigkeit / Kulturwandel	130
6.2.5.	IKT-Organisation.....	131
A.	Anhang.....	133
A.1.	Evaluanda und Leitfragen für die Evaluation von NOVE-IT	133
A.1.1.	Externe Evaluation von Zielen und Wirkungen (V2).....	137
A.1.2.	Externe Evaluation der Programmsteuerung (V3).....	142
A.1.3.	Externe Evaluation der Programmführung (V4)	143
A.1.4.	Evaluation der externen Qualitätssicherung (V5)	146
A.1.5.	Methode zur Selbstevaluation der Umsetzung (V6).....	147



A.1.6.	Externe Evaluation ausgewählter Aspekte der Umsetzung (V7)	148
A.1.7.	Metaevaluation (V8).....	149
A.2.	SEVAL-Standards	150
A.2.1.	Nützlichkeit.....	150
A.2.2.	Durchführbarkeit.....	152
A.2.3.	Korrektheit	153
A.2.4.	Genauigkeit.....	154
A.3.	Verwendete Informationsquellen	157
A.3.1.	Generell.....	157
A.3.2.	Ergebnismessung.....	158
A.3.3.	Ziele und Wirkungen	159
A.3.4.	Programmsteuerung und -führung.....	159
A.3.5.	Externe Qualitätssicherung.....	160
A.3.6.	Selbstevaluation	160
A.3.7.	Ausgewählte Aspekte der Umsetzung	160
A.4.	Begriffe und Definitionen.....	162
A.4.1.	Glossar	162
A.4.2.	Abkürzungen	163
A.5.	Interviewleitfäden der Metaevaluation	165
A.5.1.	Interviews mit UV	165
A.5.2.	Interview Projektleiter Harmonisierung Infrastruktur	166
A.5.3.	Interview Projektleiter GEVER	167
A.6.	Detailuntersuchung zum Ziel Effizienzsteigerung	168
A.6.1.	Einleitung.....	168
A.6.2.	Qualitative Betrachtungen	170
A.6.3.	Vergleich mit anderen Organisationen	172
A.6.4.	Schlussfolgerungen.....	175



1. Ziele

1.1. Generelle Zielsetzung der Evaluation von NOVE-IT

Das Programm NOVE-IT beinhaltete eine umfassende Reorganisation der Informatik und Telekommunikation der Bundesverwaltung und wurde nach rund 6 Jahren auf Ende 2003 abgeschlossen. Die wichtigsten, vom Bundesrat vorgegebenen Ziele waren

- 1) dass die IKT als Mittel der Führung eingesetzt wird,
- 2) eine Effizienzsteigerung um 23%,
- 3) eine Flexibilitätssteigerung,
- 4) eine Qualitätssteigerung

Um den Erfolg beurteilen zu können, wurden zum Programmschluss eine umfassende Ergebnismessung und sechs (ex-post) Evaluationen durchgeführt.

Die Evaluation von NOVE-IT, einschliesslich der Ergebnismessung, soll es erlauben,

- Lehren aus diesem umfassenden und umfangreichen Programm zu ziehen
- Rechenschaft gegenüber den vorgesetzten Stellen abzulegen

Die Wirtschaftlichkeit (Kosten/Nutzen) der Evaluation steht im Vordergrund. Daher wurde auch keine allumfassende Gesamtevaluation durchgeführt. Relevanz steht vor Vollständigkeit. Die Evaluationen sollen nur soweit in die Tiefe gehen, wie es für die angestrebten Aussagen bezüglich der grundlegenden Ziele der Evaluation notwendig ist.

1.2. Detailziele und Inhalte der Metaevaluation

Spezifische Teilaspekte des Programms werden von den Evaluationen ausgehend von Evaluanda beleuchtet. Die Aufgabe der Metaevaluation war es,

- die Qualität und Angemessenheit der Evaluationen zu bewerten,
- eine kritische Würdigung jeder Evaluation zu erstellen und
- übergeordnete Aussagen aus der Synthese der verschiedenen Evaluationen und der Ergebnismessung zu ziehen.



Die Metaevaluation soll dabei, neben der Metaevaluation im engeren Sinn (Überprüfung, Validierung und Würdigung der Evaluation), auch eine Synthese von Ergebnissen und Lehren der Evaluation und der Ergebnismessung liefern. Die Metaevaluation will dabei nicht vollständig sein, sondern fokussiert auf die für die Würdigung von NOVE-IT relevanten Kernaussagen der Evaluation:

- *Metaevaluation* ist die kritische Überprüfung der Qualität von Evaluationen. Im weiteren und im hier gebrauchten Sinne umfasst Metaevaluation auch die inhaltliche Gesamtbeurteilung basierend auf den Ergebnissen von Teilstudien.
- Das Schwergewicht wurde auf Qualitätsbeurteilung und *Synthese* gelegt. Die *Sekundäranalyse* re-analysiert vorhandene Datenbestände und/oder interpretiert vorliegende Befunde neu. Auf eine Sekundäranalyse wurde hier aus zeitlichen Gründen und aus Sicht von Kosten/Nutzen weitgehend verzichtet.



2. Einleitung

2.1. Ausgangslage und Auftrag

Das Programm NOVE-IT wurde per Ende 2003 abgeschlossen. Ein derart umfassendes Programm mit einem Budget von rund CHF 230 Mio., an dem alle Departemente der Bundesverwaltung beteiligt waren, verlangt eine Evaluation von neutraler – am Programm nicht beteiligter – Stelle. Inhaltlich stützte sich die Evaluation auf die durch das ISB erarbeiteten Evaluanda ab⁴. Diese bildeten die Grundlage, um die Aufträge an die unabhängigen Firmen und Institute zu formulieren und zu vergeben. Es wurden die folgenden Aufträge definiert:

- Externe Evaluation von Zielen und Wirkungen
- Externe Evaluation der Programmsteuerung und der Programmführung
- Evaluation der externen Qualitätssicherung
- Selbstevaluation der Umsetzung
- Externe Evaluation ausgewählter Aspekte der Umsetzung
- Metaevaluation

Zusätzlich wurde eine Firma mit der Koordination der Evaluation beauftragt. Es handelt sich dabei um dieselbe Firma, die auch die Metaevaluation durchführte.

Die wichtigsten Meilensteine der Evaluation sind unten tabellarisch zusammengestellt.

⁴ vgl. Konzept für die Evaluation von NOVE-IT, Version 2.0 vom 25. November 2003 bzw. Anhang A.1 mit den Evaluanda und den konkretisierenden Leitfragen



Inhalte / Meilensteine	2003				2004							
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8/9
NOVE-IT-Evaluation Konzept Ausschreib. Vergabe Koordination Initialisierung & Pflichtenhefte Ausschreib. Vergabe Evaluationen	■	■	■	■								
Beginn der Arbeiten Evaluationen Detailkonzepte (Abnahme PA) Durchführung der Evaluationen 1. Berichtsentwurf z.H. Meta. & PA Abgabe Schlussberichte Eval.					◇	■	■	■	■	■		
Durchführung Metaevaluation 1. Berichtsentwurf z.H. Eval. & PA Abgabe Schlussbericht Metaeval.					■	■			■	■	■	■
Diskussion Ergebnisse im IRB Diskussion der Ergebnisse im BR											■	■

Abbildung 1: Evaluationsplan

Die Evaluation wurde durch die beauftragten Firmen in einem sehr engen Zeitraum durchgeführt. Zwischen der Auftragsvergabe, Ende Januar und dem Abgabetermin für die wesentlichen Ergebnisse, Ende April standen den Evaluatoren – Metaevaluation ausgenommen – drei Monate zur Verfügung, was angesichts der Komplexität des zu beurteilenden Programms und der erforderlichen Interviews als sehr knapp angesehen wird. Für die Fertigstellung des Schlussberichtes stand den Evaluatoren der Mai zur Verfügung.

2.2. Einbettung in die Gesamtevaluation

Die Metaevaluation verfolgt zwei Stossrichtungen: Erstens die Beurteilung der Evaluation von NOVE-IT und zweitens die Synthese und synoptische Diskussion und Würdigung der Ergebnisse der einzelnen Evaluationen.

Die Metaevaluation würdigt die Evaluation von NOVE-IT ex post. Sie unterzieht die durchgeführten Evaluationen und die Ergebnismessung dabei einer kritischen Würdigung, beurteilt deren Qualität, den Prozess und den Inhalt. Damit will die Metaevaluation die folgenden Fragen beantworten:

- Sind die Ergebnisse der Evaluationen verlässlich, begründet, nachvollziehbar und widerspruchsfrei?
- War die angewendete Methodik (Methodenmix) zweckmässig und zielführend um die erwarteten Ergebnisse zu erzielen?
- Wurden die Fragestellungen gemäss Evaluationskonzept, Pflichtenheft (Evaluanda) und Detailkonzept beantwortet bzw. die Zielsetzungen erreicht?



Die synoptische Betrachtung und Synthese ist notwendig; Sie erlauben Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Evaluationsgegenständen zu erkennen, allfällige Widersprüche darzulegen und so das Programm NOVE-IT ganzheitlich zu würdigen bzw. die Lehren zu ziehen.

Die Metaevaluation und die Koordination greifen eng ineinander. Während der Fokus der Metaevaluation auf den Ergebnissen, den Lehren und dem durch die Evaluatoren geführten Evaluationsprozess (Methoden und Vorgehen) liegt, obliegt es der Koordination den Auftraggeber bei der Erstellung der erforderlichen Vorgaben für die Evaluation zu unterstützen und den übergeordneten Evaluationsprozess mit den Meilensteinen Pflichtenhefte, Detailkonzepte, Durchführung der Evaluationen und Berichterstattung sicherzustellen. Dadurch konnten Synergien genutzt werden.

2.3. Abgrenzung der Evaluationsaufträge und der Ergebnismessung

Die Evaluationsaufträge folgen der Evaluanda und wurden inhaltlich klar abgegrenzt. In den Pflichtenheften wurden die Evaluanda mit Leitfragen konkretisiert. Der entsprechende Auszug aus den Pflichtenheften ist im Anhang A.1 dokumentiert.

Die Evaluatoren konkretisierten die Leitfragen in einem Detailkonzept und stimmten die Evaluanda betreffend Überlappungen ab.

Die Evaluation befasst sich grundlegend mit zwei Aspekten von NOVE-IT:

- 1) Zielen, Massnahmen und Wirkungen, also mit der Umsetzung von NOVE-IT und
- 2) Programmdurchführung bestehend aus Programmsteuerung und Programmführung, wobei hier die Qualitätssicherung eingeschlossen ist.

Diese beiden Aspekte entsprechen den zwei Sichtweisen, wie ein Evaluationsgegenstand betrachtet werden kann: Inhaltlich, ob ein Ziel/eine Wirkung erreicht ist oder bezüglich Steuerung und Führung, wie dieses erreicht wurde. Dadurch lassen sich Überlappungen bezüglich den Ergebnissen erklären. Diese Überlappungen betreffen die folgenden Inhalte:

- Ziele
- Strukturreform (Trennung LE/LB)
- Harmonisierung Infrastruktur
- Prozesse
- Instrumente, insbesondere KLR/LV
- Changemanagement (inkl. Ausbildung und Kommunikation)



Weiter existieren inhaltliche Überlappungen zwischen der Evaluation NOVE-IT und der per Programmende durchgeführten Ergebnismessung, welche die Bereiche Harmonisierung Infrastruktur, Strukturreform, Prozesse, KLR/LV und ICO umfasst.

Die Evaluation von NOVE-IT wird durch die Metaevaluation in Kapitel 5 gesamthaft gewürdigt und die erzielten Ergebnisse an den erbrachten Ergebnissen gemessen.



3. Methodik, Informationsquellen

3.1. Methodik, Vorgehen

Die angewandte Methodik ist im Detailkonzept der Metaevaluation vom 22. März 2004 detailliert dargestellt. Das Vorgehen der Metaevaluation orientiert sich an den erwarteten Ergebnissen und wurde – wo dies erforderlich war – dem Ablauf der Gesamtevaluation angepasst. Die Metaevaluation erfolgte im Wesentlichen in zwei Schritten:

1) Durchsicht der ersten Berichtsentwürfe je Evaluationsauftrag, formale und inhaltliche Prüfung:

Im Rahmen der Durchsicht wurde je Evaluationsauftrag eine umfassende Stellungnahme verfasst, als Grundlage für die Diskussion der Berichte mit den Evaluatoren. Dabei wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die Ergebnisse erst als Entwurf vorlagen. Der zeitliche Verlauf der Evaluation erforderte jedoch eine Parallelisierung zwischen Metaevaluation und der Fertigstellung der Schlussberichte durch die Evaluatoren. Diese Parallelisierung hat als zusätzlichen Nutzen, den Evaluatoren Feedback betreffend Ihrer Evaluationen geben können, was sich positiv auf die Qualität der Evaluationen ausgewirkt hat. Wichtig war dabei, dass die Metaevaluation die Evaluation nicht dahingehend beeinflusste, dass die Evaluatoren in ihrer Unabhängigkeit eingeschränkt werden. Mit dem Ansatz, dass die Gespräche in Form von Coachings und ohne inhaltliche Weisungsbefugnis anhand von Fragen geführt wurden, konnte dieser Anforderung genüge getan werden.

Die Diskussion der Fragen erlaubt es der Metaevaluation, die durch die Evaluatoren dargestellten Evaluationsergebnisse besser zu verstehen, kritisch zu hinterfragen und bezüglich ihrer Glaubwürdigkeit und Übertragbarkeit zu würdigen. Dies ist für die Beurteilung der Evaluation nach den SEVAL-Kriterien wichtig.

2) Metaevaluation anhand der Schlussberichte

Die Metaevaluation wurde schliesslich anhand der per Ende Mai vorliegenden Schlussberichte je Evaluationsauftrag geführt. In einem ersten Schritt wurde der Evaluationsprozess (siehe Kapitel 4.#.1) herausgearbeitet und dann anhand der SEVAL-Kriterien bezüglich Qualität geprüft (siehe Kapitel 4.#.2). Anschliessend wurden die Kernaussagen je Evaluationsauftrag⁵ (siehe Kapitel 4.#.3) identifiziert.

⁵ Dabei sind im vorliegenden Bericht der Metaevaluation einzig die Sichtweise der Evaluatoren – ohne dass die Metaevaluation die Aussagen beurteilt – dargestellt. Es geht um die synoptische Darstellung der Ergebnisse der Evaluationsaufträge in Form von Kernaussagen.



Schliesslich wurde das Vorgehen und die Ergebnisse⁶ aus Sicht der Metaevaluation diskutiert und gewürdigt (siehe Kapitel 4.#.4.). Wo aus Sicht der Metaevaluation Lücken in den dargestellten Ergebnissen bestehen, wurden diese anhand der vorliegenden Informationen (Dokumentation NOVE-IT) im Gesamtkontext diskutiert, allfällige Widersprüche geklärt und Lücken, wo möglich, geschlossen.

Wo Widersprüche in den Ergebnissen erkannt wurden, oder wo zusätzlicher Klärungsbedarf bestand, klärte die Metaevaluation dies mit den beauftragten Evaluatoren oder mit am Programm Beteiligten (Verifikation). Aus diesem Grund legte die Metaevaluation die herausgearbeiteten Kernaussagen⁷ den Evaluatoren zu Stellungnahme vor. Damit wird sichergestellt, dass die Metaevaluation, die in den Schlussberichten gemachten Aussagen korrekt erfasst und die Auswahl der Kernaussagen im Sinne der Evaluatoren vorgenommen hat. Stichprobenmässig wurden zudem Telefoninterviews oder Gespräche mit ausgewählten, an der Evaluation beteiligten geführt. Dies zur Sicherung, ob die Interviews korrekt abliefen und in ihrer Anlage als geeignet beurteilt wurden, um verlässliche Ergebnisse zu erzielen (SEVAL).

Ausgewählte wichtige Evaluanda, die meist auch in mehreren Evaluationsaufträgen angesprochen wurden, werden in Kapitel 5 aus Sicht der Metaevaluation synoptisch diskutiert und die Ergebnisse gewürdigt. Dies dient als Grundlage für die Zusammenstellung der Lehren in Kapitel 6.

3.2. Anwendung der SEVAL-Kriterien auf die Evaluation NOVE-IT

In diesem Abschnitt wird die Gültigkeit der SEVAL-Standards aus Sicht der gesamten Evaluation diskutiert. Es wird nur auf Standards eingegangen, bei denen aus Sicht der Metaevaluation eventuell Einschränkungen bestehen. Im Anhang A.2 erfolgte eine detaillierte Behandlung jedes Standards.

Die Metaevaluation beurteilt die Ergebnisse der einzelnen Evaluationen detailliert anhand der SEVAL-Kriterien (Kapitel 4.#.2). In Kapitel 4.x.4.1 wird die Qualität der gemachten Aussagen bewertet. Teil der Ausschreibung war eine Interpretation der SEVAL-Kriterien – einschliesslich der Relevanz für die Evaluation – im Kontext des Programms⁸.

⁶ Unter Ergebnisse werden hier alle im Schlussbericht je Evaluationsauftrag gemachten Aussagen verstanden. Sie können Ergebnisse, Diskussionspunkte oder Lehren beinhalten.

⁷ Inkl. Evaluationsabgrenzung, Evaluationsprozess und Qualität der Evaluation (SEVAL) Kapitel 4.#.1 bis 4.#.3.

⁸ Konzept zur Anwendung der SEVAL-Standards in der Evaluation von NOVE-IT vom 3. Januar 2003



Umfeld, Evaluationsbreite und Evaluationstiefe (N1-N4, G2, G4-G7)

Die beauftragten Firmen legen im Rahmen des Detailkonzepts und des Evaluationsbereichs ihre Informationsquellen dar. Durch den engen zeitlichen Rahmen und der Komplexität des Programms, war ein Studium aller Dokumente, die Einbeziehung aller Betroffenen und eine umfassende Kontextanalyse durch die beauftragten Firmen nur eingeschränkt möglich. Aus Sicht der Metaevaluation wurden die relevanten Informationsquellen aber berücksichtigt (N4). Die Endanwender konnten nur durch die Internetbefragung mit einbezogen werden. Aus Sicht der Metaevaluation stimmen die inhaltlichen Ergebnisse aus Internetbefragung und Interviews gut überein.

Die Metaevaluation hat versucht, die Einordnung in den Kontext Programm bzw. BV zu ergänzen, sofern dies in der Evaluation nicht ausreichend erfolgte (G2).

Die Evaluationen haben sich bei der Informationserhebung wesentlich auf die Interviews abgestützt. Die Metaevaluation hat die gemachten Schlussfolgerungen kritisch hinterfragt und versucht, auf allfällige Widersprüche oder nicht nachvollziehbare Schlüsse hinzuweisen und diese zu diskutieren (G5). Eine systematische Informationsüberprüfung konnte nicht durchgeführt werden. Kernaussagen wurden punktuell verifiziert und die Aussagekraft der Evaluationen von der Metaevaluation beurteilt (G6).

Akzeptanz schaffen (G1, G3, K1,K6, N3)

Die beauftragten Firmen der Evaluationen haben gemäss Auswahlverfahren keine Interessenkonflikte mit dem Programm. Allfällige Interessenkonflikte der Rollenträger werden im Bericht dargestellt und diskutiert.

Die Mandate für Koordination der Evaluation und die Metaevaluation wurden durch die selbe Firma wahrgenommen. Die Koordination ist keine Evaluation, im Rahmen dieses Mandats wurde nur auf die Einhaltung der formalen Rahmenbedingungen geachtet. Eine (bewusste) inhaltliche Beeinflussung der Evaluationen fand nicht statt. Es liegt somit kein Interessenkonflikt nach unserer Einschätzung vor (K6).

Evaluation durchführen (K2-K5, N5)

Die Evaluationen haben den Interviews teilweise starkes Gewicht gegeben. Eine Überprüfung durch die Evaluatoren mit der verfügbaren Dokumentation erfolgte auf Grund der kurzen verfügbaren Zeit oft nur ausgewählt. Von der Metaevaluation wird auf Widersprüche hingewiesen und diese werden diskutiert (K4).

Ergebnisse berichten (G8-G9, N6-N7)

Die getroffenen Schlussfolgerungen der Evaluationen wurden durch die Metaevaluation kritisch hinterfragt. Von der Metaevaluation wurde im Rahmen der Durchsprachen auf mögliche Interpretationsschwierigkeiten mit der Darstellung und Nachvollziehbarkeit der getroffenen Schlussfolgerungen der Evaluationen hingewiesen.



Die Kernaussagen der Evaluationen wurden von der Metaevaluation herausgearbeitet, einheitlich und in einfach verständlicher Form dargestellt, sowie kritisch gewürdigt (N6, G8).

Metaevaluation (G10, D3)

Von den Evaluationen wurde eine kritische Würdigung des eigenen Vorgehens mindestens im Rahmen der formellen Diskussion der SEVAL-Kriterien durchgeführt (G10). Nach Einschätzung der Metaevaluation entsprechen das Vorgehen und die Durchführung der Evaluation den Standards. Die Metaevaluation erachtet für die Evaluation von NOVE-IT am ehesten die Kriterien *Umfang und Auswahl der Informationen* (N4), *Vollständigkeit und Klarheit des Berichts* (N6), *Vollständige und faire Einschätzung* (K4) und *Kontextanalyse* (G2) tangiert, sieht aber insgesamt keine kritische Einschränkung der SEVAL-Kriterien. Durch die Evaluation konnte ein wesentlicher Beitrag für die Rechenschaftsablage, sowie Lehren für zukünftige Programme erarbeitet werden.

3.3. Informationsquellen

Von der Metaevaluation wird im Wesentlichen auf die durch die Evaluationen erarbeiteten Ergebnisse zurückgegriffen. Punktuell wurde auf die dort referenzierten Primärdokumentation zurückgegangen, um die gemachten Aussagen kritisch zu hinterfragen. Eine umfassende Sekundäranalyse wurde allein aus Aufwand- und Zeitgründen nicht durchgeführt.

Von besonderer Relevanz für die Analyse der Evaluationen sind

- das Konzept für die Evaluation von NOVE-IT (Version 2.0 vom 25. November 2003),
- die Pflichtenhefte für die Evaluationen vom 25. November 2003 gemäss Ausschreibung,
- die bereinigten Detailkonzepte vom 19. Februar 2004, wie sie vom Projektausschuss am 26. Februar 2004 genehmigt wurden,
- die Fragenkataloge bzw. Interviewleitfäden der Evaluationen,
- die Schlussversionen der Evaluationsberichte
- der Bericht über die Ergebnismessung des ISB
- Schlussberichte der Departemente

Weiter wurde auf Schlüsseldokumente des Programms zurückgegriffen. Eine detaillierte Auflistung der verwendeten Quellen findet sich im Anhang A.2.



Es wurden zudem drei Telefoninterviews mit UV zur Qualität der Evaluationen (SEVAL-Kriterien) geführt (siehe Anhang A.5). Für die Bewertung der Effizienzsteigerungen wurde je ein Interview mit den Projektverantwortlichen *Harmonisierung Infrastruktur* und *GEVER* geführt. Weiter wurden betreffend des richtigen Wordings und zur Einordnung in den Kontext Texte der Metaevaluation auszugsweise mit dem Auftraggeber besprochen. Dabei wurde inhaltlich kein Einfluss genommen.



4. Ergebnisse

Die Metaevaluation stützt sich bei den in diesem Kapitel dargestellten Ergebnissen auf den Bericht der Ergebnismessung und die fünf Evaluationsberichte der mit den Evaluationen beauftragten Firmen ab. In Abbildung 2 ist die Gliederung der Evaluanda dargestellt, sowie die Kapitel, in denen die Ergebnisse nachfolgend dargelegt und diskutiert werden.

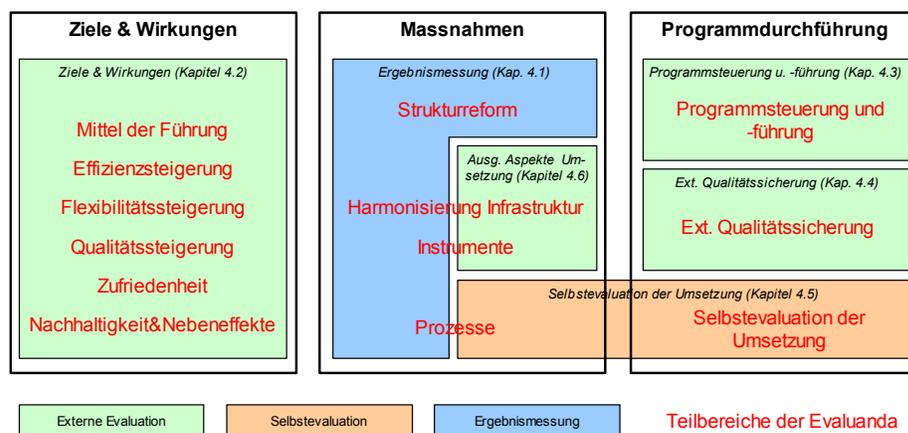


Abbildung 2: Gliederung der Evaluanda für die Beurteilung von NOVE-IT und deren Abdeckung durch die Evaluationen.

Die Ergebnismessung und die Evaluationen werden in den Kapiteln 4.1 bis 4.6 detailliert behandelt. Dazu wurde eine einheitliche Struktur gewählt.

- 1) Der Evaluationsprozess – wie methodisch vorgegangen wurde und welche Informationsquellen (Interviews und Dokumentation) einbezogen wurden – ist für die Beurteilung der Ergebnisse wichtig. Er wird im Kapitel 4.x.1 dargestellt.
- 2) Die Beurteilung der Evaluationen anhand der SEVAL-Kriterien erlaubt es, die Qualität der Evaluationsergebnisse korrekt einzuschätzen. Kapitel 4.x.2 behandelt diese formalen Aspekte der Qualität.
- 3) Die Kernaussagen der Evaluation werden jeweils in den Kapiteln 4.x.3 kurz dargestellt, soweit sie für das Verständnis sowie die Beurteilung und Würdigung notwendig sind. Inhaltlich müssen diese nicht zwingend mit der Sicht der Metaevaluation übereinstimmen.
- 4) Die Ergebnisse der Evaluation werden aus Sicht der Metaevaluation diskutiert und gewürdigt (Kapitel 4.x.4). Die Diskussion stützt sich auf die jeweils vorgängig dargestellten Kernaussagen ab. Zusätzlich wird die Qualität der Evaluationen durch die Metaevaluation qualitativ bewertet (Kapitel 4.x.4.1).



Die synoptische und Evaluationsgegenstand übergreifende Diskussion und Beurteilung erfolgt aus Sicht der Metaevaluation in Kapitel 5; sie ist die Grundlage für die in Kapitel 6 dargestellten Lehren.



4.1. Ergebnismessung

Die programminterne Ergebnismessung basiert auf der Selbstdeklaration durch die Departemente und diente dazu, die externen Evaluationen und die Selbstevaluation zu ergänzen. Die Ergebnisse der per Ende 2003 durchgeführten Datenerhebung liegen im Bericht *Ergebnismessung NOVE-IT*⁹ vor. Der Fokus liegt auf dem Nachweis der im Rahmen von NOVE-IT umgesetzten Massnahmen sowie deren Beurteilung. Inhaltlich basiert die Ergebnismessung auf einer Messmatrix mit ca. hundert Messwerten, welche je Dep/BK erfasst wurden. Sie umfasst schwergewichtig den Evaluationsbereich Massnahmen mit den Teilbereichen¹⁰:

- **Strukturreform:** Zentralisation der LE, Trennung von LE/LB, sowie Steuerung des LE durch den LB
- **Harmonisierung Infrastruktur:** Nachweis der Komplexitätsreduktion¹¹ basierend auf dem Basis-Leistungsumfang. Weiter wird die Anwendungs- und Technologiearchitektur, insbesondere auch betreffend Grad der Standardisierung beurteilt.
- **Prozesse:** Ergebnisse der Prozess-Assessments Light für die Informatikprozesse P01 bis P09 (ohne P02).
- **Instrumente:** Projektführung (Projektportfolio, Hermes), Informatik-Controlling ICO und Kostenleistungs-Rechnung.

4.1.1. Vorgehen bei der Ergebnismessung

Die Ergebnismessung wurde im Zeitraum von Mitte August bis Ende Dezember 2003 geplant und durchgeführt. Die Ergebnismessung beruht auf der Selbstdeklaration der Dep/BK bzw. durch an der Umsetzung beteiligte Stellen aus Dep/BK. Sie betrachtet lediglich Ergebnisse, die per Ende 2003 erreicht werden sollten. Später zu realisierende Vorgaben (z. B. KLR/LV-Umsetzung) wurden ausgeklammert.

Die Ergebnisliste für die Teilgebiete Harmonisierung Infrastruktur, KLR/LV und ICO wurde durch die zentralen Projektleiter erarbeitet.

⁹ Ergebnismessung NOVE-IT, Version 1.0 vom 15. März 2004, Aktenzeichen 851-01.822

¹⁰ Im Hinblick auf die übergreifende Diskussion sind die Evaluanda nachfolgend in Klammern angeführt: Strukturreform (Evaluanda 211-213); Harmonisierung Infrastruktur (Evaluanda 221-224); Prozesse (Evaluanda 231 – 239); Instrumente (Evaluanda 241 – 244 und 144 bzw. 246).

¹¹ Unter „Komplexitätsreduktion“ wird hier die Reduktion in der Zahl der eingesetzten Plattformen (Server, Client) verstanden.



Die Ergebnisliste für die Harmonisierung Infrastruktur basiert auf dem Architekturaster des Bundes mit rund 540 Positionen, aus welchem die für die Ergebnismessung per 31. Dezember 2003 nicht relevanten Elemente entfernt wurden. Daraus resultierten 82 Messpunkte. Für KLR/LV und ICO sind 15 bzw. 9 Messpunkte je Dep/BK enthalten. Die LE/LB-Entflechtung wurde im Vorfeld¹² und unabhängig von der Ergebnismessung mit den Departementen behandelt. Deshalb beschränkte man sich bei der LE/LB-Entflechtung auf vier Messpunkte. In Excel-Fragebögen wird für jeden Messpunkt der Ergebnisstatus¹³, der Termin der Restanzen, ob das Ergebnis mit NIT- oder anderen Projekten erreicht wurde und die Belegbarkeit erfasst.

Die Fragebögen für die Prozesse wurden als Prozess-Assessment Light (PAL) durch eine unabhängige Unternehmung erstellt und umfassen acht Prozess-Assessments mit je 25 bis 75 Fragen. Nicht untersucht wurde der Prozess P02, da dieser während dem Programm inhaltlich – von der Fachkarriere hin zu einem Ausbildungsangebot – neu ausgerichtet wurde¹⁴ und deshalb keine messbaren Ergebnisse vorliegen. Die eingesetzte Methode PAL wurde aus einer umfassenden Methode (SPICE) abgeleitet und auf die Bundesverwaltung adaptiert. Die Prozess-Assessments geben u. a. Auskunft über:

- Dokumentation der IT-Prozesse und insbesondere von Prozessmessgrößen
- Leistungsfähigkeit der IT-Prozesse (Effizienz und Qualität)
- Stand der Einführung der Prozesse auf Stufe Departement (unter Einbezug der Ämter)
- Quantifizierung des Nutzens für die Verwaltungseinheiten (Ämter)

Mit der PAL-Methode wird versucht, den Nutzen von Prozess-Assessments mit vertretbarem Aufwand möglichst zu erreichen.

Der freiwillige Beizug eines Coachs und die geforderte Belegbarkeit sollten sicherstellen, dass die Bewertungsskala gleich angewendet wird. 100% ist erfüllt, wenn alle Ziele erreicht sind und die Ergebnisse vollständig vorliegen, wobei der Erfüllungsgrad bezogen auf den Aufwand beurteilt werden soll.

Gemeinsam mit der Programm-QS hat die Programmleitung 100 Verifikationsaufträge definiert und diese von ihr prüfen lassen. Ziel der Verifikation war der Nachweis der Glaubwürdigkeit der auf Selbstdeklaration beruhenden Daten.

¹² Workshop auf dem Gurten in der Woche 7/2003

¹³ Verwendete Messskalen: e: „Ergebnis belegbar erreicht/Arbeiten abgeschlossen“ (entspricht ISOIEC 15504, Stufe Fully achieved 86-100%); b: „Ergebnis beinahe erreicht/Arbeiten sind fortgeschritten“ (entspricht ISOIEC 15504, largely achieved 51-85%); t: „Ergebnisse teilweise erreicht/Arbeiten im Gang“ (entspricht ISOIEC 15504, Partially Achieved 16-50%); i: „Ergebnisse noch nicht erreicht/Arbeiten noch nicht begonnen“ (entspricht ISOIEC 15504, not achieved 0-15%); nr: „Ergebnisse nicht relevant/Keine Arbeiten nötig“

¹⁴ Ein entsprechender Auftrag wurde im KPM-Auftrag Nr. 4 (2004) formuliert.



Aus Sicht der Programmleitung stand eine möglichst wahrheitsgetreue aber auch belegbare Bewertung der Zielerreichung im Vordergrund (dies sowohl innerhalb des Programms wie auch in der Kommunikation nach Aussen). Dabei wurden in einem ersten Schritt jene Ergebnisse selektiert, welche als unsicher oder wenig plausibel vermutet wurden. Die Auswahl der Verifikationsaufträge erfolgte dann ausschliesslich aus dieser Gruppe von Ergebnissen¹⁵. Die unabhängige mit der Verifikation beauftragte Firma attestiert der Programmleitung, dass die Auswahl methodisch zielgerichtet und ohne Willkür erfolgte.

Im Bericht zur Ergebnismessung NOVE-IT werden die Resultate der Selbstdeklaration dargestellt. Korrekturen aus der Verifikation werden separat ausgewiesen, die Selbstdeklaration konnte jedoch nicht korrigiert werden, da die Verifikationsaufträge einzelne Ämter betrafen und daraus nicht uneingeschränkt Rückschlüsse auf die Ergebnisse der Departemente gezogen werden können.

4.1.2. Qualität der Ergebnismessung (SEVAL)

Die Ergebnismessung ist eine Selbstdeklaration der Departemente zu den erreichten Programmzielen. Die UV als Programmverantwortliche im Departement wurden von der Programmleitung mit der Durchführung im Departement beauftragt. Das bedeutet, dass die Ergebnismessung Elemente einer Selbstevaluation besitzt. Der Fokus der Ergebnismessung lag jedoch, anders als bei einer Selbstevaluation – wo der Erkenntnisgewinn der Beteiligten im Vordergrund steht – auf der Überprüfung der per Ende 2003 vorliegenden Ergebnisse. Die Konzeption der Ergebnismessung folgte deshalb nicht explizit den SEVAL-Standards, weshalb hier bei der Beurteilung der Ergebnismessung auf eine Diskussion anhand der SEVAL-Standard verzichtet wird. Allenfalls auffällige Punkte werden in Kapitel 4.1.4.1 besprochen.

4.1.3. Kernaussagen der Ergebnismessung

Vorbemerkung zur Referenzierung der Aussagen: Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Kernaussagen der Ergebnismessung. Die dargestellten Aussagen stützen sich auf die Dokumentation der Ergebnismessung ab, die durch verschiedene Stellen der BV und durch Externe erstellt wurde. Die in den Kernaussagen dargestellte Sicht kann von derjenigen der Metaevaluation abweichen. Die Kernaussagen sind jedoch im Hinblick auf die spätere Diskussion der Ergebnisse (siehe Kapitel 4.1.4) – die aus Sicht der Metaevaluation erfolgt – wichtig.

¹⁵ Kriterien waren (in absteigender Priorität): 1) Keine oder unklare Resultate vorliegen, 2) zu erwartender Beleg war nicht oder nur teilweise vorhanden, 3) Unstimmigkeit mit dem laufenden NOVE-IT-Portfolio und 4) hohe Gewichtung und/oder mit dem Ergebnis gebundene Investitionen.



4.1.3.1. *Strukturreform*

Die Strukturreform umfasst die Messpunkte Zentralisation LE, die Trennung von LE/LB sowie Steuerung des Informatikeinsatzes. Die beiden ersten Messpunkte werden von allen Departementen vollständig erfüllt, es besteht maximal noch ein LE je Departement, und die Mitarbeiter wurden organisatorisch zentralisiert. In zwei Fällen, wo auf Grund der aktuellen Beurteilung durch eine Zentralisierung des LE keine Synergien genutzt werden können, wurde eine Ausnahmen bewilligt bzw. steht der definitiven Entscheid noch aus.

In drei Departementen werden bezüglich der Steuerung des LE durch den LB Lücken ausgewiesen. Begründet wird dies u. a. mit der noch fehlenden KLR/LV.

4.1.3.2. *Harmonisierung der Infrastruktur*

Die Harmonisierung konnte bis Ende 2003 mehrheitlich, aber nicht vollständig umgesetzt werden. Restanzen ergeben sich in allen erhobenen Bereichen (Architektur, Netzwerk, Plattformen, Desktop/LAN und v.a. aber im System Management). Es bestehen teilweise beträchtliche Unterschiede zwischen den Dep/BK. 12 Massnahmen werden fünf Departemente noch nach 2004 beschäftigen. Aussagen zu Auswirkungen der Lücken bzw. Restanzen, dem Mittelbedarf oder möglicher Lehren für ähnliche Vorhaben werden nicht gemacht.

Im Detail ergeben sich in den fünf Bereichen der Harmonisierung folgende Umsetzungsstände bzw. Restanzen:

- Im Bereich *Architektur* sind die Vorgaben, mit Ausnahme der Ausfallsicherheit, mehrheitlich umgesetzt: In keinem der sechs relevanten Dep/BK sind sowohl die Mehrstandort-Konzepte erarbeitet wie auch die Sekundärstandorte in Betrieb genommen. Zwei Departemente setzen die zentralen Architekturanforderungen Basisarchitektur, Security-Policies und Katastrophenvorsorge bis Ende 2003 nur teilweise um.
- Die Ergebnisse zum Bereich *Netzwerk* liegen mit zwei Ausnahmen vor: Die Zusammenlegung der physischen Netzwerke von zwei Departementen werden erst 2004 umgesetzt. Die SLA für das Netzwerk-Management sind in einem Departement nur teilweise erstellt worden.
- Die wichtigsten Ergebnisse im Bereich *Plattformen* sind per Ende 2003 in der Mehrzahl der Departemente beinahe oder vollständig erreicht: Einige Legacy-Systeme werden teilweise erst Ende 2005 abgelöst. Einige Hostsysteme BS2000 und VM werden noch nach 2004 betrieben. Die geplanten Beschaffungen von SAN und NAS werden in drei Fällen erst 2004 abgeschlossen. Die Anforderung, ein Produkt als Backup-Software, wird in zwei Fällen erst teilweise erreicht.



- Die wichtigsten Ergebnisse im Bereich *Desktop/LAN* sind per Ende 2003 in der Mehrzahl der Departemente beinahe oder vollständig erreicht: Die Büroautomation wird mit wenigen Ausnahmen gemäss Standardliste eingeführt. Das Backoffice (Infrastruktur) wird in 4 Departementen noch nicht vollständig auf Windows 2000 Server umgestellt. Windows-Clients sind erst in 3 Departementen vollständig eingeführt. Die departementale Namenskonvention muss in einem Departement teilweise noch an die Vorgaben des Bundes angepasst werden. In einem anderen Departement sind Migrationskonzept und Konsolidierung von Exchange erst teilweise erfolgt.
- Im Bereich *System Management* präsentiert sich die Situation per Ende 2003 uneinheitlich und lückenhaft. Ein Departement zeigt grosse Defizite, zwei Departemente weisen zwar einen hohen gemittelten Erfüllungsgrad auf. Lücken ergeben sich aber bei fast allen Dep/BK in der Server- und Anwendungsüberwachung. Ebenso sind die Aspekte Infrastruktur-Überwachung, Performance Monitoring, Licence Management und Alarmierung grösstenteils noch nicht umgesetzt.

In den kommenden Jahren sind verteilt auf die Dep/BK noch über 38 Umsetzungsaktivitäten geplant, wovon 12 erst *nach 2004* fertiggestellt werden (betrifft fünf Departemente): License Management (2 Dep), Asset Management, Win2000 Server (2 Dep), Überwachung Infrastruktur und Anwendungen, Katastrophenvorsorge (2 Dep), Ablösung VMS, Büroautomation, Ablösung BS2000 und Software-Verteilung.

4.1.3.3. Prozesse

Die Mehrzahl der Ergebnisse der Prozesse liegen im Bereich „beinahe erreicht“ (Bewertung 51-85%). Relativ hoch bewertet wurden *P03 Güter und Dienstleistungen beschaffen* mit im Mittel 89%, *P07 Benutzer unterstützen*, mit im Mittel 76% und *P09 finanzielle Führung* mit im Mittel 80%. Relativ am unteren Rand der Bewertung liegt *P06 Infrastruktur Betreiben* mit 52% und *P08 Prozesse pflegen* mit 53%. Die Arbeiten zu den Prozessen fanden schwergewichtig 2003 statt und reichen weit in das Jahr 2004 hinein. Auffallend ist, dass der grösste Teil der Prozessergebnisse (84%) ausserhalb von NOVE-IT-Umsetzungsprojekten erreicht wurde.

Neben den Ergebnissen nach Prozessen sind insbesondere die Ergebnisse bezüglich der Schnittstellen interessant, sind es doch die Schnittstellen, die den Entwicklungsstand des Prozesshauses am zutreffensten charakterisieren. Für die Hauptschnittstellen fällt auf:

- Die Schnittstelle zwischen der *Informatik steuern* und der *Informatik führen* wird von der Steuerung und von der Führung übereinstimmend beurteilt. Die Implementation ist jedoch je nach Departement noch sehr unterschiedlich (minimal bzw. teilweise erreicht/40% bis vollständig erreicht/100%).



- Mehr Schwierigkeiten scheinen in den Schnittstellen zwischen *Informatik Führen* und den Informatik Kernprozessen (P05, P06, P07) zu bestehen. Hier wird der Output aus Sicht der Führung besser bewertet als der Input aus Sicht des Betriebs (Kernprozesse P05, P06, P07 und Supportprozess P09). Die Prozess-Assessments liefern jedoch keine Erklärungen für diesen Sachverhalt.

Die Ergebnislücken im Bereich der Schnittstellen können z. T. mit den noch fehlenden oder nicht vollständig implementierten Instrumenten SLA und KLR/LV erklärt werden.

Ein dritter wesentlicher Aspekt bei den Prozessen ist die Umsetzung der Rollen, wobei in Rolle besetzen und Ausbildung unterschieden wird. Auch hier präsentiert sich das Bild der Dep/BK relativ heterogen. In zwei Departementen sind alle Rollen mit wenigen Ausnahmen besetzt und die Ausbildung als „beinahe erreicht“ oder „erreicht“ bewertet. In den übrigen Dep/BK liegen für einen oder mehrere Prozesse erst teilweise Ergebnisse vor. Aus dem Cross Check zwischen den Rollen und den Aktivitäten hat sich gemäss PAL gezeigt, dass die Aktivitäten tiefer beurteilt wurden als die Rollenbesetzung. Die Abstufung in den Ergebnissen zeigt: Rollenbesetzung besser als Ausbildung, Ausbildung besser als Aktivitäten. Eine vertiefte Analyse ist auf Grund der PAL jedoch nicht möglich. So gibt die PAL keine Informationen, weshalb einzelne Rollen in einem Dep/BK nicht relevant oder nicht implementiert wurden oder weshalb einzelne Aktivitäten trotz Rollenbesetzung und Ausbildung nicht durchgeführt werden.

4.1.3.4. *KLR/LV*

Die meisten im Themenkomplex KLR/LV angestrebten Ergebnisse werden erst nach Programmende erreicht. Für die Ergebnismessung wurde daher als Referenz nur der per Ende 2003 gemäss Projekt KLR-Einführung zu erzielende Umsetzungsstand berücksichtigt. Einige der Departemente setzen derzeit zur Überbrückung eigene Versionen der KLR (z. B. „KLR-light“) ein.

Mehr als die Hälfte aller Resultate wurden im Rahmen von NOVE-IT Umsetzungsprojekten erzielt. Der Stand wird als sehr gut ausgewiesen und ist ausser bei den Bereichen *Dateninput* und *Führung* bei über 80% Erfüllungsgrad. Hierbei liegen insbesondere für die Tarifiermittlung bei der Leistungsverrechnung noch keine Richtlinien vor. Teilweise warten die Departemente noch auf die Einführung unterstützender Tools von SAP.

4.1.3.5. *ICO*

Die ICO-Methode V3.0 ist bis auf zwei bei allen Departementen nahezu vollständig auf Stufe Amt und Departement eingeführt. Dies erfolgte generell ohne NOVE-IT Umsetzungsprojekte. Allerdings werden die vom Bund vorgegebenen über 200 Indikatoren von einigen der Departemente als nicht realisierbar angesehen und daher nur teilweise implementiert.



4.1.4. Diskussion und Beurteilung

Vorbemerkung zur Diskussion und Beurteilung: Die folgende Diskussion und Beurteilung stützt sich auf die in Kapitel 4.1.3 aufgeführten Kernaussagen der Ergebnismessung und ist aus Sicht der Metaevaluation formuliert. Indem die Metaevaluation kritische Aspekte oder Lücken diskutiert, werden Grenzen der Ergebnismessung transparent und der Wert dadurch erhöht. Aus der kritischen Diskussion darf nicht auf die Leistung der an der Ergebnismessung beteiligten rückgeschlossen werden. Die Rahmenbedingungen für die Ergebnismessung (Zeitrahmen, Mitwirkung der BV, Komplexität des Themas usw.) müssen in die Beurteilung mit einfließen.

4.1.4.1. *Qualität der Ergebnismessung*

Der Nutzen der Ergebnismessung ist gegeben, zeigt sie doch auf, wo noch Lücken bestehen und nimmt mit der Messung auch den Termin und die Projektzugehörigkeit der Arbeiten auf. Die Ergebnismessung stellt so den Nachweis für den Abschluss der Arbeiten von NOVE-IT dar und zeigt Restanzen auf. Die Ergebnismessung beschränkt sich bewusst auf messbare Kriterien, die in Form von *zu erreichenden Ergebnissen* definiert sind. Wirkungen, welche sich erst über die Zeit einstellen, werden nicht gemessen. Dies erklärt, dass die Ergebnisse auch in Bereichen, wo offensichtliche Probleme bestehen (beispielsweise verzögerte Einführung von KLR), ausgesprochen gut sind.

Die Ergebnismessung hatte nicht den Auftrag einen Benchmark (Best Practice) zu erstellen, der Rückschlüsse auf die Güte der Massnahmenumsetzung von NOVE-IT erlaubt. Die Frage wäre zwar interessant, ob die umgesetzten Massnahmen ausreichen und geeignet sind, um die gewünschte Wirkung zu erzielen, war jedoch nicht Auftrag der Ergebnismessung.

Konzeptionierung und Umsetzung

Bei der Harmonisierung wurde ausgehend vom Architekturraster sehr differenziert – sogar auf einzelne Programmtools (z. B. „Winzip wird eingesetzt“) – eingegangen. Der entsprechende Fragenteil umfasst über 80 Fragen. Die getroffene Auswahl der Messpunkte wurde von den Departementen teilweise als bisher nicht bekannte, detaillierte Zielvorgaben betrachtet¹⁶.

Die Resultate der Ergebnismessung werden nach der Bewertungsskala gemäss ISO 15504 dargestellt¹⁷. Bei der gewählten Skala kann die Korrektur um nur eine Stufe im Extremfall eine Veränderung von 85% auf 16% im Erfüllungsgrad bedeuten. Für die Verifikation heisst dies, dass mit der Abänderung um „nur eine Stufe“ eine vermeintlich kleine Änderung schon starke Korrekturen bedeuten kann.

¹⁶ Abschlussbericht NOVE-IT EDI, Version 1.0 vom 17. März 2004

¹⁷ Der Ergebnisbericht definiert entsprechend der Zielformulierung von NOVE-IT die Grenze zwischen „beinahe erreicht“ und „erreicht“ bei 80% gegenüber 85% gemäss ISO 15504.



Die Aggregation erfolgte durch die Umsetzungsverantwortlichen aus departementaler Sicht, wobei die Dep/BK dabei mehrheitlich die Ämter einbezogen haben. Der Vorgang der Aggregation der Ämter zur departementalen Sicht kann aus den zur Verfügung stehenden Unterlagen jedoch nicht nachvollzogen werden. Diese Aggregation (Ämter → Dep/BK) wird, angesichts der stark unterschiedlichen Anforderungen einzelner Ämter an die IKT und wegen der daraus vermuteten grossen Unterschiede in der Umsetzung der einzelnen Massnahmen, als Schwäche der Ergebnismessung beurteilt.

Die arithmetische Gewichtung der Resultate der Departemente bei der Aggregation erfolgte gemäss der getätigten NOVE-IT Investitionen¹⁸. Dies entspricht der Bedeutung der IKT für die einzelnen Dep/BK, wobei die Ergebnisse einiger Departemente sehr stark zum Gesamtergebnis beitragen. Problematischer ist die Ermittlung des Gesamterfüllungsgrades für ein Departement und die Gewichtung der Themengebiete gemäss Investitionsanteil¹⁹. Das für NOVE-IT zentrale Gebiet der LE/LB-Entflechtung wurde im Februar 2003 auf dem Gurten abgeschlossen und fällt auf Grund der Gewichtung aus der Gesamtbewertung heraus. Die hohe Aggregation der Resultate über Verwaltungseinheiten und über Themengebiete, erschwert die Interpretation.

Prozessassessments-Light (PAL)

Die Prozesse sind der komplexeste Teil der Ergebnismessung. Die entwickelte Methode wurde in den Departementen und der BK z. T. unterschiedlich eingesetzt: Zwei von Acht Dep/BK zogen für die PAL externe Unterstützung bei. Wie weit sich eine externe Begleitung positiv auf Ergebnisqualität auswirkte, kann auf Grund der vorliegenden Ergebnisse nicht schlüssig beantwortet werden.

Der Qualität der PAL wird wesentlich durch die Genauigkeit und Verständlichkeit der Fragestellungen bzw. der Anleitung respektive über eine standardisierte Begleitung der PAL bestimmt. Die mit der PAL beauftragte Firma erkennt die Grenzen der PAL und macht Vorschläge, um Interpretationsspielräume zu reduzieren.

¹⁸ Die Verteilung der NOVE-Mittel erfolgte nach einem Schlüssel, welche die Aufwendungen für den IKT-Einsatz in den Departementen berücksichtigt (Ergebnismessung NOVE-IT, Version 1.0 vom 15. März 2004, Aktenzeichen 851-01.822)

¹⁹ Gewichtung nach Investitionsanteil der Dep/BK und nach Themengebieten: Themengebiete LE/LB-Entflechtung 0%; Harmonisierung 65%; Prozesse 26%; KLR 8%; ICO 1%.



Weiter werden im Schlussbericht *Auswertung der PAL-Ergebnisse 2003* Aspekte der Durchführung aufgeführt, die für eine Würdigung der PAL-Ergebnisse zu berücksichtigen sind²⁰.

Schliesslich wird daraus gefolgert, dass die Ergebnisse der PAL vorsichtig interpretiert werden müssen.

Verifikation

Für die Glaubwürdigkeit der Ergebnismessung ist die durchgeführte Verifikation entscheidend. Indem die Auswahl der Verifikationspunkte auf Grund allgemeiner Kriterien und der vorliegenden Selbsteinschätzung der Departemente erfolgte, kann gemäss Aussage der externen, mit der Verifikation beauftragten Firma, Willkür in der Auswahl ausgeschlossen werden.

Es kam in 1/3 der Fällen der Verifikationsaufträgen zu Korrekturen²¹. Die hohe Korrekturrate kann darauf zurückgeführt werden, dass die 100 Prüfaufträge selektiv auf Grund von Indizien erfolgte. Bezogen auf die Gesamtheit der 800 Messpunkte ist zu erwarten, dass, falls die Einschätzung der Programmleitung für die Wahl der Prüfaufträge stimmt, die Korrekturrate tiefer ist. Die Auswahl der Prüfaufträge ist im Hinblick auf die Durchführbarkeit der Verifikation notwendig und zweckmässig, schränkt jedoch die Aussagekraft und insbesondere Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die ganze Ergebnismessung ein. Korrekturen aus der durchgeführten Verifikation sind im Abschlussbericht nicht berücksichtigt worden, da sich die Korrekturen auf Prüfungen in einzelnen Ämtern beziehen und somit keine gesicherten Rückschlüsse auf die Dep/BK erlauben.

²⁰ Synspace, Auswertung der PAL-Ergebnisse 2003, Doc-ID: NITQS3PALE13.DOC, 22. März 2004
Konkret werden die folgenden Limitierungen des PAL-Accessments aufgeführt:

- Da es sich bei der PAL um eine Selbsteinschätzung handelt besteht die Gefahr, die eigenen Ergebnisse eher hoch zu bewerten. Diese Gefahr kann durch eine externe Unterstützung im Ansatz reduziert werden. Aus der Verifikation von 25 Messpunkten, deren fünf (vier nach unten, eine nach oben) korrigiert wurden betrafen alle fünf Korrekturen, PAL aus Departementen ohne externe Begleitung.
- Die Begründungen für als nicht relevant gewertete Prozesse sind in vielen Fällen mangelhaft und aus der Tatsache, dass viele Fragen genau gleich eingestuft wurden, lasse die Vermutung aufkommen, dass die Fragebogen sehr zügig durchgegangen und summarisch beantwortet worden sind.
- Bei dem PAL wurde der so genannte Patch-Work Effekt bei einigen der Departementen beobachtet, wonach von vorhandenen Einzeleindrücken auf den Stand im Departement geschlossen wurde.
- Widersprüche oder Unstimmigkeiten lassen sich nicht nur aufgrund der Assessments allein erklären und bedürfen einer vertieften Analyse zusammen mit den beteiligten Verwaltungseinheiten. Dies ist bisher nicht erfolgt.

²¹ Es wurden 33 von 100 Prüfaufträgen korrigiert, 16, nach oben, 15 nach unten und 2 auf nicht relevant.



Generelle Einschätzung der Ergebnismessung

Zusammenfassend ist die Ergebnismessung positiv zu beurteilen. Der Nachweis für die umgesetzten Massnahmen konnte erbracht werden. Positiv ist auch, dass alle Departemente zu allen Ergebnissen den Status vollständig angeben und die PAL rechtzeitig einreichen. Einzig die deklarierten Ergebnisse eines Dep/BK weisen einige Lücken auf. Bemerkenswert ist, dass 83% der Ergebnisse belegbar und weitere 6% teilweise belegt werden konnten, sodass die Ergebnisse als gut gesichert gewertet werden können.

Der Hauptnutzen der Studie liegt darin, dass Restanzen aufgezeigt und Entscheidungsgrundlagen für Bund und Departemente/BK geschaffen werden. Folgende Fragen werden nicht direkt durch die Ergebnismessung beantwortet:

- Wie wird mit den Restanzen umgegangen? Was wird priorisiert?
- Welche Vorhaben müssen beschleunigt umgesetzt werden?
- Welche Mittel sind noch nötig?

Auf Grund der vorliegenden Informationen und Dokumentationen zur Ergebnismessung beurteilen wir das Vorgehen der Ergebnismessung als formal korrekt. Anzumerken sind Einschränkungen bei der Interpretierbarkeit bzw. Aussagekraft der dargestellten Resultate. Die Ergebnismessung wird neben der geführten Gesamtevaluation, (vgl. Kapitel 4.2ff) als nützlicher Teil der Rechenschaftsablage beurteilt.

Die organisatorischen und instrumentellen Belange der Ergebnismessung wie die LE/LB-Trennung, die Prozesse, das ICO und die KLR beeinflussen sich gegenseitig. So ist es möglich, dass die Massnahmen als erreicht beurteilt werden, die Wirkung sich jedoch nicht einstellen kann, da Schlüsselergebnisse noch fehlen. Dieser Aspekt wird in Kapitel 4.1.4.4 diskutiert.

Unter den dargestellten Prämissen, lässt sich der hohe Erreichungsgrad der Ergebnismessung für die meisten Departemente erklären und auch korrekt interpretieren.

4.1.4.2. Strukturreform

Im Rahmen der Strukturreform wurden rund 70 LE, die in den Verwaltungseinheiten der Departemente verteilt waren, in maximal einen LE je Departement überführt. Die Massnahmen sind sichtbar umgesetzt. Sie wurden jedoch in einigen Departementen unter grösseren Widerständen vollzogen und in einigen Verwaltungseinheiten besteht noch die Tendenz, LE-Funktionen auf Seite des LB abzudecken²². Wieweit die umgesetzten Massnahmen die gewünschte Wirkung erzielen, hängt stark davon ab, wie die LB und die LE die erforderlichen Instrumente (insbesondere SLA, KLR/LV, ICO) zur Steuerung erhalten, einsetzen und bedürfnisgerecht weiter entwickeln.

²² Schlussberichte der Departemente



Für zwei Ämter wären durch eine Zentralisierung des LE keine Synergien zu erwarten, weshalb diese nicht erfolgt ist.

Die Verifikation zeigt jedoch auf, dass eine gewisse Unschärfe besteht, zwischen der departementalen Sicht und der realen Situation der Entflechtung LE/LB in den Ämtern und untermauert²³ die Tendenz vereinzelter Verwaltungseinheiten LE-Funktionen beim LB zu belassen. Dieses Bild ist jedoch insofern zu relativieren, dass für die Verifikation nur die als kritisch eingestuften Verwaltungseinheiten überprüft wurden. Die Ergebnisse der Verifikation können deshalb nicht einfach auf die nicht überprüften Departemente und Verwaltungseinheiten übertragen werden.

4.1.4.3. *Harmonisierung der Infrastruktur*

Ca. 80 Messpunkte betreffen die *Harmonisierung der Infrastruktur*. Der damit verbundene Erhebungsaufwand ist in Anbetracht des Anteils am NOVE-IT-Kredit (65%, in Form von Verpflichtungskrediten) angemessen. Jedoch ergeben sich auf Grund unterschiedlicher Sichtweisen durch die Aggregation der Messpunkte leicht Verzerrungen in den untersuchten Bereichen. Z. B. erscheint dank den beiden Messpunkten *Server- und Arbeitsplatzinfrastrukturarchitektur sind bestimmt* das Bild im Bereich *Architektur* positiver (die beiden Punkte wurden bereits mit den departementalen SIP erreicht).

Die identifizierten Kernaussagen stützen sich auf den Schlussbericht der Ergebnismessung und der separaten Auswertung²⁴, welche den Dep/BK nicht vollständig zugänglich ist. Die Aussagen sind deshalb anonymisiert. Die (qualitative) Würdigung bzw. Interpretation der Ergebnisse war nicht Auftrag und fehlt daher im Ergebnisbericht. Für die Interpretation der Ergebnisse ist ein Zugriff auf die Primärdaten erforderlich.

Einige im Ergebnisbericht gemachte Aussagen (gemäss Zusammenfassung) bedürfen der Kommentierung:

- Die Aussage „*Die Harmonisierung der Infrastruktur wurde in fünf Departementen zu über 80 % umgesetzt*“ ergibt sich aus der separaten Auswertung²⁴. Die Angabe einer Prozentzahl für den Erfüllungsgrad ist auf Grund der unterschiedlichen Aspekte der Harmonisierung mit Vorsicht zu behandeln.
- *Die Harmonisierung der Windows Clients wird in allen Departementen und in der Bundeskanzlei im Laufe des Jahres 2004 abgeschlossen.* Es werden teilweise keine Angaben zum Endtermin gemacht. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass mit der Umsetzung der Büroautomation auch die Client-Systeme aktualisiert werden.

²³ 9 von 12 Verifikationsobjekte der LB/LE Entflechtung mussten nach unten korrigiert werden.

²⁴ Auswertung_Ergebnismessung V087.pdf



Für die zukünftige Entwicklung ist entscheidend, ob die eingeführten Informatikprozesse, die LB/LE Entflechtung und die Instrumente ICO/KLR genügend ausgeprägt sind, so dass ohne Zusatzmassnahmen (seitens Auftraggeber/ISB) die initialisierte Harmonisierung der Infrastruktur nachhaltig sichergestellt ist.

4.1.4.4. Prozesse

Die Einführung von neuen Prozessen ist sehr aufwendig und beansprucht erfahrungsgemäss viel Zeit, bis die Prozesse dokumentiert sind und durchgängig gelebt werden. Aus diesem Hintergrund ist es auch erklärbar, dass die Belegbarkeit bei den Prozessen gemäss Selbstdeklaration mit 70% tiefer liegt, als bei den übrigen Themenschwerpunkten, und dass 25% der Fragen nach der Belegbarkeit nicht ausgefüllt werden konnten.

Das PAL versuchte die Ergebnisse im Bereich der Prozesse in der Bundesverwaltung zu erfassen. Dabei zeigt sich, dass es äusserst schwierig ist, für eine derart heterogene Organisation wie die Bundesverwaltung, die Ergebnisse eines ganzen Prozesshauses zu erfassen. Das PAL misst viele einzelne Elemente und versucht daraus ein Bild zu entwickeln. Die Aggregation der Ergebnisse erfolgt im Rahmen der Assessments von den Verwaltungseinheiten auf Stufe Dep/BK, wodurch viele für die einzelnen Verwaltungseinheiten wichtige Ergebnisse verwischt werden. Die Aggregationen wurden jeweils über Mittelwertbildung vorgenommen, wobei als nicht relevant eingestufte Aspekte aus der Bewertung ausgeblendet wurden. Dies führte, zusammen mit der mit der Aggregation einhergehenden Abstraktion, zum Ausblenden kritischer Aspekte und zu einer insgesamt höheren Bewertung der PAL. Die Anlage der PAL als Selbstevaluation führt, wie früher bereits ausgeführt, ebenfalls zu tendenziell höheren Ergebniswerten.

Das übergeordnete Ziel und Ergebnis der Einführung eines Prozesshauses ist deren Funktionsfähigkeit als Ganzes. Die Rollenbesetzung und die Ausbildung müssen, zusammen mit den Aktivitäten und den eingesetzten Instrumenten, Prozess übergreifend funktionieren. Die Funktionsfähigkeit eines Prozesshauses wird dabei oft durch einzelne, limitierende Elemente bestimmt. So wirken sich z. B. fehlende SLA negativ auf die Prozesse *P05 Lösungen entwickeln*, *P06 Infrastruktur betreiben* und damit auch auf *P07 Benutzer unterstützen* aus. In den Kernprozessen fehlt jedoch auch die Grundlage für die Ausrichtung und Führung des Informatikbetriebes auf die LB-Anforderungen. Lücken bezüglich finanzieller Kenngrössen (P09) beeinträchtigen schliesslich die Informatik Führung P04. Auf Grund der PAL-Ergebnisse muss vermutet werden, dass in den meisten Verwaltungseinheiten das ganze Prozesshaus klar tiefer zu bewerten ist, als in der Ergebnismessung im Einzelnen dargestellt wird. Das Ergebnis, dass die Führungsprozesse *P01 Informatik steuern* und *P08 Prozesse pflegen* oft als nicht relevant beurteilt werden und insbesondere P08 mit nur wenig über 50% relativ tiefe Ergebnisse aufweist, deutet auf eine noch nicht durchgängige Prozessorientierung hin. Auch hier gilt die Aussage, dass zwischen den einzelnen Dep/BK grosse Unterschiede bestehen.



4.1.4.5. *KLR/LV*

Teilweise sind die für die KLR notwendigen Instrumente, wie z. B. das Vorhandensein eines Produktkatalogs, in den Departementen zwar weit fortgeschritten. Die Operationalisierung kann aber erst erfolgen, wenn alle Grundlagen für die KLR vorliegen (in der Ergebnismessung wurden nur die Ziele für 2003 berücksichtigt). Zwingend notwendig ist z. B. eine praxisorientierte Tarifiermittlung, welche derzeit in keinem der Departemente vorhanden ist.

Die Ergebnismessung liefert die Aussage, dass das Projekt KLR-Einführung derzeit konform mit dem Projektplan ist. Es werden aber keine Aussagen über die bestehenden Lücken hinsichtlich der Einführung auf Projektabschluss Ende 2005 gemacht. Eine erneute Begutachtung per Ende 2004, im Rahmen einer Stuserhebung durch die Programmleitung, erachten wir als sinnvoll.

4.1.4.6. *ICO*

Der hohe Umsetzungsgrad von ICO bei der Ergebnismessung beinhaltet qualitativ sehr unterschiedliche Aspekte. Es ist zu unterscheiden zwischen der ICO-Methode, die generell als hilfreich für die Überwachung und Steuerung von Informatikprojekten angesehen wird, und den verwendeten Tools, in denen die Methodik abgebildet wird. Den Schlussberichten der Departemente ist zu entnehmen, dass die vorgegebene Domino-Lösung vielfach als kompliziert und nicht geeignet beurteilt wird. Die Dep/BK behelfen sich daher mit selbst erstellten Excel-Lösungen und warten die ICO-SAP Lösung des Bundes ab.



4.2. Ziele und Wirkungen

Der Fokus der Evaluation *Ziele und Wirkungen* ist eine Beurteilung der Zielerreichung und Wirkung von NOVE-IT. Dies umfasst

- einen Vergleich der angestrebten mit den effektiv erreichten Resultaten von NOVE-IT,
- die Wirkungen von NOVE-IT auf die Aufgabenerfüllung der Stellen der Bundesverwaltung und
- Schlussfolgerungen zu ziehen für ähnliche Vorhaben.

Die Evaluanda wurden von der Evaluation in die Themenkomplexe

- Führungsinstrumente (Evaluanda 111, 112 und 113)
- Kosteneffekte (Evaluanda 121 und 122)
- Steigerung der Flexibilität und Qualität der IKT (Evaluanda 131, 132, 133, 141, 142, 143 und 144)
- Kundenzufriedenheit (Evaluanda 151 und 152)
- Nachhaltigkeit und Nebeneffekte (Evaluanda 153, 161 und 162)

gegliedert.

4.2.1. Evaluationsprozess

Der Evaluationsbereich Ziele und Wirkungen – der für die Beurteilung von NOVE-IT zentral ist – wurde durch die beauftragten Evaluatoren im Detailkonzept in sieben Arbeitspakete (AP) gegliedert. Die AP orientieren sich sowohl an den Evaluationsgegenständen als auch der Evaluationstiefe (interviewte Personengruppe).

AP 1 und AP 2 thematisieren Führungsinstrumente, Flexibilität und Qualität der bezogenen Leistungen. Befragt wurden Programmleitung, externe Stellen wie EFK und EFV, UV, RVB und Leistungsbezüger in den Ämtern. Ergänzt wurden die Interviews mit einer Internetbefragung zur Erfassung der Kundenzufriedenheit bei den IKT-Leistungen in Zusammenarbeit mit der Teilevaluation „Selbstevaluation“ (AP 3). Anhand zweier Fallstudien wurde exemplarisch die Etablierung der Prozesse, die Bewährung der Führungsinstrumente und die Auswirkung der IT-Strategie auf konkrete Entscheidungen beleuchtet (AP 4). Nutzen und Tauglichkeit der LE-LB Beziehung aus Sicht der LE wird in AP 5 untersucht. AP 7 befasst sich mit eher qualitativen Ergebnissen der Kostenentwicklung und Synergie- und Skaleneffekte und basiert auf Interviews bzw. der Internetbefragung.



Ein Vergleich mit ähnlich gelagerten IT-Grossprojekten wurde herangezogen, um die spezifischen Eigenheiten von NOVE-IT herauszuschälen und mögliche Verbesserungsmöglichkeiten (im Sinne von Best-Practice bzw. Optimierungsmassnahmen) aufzuzeigen (AP 6).

Im Ganzen wurden 45 leitfadengestützte Interviews mit 52 Personen geführt. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschliessend transkribiert. Die Verarbeitung der Protokolle erfolgte teilweise mittels Inhaltsanalysetools. Die Interview- bzw. Internetbefragungen wurden durch eine Dokumentenanalyse ergänzt.

Eine Vorversion des Evaluationsberichts wurde per 30. April erstellt und mit der Metaevaluation am 28. Mai 2004 durchgesprochen. Die Schlussversion lag am 31. Mai vor. Als Lücke gegenüber dem Detailkonzept wird im Bericht der Evaluatoren auf die nicht mögliche Beurteilung der Kosteneffekte hingewiesen.

4.2.2. Qualität der Evaluation (SEVAL)

Die Evaluation *Ziele und Wirkungen* ist eine externe Evaluation. Die Evaluatoren beurteilten die durchgeführte Evaluation ex Post und kommen zum Schluss das die SEVAL-Standards gut erfüllt werden konnten. Diese Beurteilung wird durch die Metaevaluation mit einigen Einschränkungen geteilt. Nachstehend sind die wichtigsten Aspekte, welche aus unserer Sicht für die Qualität der Evaluation ausschlaggebend sind, kurz zusammengefasst und aus Sicht der Metaevaluation gewürdigt.

Umfeld, Evaluationstiefe, Evaluationsbreite (N1-N4, G2, G4-G7, D1)

Von der Evaluation wurde eine umfassende Stichprobe von Repräsentanten aller Rollenträger von NOVE-IT interviewt. Flankiert wurde dies durch eine Internetbefragung, die allen Personen der BV, einschliesslich Endbenutzern, die Möglichkeit zur Stellungnahme bot (N1). Die gewählte Evaluationstiefe trug damit dem zentralen Stellenwert der Evaluation Rechnung.

Die Ziele der Evaluation wurden durch das Detailkonzept mit dem Auftraggeber abgestimmt. Allerdings wird von der Metaevaluation zu den Zielen der Evaluation eine etwas unterschiedliche Interpretation von Auftraggeber und der beauftragten Firma gesehen: Die Evaluation legt den Schwerpunkt auf eine möglichst umfassenden Darstellung der subjektiven Wahrnehmung aller Beteiligten, wogegen vom Auftraggeber eher objektive Aussagen zur Umsetzung erwartet wurden (N2). Es erfolgte eine umfassende Informationserhebung einschliesslich umfangreicher Dokumentenanalyse, im Bericht wird der Schwerpunkt dann jedoch auf die Interviewaussagen gelegt (G4).

Der gewählte Ansatz einer umfassenden Darstellung wird angesichts des knappen zeitlichen Rahmens für die Evaluation als sehr ambitiös gesehen.



Es ist nicht nachvollziehbar, ob die gemachten Aussagen aus den Interviews an den schriftlichen Dokumenten gespiegelt und überprüft wurden (D1). Entstehende Widersprüche der Aussagen werden nur zum Teil aufgelöst und diskutiert (G5).

Die Auswahl der einbezogenen Dokumente wird klar ausgewiesen und ist umfassend (N4). Die eingesetzten Methoden sind nachvollziehbar und der Problemstellung angemessen (G7).

Akzeptanz schaffen (G1, G3, K6)

Im Detailkonzept wurden die Evaluanda konkretisiert und in Arbeitspakete untergliedert (G1). Das Vorgehen und die Ziele sind klar dargelegt (G3). Interessenkonflikte zwischen den Rollen z. B. LE/LB werden ansatzweise diskutiert (K6).

Evaluation durchführen (K2-K5, N5) und Ergebnisse berichten (G8-G9, N6)

Die Anonymisierung der Personen ist erfolgt, es werden explizit einzelne Organisationen (Departemente) im Bericht diskutiert. Die Workshopteilnehmer sind im Anhang aufgeführt (K2). Im Rahmen der Metaevaluation wurden stichprobenmässig 3 UV zur Evaluation befragt. Die Interviews der Evaluation wurden von den Befragten als sehr positiv und bereichernd erlebt (K3). Im Bereich der Zielwahrnehmung wurden zum Teil Differenzen zwischen den durch die Evaluatoren beschriebenen Ergebnissen und den Ergebnissen aus den Verifikationsinterviews festgestellt (K4).

Die Berichterstattung ist unparteiisch. Im Bericht werden die Ergebnisse klar den Rollenträgern zugewiesen. Der Bericht ist umfassend und teilweise sehr detailliert. Dies macht es mitunter schwierig die Relevanz einzelner Ergebnisse einzuordnen (N5, G9).

Metaevaluation (G10, D3)

Die kritische Würdigung der Methodik beschränkt sich auf die summarische Behandlung der SEVAL-Kriterien (G10). Die Evaluation liefert eher generische Lehren (D3).

4.2.3. Kernaussagen der Evaluation

Vorbemerkung zur Referenzierung der Aussagen: Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Kernaussagen – bestehend aus Ergebnissen, Diskussion und Lehren – der Evaluation. Die dargestellten Aussagen stützen sich auf den Schlussbericht vom 31. Mai 2004, der mit der externen Evaluation von Zielen und Wirkungen beauftragten Firma und stellt deren Sicht dar. Die in den Kernaussagen dargestellte Sicht kann von derjenigen der Metaevaluation abweichen. Die Kernaussagen sind jedoch im Hinblick auf die spätere Diskussion der Ergebnisse (siehe Kapitel 4.2.4) – die aus Sicht der Metaevaluation erfolgt – wichtig.



4.2.3.1. Zielwahrnehmung und Zielerreichung

Die Zielformulierung von NOVE-IT ist aus Sicht aller Rollenträger (UV, LE, LB) unklar: In den Interviews wurden unterschiedliche Ziele, andere Schwerpunkte und andere Auslegungen der Ziele genannt. Die Evaluatoren stellen fest, dass die Ziele durch die Rollenträger nicht einheitlich verinnerlicht sind, was darauf zurückgeführt wird, dass die übergeordneten Ziele zu allgemein formuliert sind bzw. unzureichend vermittelt wurden. Genaue Kenntnisse der Situation und Indikatoren zu Beginn des Programms fehlen bei allen Zielen. Die abstrakt vorgegebenen Ziele wurden nicht operationalisiert. Einzig das Ziel „Effizienzsteigerung“ wurde einheitlich wahrgenommen.

Aus Sicht der Evaluatoren ist es unerheblich, ob die Zielformulierung objektiv unklar war, da für die Beteiligten die subjektive Wahrnehmung handlungsrelevant ist.

Aus den Fallstudien wird auf die zentrale Rolle der Definition und Kommunikation der Ziele für Reformprojekte geschlossen. Gemäss der Umfrage bestand nahezu kein Bewusstsein zum Problemdruck NOVE-IT durchzuführen. Der Kulturwandel wurde hierdurch behindert.

Da Nullerhebung und Definition von Indikatoren für die Ziele Effizienz, Flexibilität und Qualität fehlen, ist aus Sicht der Evaluatoren eine Zielüberprüfung nicht möglich. Zu den Zielen wurden folgende detaillierte Aussagen gemacht:

- Das Ziel *IKT als Mittel der Führung* ist nicht überprüfbar: Eine Aussage ob die Informatik optimal eingesetzt wird für die Erreichung der politische bzw. geschäftlichen Ziele der BV ist nicht möglich, da die Wirkzusammenhänge nicht bekannt sind.
- Die Entflechtung LB und LE ist weitgehend erfolgt und akzeptiert und wird insbesondere vom LE begrüsst. Die Akzeptanz der Entflechtung wird als wichtiger Erfolg von NOVE-IT erachtet. Die Informatik als Führungsaufgabe hat an Stellenwert gewonnen. Allerdings herrscht keine Marktsituation: es fehlt an Kostentransparenz und der Möglichkeit zur Leistungsverrechnung, die LB sind nicht frei in der LE Wahl. Daher führt die Trennung von LB und LE nicht notwendig zu einer stärkeren Steuerung der IKT durch den LB. Derzeit wird von der Evaluation eine Mittelposition zwischen Integration in den LE und Wettbewerb gesehen. Der LB hat keinen direkten Durchgriff mehr gegenüber dem LE, kann aber nur eingeschränkt auf Dritte ausweichen. Die Folge ist Misstrauen zwischen LE und LB. Das Rollenspiel zwischen LE/LB funktioniert daher noch unzureichend.
- Objektiv ist ein Vergleich der Qualität der IKT schwierig, da definierte Qualitätsziele fehlen. Es ist weder eine Aussage über das absolute Niveau möglich, noch im Vergleich zum Stand vor der Programmdurchführung. Subjektiv wird sie als positiv bewertet, ohne markante Verbesserungen gegenüber dem Stand vor NOVE-IT. Es traten Leistungseinbrüche während der Umsetzungsphase von NOVE-IT auf, mittlerweile verbessert sich die Qualität mit zunehmendem Rollenverständnis von LE und LB.



Die räumliche Distanz zu den LE wird von einigen LB als kritisch angesehen. Momentan ist der Betrieb der Infrastruktur und der wichtigsten Anwendungen sichergestellt, weitere Budgetkürzungen – unabhängig von NOVE-IT – würden sich kritisch auswirken. Der Support konnte professionalisiert werden. Ein systematisches Qualitätsmanagement ist derzeit in keinem Departement aktiv, einzelne grobe Qualitätsindikatoren für Betrieb, Support und vereinzelt für Entwicklung werden erhoben.

- Das Ziel *Flexibilität* ist diffus und wird unterschiedlich interpretiert wie z. B. die rasche Bearbeitung von Anfragen/Anforderungen oder als Management von Nicht-Standard-Lösungen. Der Stellenwert dieses Ziels ist gering. Die Bandbreite der Anforderungen, welche mit Flexibilität verbunden wird, ist sehr gross. Der subjektive Eindruck der Ämter ist, dass keine Verbesserung erfolgte und Reaktionszeiten im Bereich Fachanwendungen teilweise zu lang sind. Die LE räumen gewisse Flexibilitätsmängel ein, welche mit Kapazitätsgrenzen, fehlender LV und der unflexiblen Budgetierung begründet werden.

4.2.3.2. *Führungsinstrumente*

Alle Rollenträger sind grundsätzlich den zentralen Führungsinstrumenten gegenüber aufgeschlossen:

- Die *KLR/LV* wird als zentrales und vielversprechendes Instrument angesehen. Eine Anwendung erfolgt in einigen Departementen in vereinfachter Form. Bei den Ämtern sind insbesondere die FLAG²⁵ Ämter aktiv. Als Erfolgsfaktoren für die zukünftige Einführung sehen die Evaluatoren ein schlankes Instrumentarium, die Akzeptanz der Daten und die aktive Nutzung für Entscheidungen beim LB. Allerdings ist die *KLR/LV* notwendig, aber nicht hinreichend für ein funktionierendes Rollenspiel von LB und LE. An die *KLR/LV* werden von den Rollenträgern hohe, zum Teil überhöhte, Erwartungen geknüpft. Die Evaluatoren raten, eine zweckmässige *KLR/LV* (nicht zu komplex und detailliert) zügig umzusetzen.
- Die *SLA* werden als nützlich und wichtig, aber ohne ausgehandelte und verrechenbare Kosten als nicht funktional erachtet. Das Instrument wird in reduzierter Form vielerorts eingesetzt. Zwei Departementsführungen handeln mit dem LE die *SLA* aus, in den meisten Departementen werden sie aber durch die LE und nur selten durch die LB erstellt. In einem Departement sind die *SLA* bis zur Verfügbarkeit der *KLR/LV* ausgesetzt. Die LB werden von den Evaluatoren als nicht gleichberechtigte Partner angesehen, da die Departementsführung zu stark mitbestimmt. Viele LB überlassen der Departementsführung die Verhandlungen mit dem LE bzw. erwarten von dieser eine Schiedsrichterrolle. In einzelnen Departementen werden Pro-Forma Preise bzw. Erfahrungspreise für die *SLA* verrechnet. Es herrscht mitunter grosses Misstrauen zwischen den LB und LE.

²⁵ Flag bedeutet Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget



- *ICO* wird in vereinfachter Form zunehmend angewandt, wird aber erst mit der KLR ein Führungsinstrument. Kritisch wird die praxisuntaugliche Komplexität der ursprünglichen Version gesehen. Die Ämter sehen darin Zusatzaufwand ohne Mehrwert, weshalb sie *ICO* als besser geeignet für die Departementsführung ansehen.
- Eine *SIP* ist ein gutes Planungsinstrument für die Departementsführung und grössere LB. Sie wird als Version light auf Stufe Departement und in grösseren Ämtern eingesetzt. Sie ist das Instrument welches IT zur Chefsache macht. Hierzu muss eine *SIP* auf Ebene Departement aktiv genutzt werden.
- Das *ITP* hat für die Departementsführung eine geringe Bedeutung, wird allerdings von mittleren und grösseren LB als wichtig erachtet und eingesetzt. Der operative Charakter lässt es für das Controlling als beinahe besser geeignet als *ICO* erscheinen.

Bei den Führungsinstrumenten werden als besonders wichtig KLR/LV, SLA und *ICO* erachtet, *SIP* und *ITP* werden als weniger zentral angesehen. Es wurde zuviel Zeit für die Entwicklung der Instrumente aufgewandt. Als Erklärungsversuche für die Verzögerung werden einerseits die Spannung zwischen zentralistischer IKT und föderalistischem Umfeld gesehen. Einher geht dies mit Problemen zur Überwindung des Departementsdenkens im IRB. Andererseits waren die Instrumente anfangs „zu perfekt“ und komplex, als das sie sinnvoll von den Departementen umgesetzt werden konnten.

Eine Marktlogik kann ohne verfügbare Steuerungsinstrumente nicht greifen. Angemahnt wird bei NOVE-IT die starke Konzentration auf organisatorische und technische Aspekte und die Vernachlässigung der betriebswirtschaftlichen Ebene zu Beginn des Programms. Die Evaluatoren empfehlen das bestehende Instrumentarium zu optimieren und zu verschlanken. Eine KLR/LV ist schnell und in zweckmässiger Form bereitzustellen.

4.2.3.3. *Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekte*

Eine Beurteilung dieser Evaluanda ist auf Grund der Informations- und Datenlage nicht möglich. Bis heute wurde keine Kostentransparenz geschaffen²⁶. Zudem fehlt die Nullmessung zu Kosten und IKT-Leistungen zu Programmbeginn. Das IKT Ausgabenwachstum seit 1999 wird mit jährlich 3.7% abgeschätzt, neue und nicht mehr erbrachte Leistungen sind nicht erfasst, nicht quantifizierbar bzw. nicht trennbar. Daher sind die Auswirkungen von NOVE-IT auf die Kosten unbekannt bzw. können nicht nachgewiesen werden.

²⁶ Die Evaluatoren legen Wert auf die Aussage, dass ohne Kosteninformationen auch keine Aussagen zu Kosteneinsparungen oder Effizienzsteigerung möglich sind, da eine vergleichbare Basis fehlt. Dies im Gegensatz zur sehr spezifischen und konkreten Formulierung des Effizienzziels (sowohl hinsichtlich 23% Einsparung als auch hinsichtlich der Vergleichsbasis "pro Leistungseinheit").



Der subjektive Eindruck zu Kosteneinsparungen ist uneinheitlich. LE sehen eine Effizienzsteigerung. In der Internetumfrage wird eher das Gegenteil angegeben. Skaleneffekte und Standardisierungsaspekte sind nicht unterscheidbar. Plausibel erscheint, dass die Kosten für die IKT Leistungen nicht in gleichem Umfang, wie die erbrachten Leistungen gestiegen sind.

4.2.3.4. *Zufriedenheit mit NOVE-IT*

Generell herrscht Zufriedenheit mit zahlreichen Aspekten von NOVE-IT. Von den Beteiligten weitgehend unbestritten sind die Entflechtung von LE und LB, sowie die Konzeption der zentralen Führungsinstrumente.

In erster Linie wird von den Befragten die Art der Umsetzung von NOVE-IT negativ gesehen:

- die Kommunikation (z. B. Ziele, Stand Umsetzung), wurde teilweise als „Schönfärberei“ empfunden
- Mängel in der Ausgestaltung und Umsetzung der zentralen Führungsinstrumente (Verfügbarkeit des Instruments, zu hohe Komplexität für die Praxis)
- ambitiöse Zeitpläne und mangelndes Changemanagement
- Mängel in der Prozessausarbeitung P01-P09 (zu lang, detailliert, praxisfern, teuer und ohne Einbezug der Departemente)
- die Umsetzungsphase kam zu spät und war zeitlich zu knapp bemessen, sowie finanziell und personell zu wenig abgedeckt.

Auffällig ist ein markanter Kontrast von durchgängig hoher Zufriedenheit mit den IKT-Leistungen in der BV und der Bewertung von NOVE-IT. Sie stellt ein Paradox dar, da der Einfluss von NOVE-IT auf die IKT-Leistungen massiv ist. Daraus wird ersichtlich, dass NOVE-IT an einem schlechten Image leidet und gegen dieses in der täglichen Umsetzung ankämpfen muss.

4.2.3.5. *Nachhaltigkeit*

Die Nachhaltigkeit ist noch nicht bewertbar, da wesentliche Elemente des Programms momentan nur unvollständig implementiert sind. Als Grundpfeiler der Nachhaltigkeit werden die Trennung von LB und LE, sowie die Etablierung der Steuerungsinstrumente und Prozesse gesehen. NOVE-IT wäre nachhaltig, wenn diese Grundpfeiler unwiederbringlich eingeführt und von allen Beteiligten akzeptiert sind.

Für die LE und Departementsführung ist NOVE-IT irreversibel, die LB sehen eine mögliche Rückführung von Fachanwendungen in die Ämter. Die Nachhaltigkeit würde durch Budgetkürzungen wesentlich gefährdet.



Derzeit besteht noch Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung der LE. Diskussionen zur weiteren Konzentration der LE werden von diesen als demotivierend erachtet. Daher wird empfohlen, Klarheit über die Weiterentwicklung der IKT zu schaffen und zu kommunizieren.

Die Evaluatoren raten in Form eines Statusberichts zu einer Bewertung der Nachhaltigkeit im Rhythmus von zwei bis drei Jahren. Hierfür sollen klare Ziele mit Indikatoren zur Trennung von LE/LB, sowie effektiver Anwendung der zentralen Führungsinstrumente definiert werden. Der Evaluation müssen Massnahmen folgen.

4.2.3.6. *Nebenwirkungen*

Als positiv wird ein gewisser Kulturwandel gesehen: die Zusammenarbeit der Departemente hat sich verbessert, IT wird immer mehr als strategisches Element wahrgenommen, eine vermehrte Kostenorientierung sowie Informatikverträglichkeitsprüfung bei neuen Projekten erfolgt. Negativ wird der subjektiv wahrgenommene Druck auf das IT Personal angeführt. Der Verwaltungsaufwand ist angestiegen und teilweise kam es zu Rückstellung von Informatikprojekten. Die Anforderungen des Changeprozesses ist von der Programmleitung unterschätzt worden. Diese Nebenwirkungen haben wesentlich das kritische Bild von NOVE-IT geprägt.

Die negativen Nebenwirkungen von NOVE-IT werden bei Reformprogrammen als „normal“ gesehen, wurden aber nicht durch entsprechende Massnahmen aufgefangen. Hierbei wird insbesondere die unzureichende Kommunikation, Unklarheiten zum Ausmass der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung sowie das vor allem zu Programmbeginn mangelhafte Know-How über Change-Prozesse verantwortlich gemacht.

4.2.3.7. *Lehren*

Neben den NOVE-IT spezifischen Lehren werden für zukünftige Reformvorhaben die folgenden generischen Empfehlungen gegeben:

- Ziele operationalisieren, kommunizieren und überprüfbar machen
- Diskussion Zielerreichung periodisch führen
- Spar- und Reformprojekte entkoppeln
- Kein Perfektionismus zum Projektstart
- Know-How zu betriebswirtschaftlichen Steuerungsmodellen nicht vernachlässigen
- Changeprojekte brauchen CM/-Manager



4.2.4. Diskussion und Beurteilung

Vorbemerkung zur Diskussion und Beurteilung: Die folgende Diskussion und Beurteilung stützt sich auf die in Kapitel 4.2.3 aufgeführten Kernaussagen der Evaluation und ist aus Sicht der Metaevaluation formuliert. Indem die Metaevaluation kritische Aspekte oder Lücken diskutiert, werden Grenzen der Evaluationen transparent und der Wert der Evaluation von NOVE-IT dadurch erhöht. Aus der kritischen Diskussion darf nicht auf die Leistung der beauftragten Firmen rückgeschlossen werden. Die Rahmenbedingungen für die Evaluation NOVE-IT (Zeitrahmen, Mitwirkung der BV, Komplexität des Themas usw.) müssen in die Beurteilung mit einfließen (vgl. Kapitel 2.1 und 5.2).

4.2.4.1. *Qualität der Evaluation*

Die Evaluation wurde durch die beauftragte Firma weitestgehend gemäss dem durch den Projektausschuss abgenommen Detailkonzept durchgeführt. Sie ist durch die 45 Interviews bzw. der Internetbefragung und den einbezogenen Rollen und Departementen breit abgestützt.

Für die dargestellten Ergebnisse stützt sich die Evaluation schwerpunktmässig auf die Darstellung der Interviewpartner ab. Sie versucht die Sicht aller Beteiligten möglichst detailliert darzustellen. Dies mit Hinblick darauf, dass die subjektive Wahrnehmung der Beteiligten handlungsrelevant ist. Die Metaevaluation sieht eine signifikante Kluft zwischen der vorhandenen Dokumentation und den Eindrücken aus den Interviews. Diese Diskrepanz wird im Bericht nicht thematisiert. Das bedeutet, dass Meinungen stärker als Tatsachen gewichtet werden. Aus Sicht Metaevaluation wäre ein kritisches Hinterfragen der gemachten Aussagen und den Versuch einer objektiven Darstellung des Sachverhalts zu erwartet gewesen.

Auf Grund der vorliegenden Ergebnisse entsteht der Eindruck, dass das Programm NOVE-IT an den Beteiligten bezüglich der Zielsetzungen bzw. der Zielverfolgung vorbei lief. Von der Evaluation wird beispielsweise kritisiert, dass die fehlende Zielwahrnehmung schon auf Stufe UV ansetzt, welche aktiv im Umsetzungsprozess eingebunden waren. Dies ist schwer nachvollziehbar. Durch die Metaevaluation wurden daher bei drei UV gewisse Aussagen (Operationalisierung Ziele, Kostenaussagen) der Evaluation überprüft. Diese konnten sich mit den gemachten Schlussfolgerungen in dieser Form nicht identifizieren. Die Metaevaluation geht von einer einseitigen Interpretation der Interviews aus.

Von den Betroffenen ist NOVE-IT nicht immer klar getrennt von anderen Projekten wahrgenommen worden. Auch in der Evaluation wird kaum zwischen externen Einflüssen (z. B. Studie „Konzentration LE“ vom ISB im Jahr 2003) und Programm internen Gründen unterschieden: Welche Entwicklungen sind NOVE-IT zuzuschreiben, welche nicht?



Zu den vom Pflichtenheft vorgegebenen Evaluanda und den dazugehörigen konkretisierenden Teilfragen bleiben auf Grund des Ansatzes folgende inhaltliche Punkte offen:

- Aussagen zu Lücken in der Zielerreichung
- Angaben zu Kostenstrukturen und Identifikation von IKT-Bereichen mit Kostenreduktion. Wo kamen Synergien und Skaleneffekte zum Tragen?
- Die Kriterien für Flexibilität und Qualität bleiben vage und allgemein. Indikatoren für beide Bereiche, die eine zukünftige Bewertung erlauben würden, wurden nicht erarbeitet.

Von den Evaluatoren werden diese Lücken dadurch begründet, dass eine Evaluation auf Grund fehlender Konkretisierung der Ziele im Programm bzw. der fehlenden Indikatoren und Base-Line Erhebung zu Programmbeginn nicht möglich war.

Es fand eine äusserst umfassende Befragung von Repräsentanten aller involvierter Rollenträger statt. Nach unserem Verständnis konnte leider die Analyse und Interpretation durch die Evaluation inhaltlich nicht zu Ende geführt werden.

4.2.4.2. Zielwahrnehmung und Zielerreichung

Die übergeordneten Ziele von NOVE-IT wurden durch die Botschaft des Bundesrates²⁷ zu Beginn des Programms abstrakt vorgegeben. Sie dienen dem Erreichen des Informatikleitbildes der BV:

Die Bundesverwaltung ist bis zum Jahre 2005 eine der führenden öffentlichen Verwaltungen im Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)

Eine Konkretisierung der Ziele findet sich auf der WWW-Seite von NOVE-IT²⁸. Von der Programmleitung wurden rollengerechte Erläuterungen zur Verfügung gestellt. Basierend auf der Ergebnismessung zu Programmschluss (siehe Kapitel 4.1.3) wurden die Ziele von der Programmleitung als weitgehend erfüllt ausgewiesen.

Von der Evaluation wird ausgewiesen, dass die Ziele nicht einheitlich verinnerlicht und konkretisiert wurden. Aus Sicht der Metaevaluation oblag es im Rahmen der Programmsteuerung der Steuergruppe/dem IRB bzw. den UV in ihren Departementen die abstrakt vorgegebenen Ziele zu operationalisieren und geeignet umzusetzen.

²⁷ Im Bundesratsbeschluss vom 23. Februar 2000 werden die folgenden Ziele für NOVE-IT gemäss Kommunikation der Programmleitung vorgegeben:

- Einbindung der Informatik und Telekommunikation (IKT) in die ordentlichen Führungsstrukturen;
- Effizienzsteigerung (Investitionen, Sachausgaben, Personal) der IKT um 23% bzw. 130 Millionen Franken jährlich;
- höhere Flexibilität der IKT bezüglich Anpassung an neue Anforderungen;
- verbesserte Qualität und Sicherheit.

²⁸ <http://www.nove-it.admin.ch/d/ziele/zieledefinition.php>



Die Programmleitung hatte diese aktiv mit den dazu notwendigen Grundlagen (z. B. Führungsinstrumenten oder Prozessdefinitionen) zu unterstützen. Wie die Verifikationsinterviews der Metaevaluation gezeigt haben, teilen die UV diese Auffassung weitgehend. Es bestehen keine Anzeichen für eine systematische Unterwanderung der Ziele. Die Beteiligten haben – eventuell unbewusst – den Zielen entsprechend gehandelt.

Die Informatik zum Programmstart war weit von einem professionell durchorganisierten Betrieb entfernt. Entgegen dem oft vorgeworfenen Perfektionismus zu Programmstart, wurde von der Programmleitung keine Energie für die saubere Dokumentation des Ausgangszustands vor NOVE-IT aufgewandt. Es wurde versäumt, Indikatoren für die angestrebten Ziele zu definieren, sowie eine Base-Line einschliesslich eines Portfolios aller IT-Leistungen zu erheben. Dieses Versäumnis macht es ausserordentlich schwierig, objektive Aussagen über den Verlauf dieser Faktoren während des Programms zu machen bzw. zu Programmschluss eine objektive Überprüfung der Zielerreichung. Die damit verbundene fehlende Messbarkeit der Wirkungen von NOVE-IT macht das Programm heute angreifbar. Allerdings wäre eine Nullerhebung mit beträchtlichem Aufwand verbunden gewesen. Jedoch hätte eine frühzeitige Definition von Indikatoren der Ziele unserer Einschätzung nach die Steuerung und Führung des Programms vereinfacht. Mit der erfolgten weitgehenden Entflechtung der IKT in LE und LB konnte die Transparenz zu Programmschluss wesentlich verbessert werden.

Von der Evaluation wird auf die zentrale Rolle der Kommunikation für Reorganisationsprogramme hingewiesen. Nach Einschätzung der Metaevaluation waren sich die zentralen Rollenträger von NOVE-IT über die Stossrichtung und die Notwendigkeit zur Durchführung des Programms bewusst. Allerdings fehlte der Programmleitung der direkte Weisungsbefugnis in die Departemente, und den UV der in die Ämter. Auf Stufe Amt war es daher nicht immer vermittelbar, welche Gedanken hinter NOVE-IT stecken. Die beiden Veranstaltungen für die Amtsdirektoren in der Umsetzungsphase waren nicht ausreichend, die Ziele bis zu den LB zu kommunizieren und diese zu Beteiligten zu machen. Dies bedeutet, dass in zukünftigen Programmen die Kommunikation insbesondere auf Stufe Amt intensiviert werden sollte.

Weiter war die Ausgangslage der Departemente verschieden. Einige Departemente hatten beispielsweise schon vor NOVE-IT die Zentralisierung auf einen LE vollzogen, wodurch eine zentrale Massnahme des Programms nicht mehr notwendig war. Der wahrgenommene Problemdruck war daher unterschiedlich.

Von der Evaluation wurde einzig das Effizienzziel als von allen Beteiligten einheitlich wahrgenommen deklariert. Nach Einschätzung der Metaevaluation ist dieses Ziel am anschaulichsten, es lässt sich daher einfach vermitteln. Allerdings darf NOVE-IT nicht zu einem reinen Sparprogramm reduziert werden. Immerhin kam es während des Programms auf Grund neuer IT-Dienstleistungen zu einem Ausgabenwachstum von durchschnittlich 3.7% jährlich. Unserem Verständnis nach wurde durch das Programm ein wesentlicher Kulturwandel in der IT der BV angestossen, der noch im Gange ist und auch in Zukunft aktiv unterstützen werden sollte.



Die Evaluation stellt fest, dass Aussagen zur Zielerreichung nicht möglich sind. Die Metaevaluation macht folgende qualitative Einschätzung:

- Die Trennung von LB und LE ist vollzogen. Durch die revidierte Informatikverordnung wurde der Leistungsbezugszwang seit Anfang 2003 gelockert. In der Folge kam es in je einem Departement zum Outsourcing der Büroautomation und dem Wechsel des LE. Seit 2003 werden Projektkredite beim LB eingestellt, ab 2005 greift eine pro forma Leistungsverrechnung. Die Einstellung der Kredite für Betrieb und wiederkehrende Kosten zusammen mit der kreditwirksamen LV auf 1. Januar 2007²⁹. Die Position des LB wird durch diese Massnahmen gestärkt. Die Metaevaluation erwartet, dass eventuell bestehendes Misstrauen mit der Verfügbarkeit aller Führungsinstrumente und den getroffenen Massnahmen wirksam angegangen werden kann.
- Mittlerweile liegt in den meisten Departementen und der BK eine SIP, zumindest im Entwurf, vor. Das heisst, dass die Amtsführungen sich der strategischen Bedeutung der IKT zunehmend bewusst werden.
- Es ist noch zu früh um einen flächendeckenden Nachweis für die Flexibilitätssteigerung und die Qualitätssteigerung der Informatik durch NOVE-IT zu erbringen. Von der EFK³⁰ werden als Beispiel für eine Verbesserung der Qualität und Flexibilität der rasche Wechsel des UVEK zum LE BIT gesehen. Unbedingt nachgeholt werden sollte die Festlegung von Indikatoren für die Ziele Qualität und Flexibilität, um sie in Zukunft messbar zu machen und Entwicklungen aufzeigen zu können.

4.2.4.3. *Führungsinstrumente*

Von der Evaluation wurden die Instrumente mit operativem Charakter KLR/LV, SLA und ICO als besonders wichtig erachtet. Die strategisch ausgerichteten Instrumente SIP und ITP sind für das Tagesgeschäft sicher weniger relevant, sind aber unserer Einschätzung nach wesentlich für die langfristige Ausrichtung der Informatik in den Departementen und Ämtern. Ein funktionierendes Rollenspiel von LE, LB und Departementsführung kann nur auf dem Zusammenspiel aller Instrumente beruhen.

Die Prozesse werden nach Interpretation der Metaevaluation noch wenig gelebt. Die Instrumente sind die Schlüsselemente, welche die Verankerung der Prozesse vorantreiben. Insofern kommt ihnen für die Umsetzung von NOVE-IT strategische Bedeutung zu.

Generell werden bei den Instrumenten die hohe Anfangskomplexität und die Verzögerung in der Verfügbarkeit beklagt. Für die Verzögerung wird die föderalistische Struktur der BV und die in NOVE-IT lange vernachlässigten betriebswirtschaftlichen Aspekten angeführt.

²⁹ Der Termin wurde nach Abschluss der Evaluationen um ein Jahr (vom 1. Januar 2006 auf 1. Januar 2007) verschoben.

³⁰ EFK-Bericht Nr. 1.3165.600.00184.2 vom 19. Dezember 2003



Unseres Erachtens muss dies durch Randbedingungen zu NOVE-IT ergänzt werden. Dass beispielsweise heute die KLR/LV noch nicht eingeführt werden konnte liegt wesentlich an den mehrfachen Wechseln in der Verantwortlichkeiten (vergl. Kapitel 4.3.4.2).

Von den Evaluatoren wurde der wichtige Punkt aufgegriffen, dass eine Marktlogik ohne Steuerungsinstrumente nicht richtig greifen kann. Derzeit ist daher das Dreieck der Interessen von LB, LE und Departementsführung nicht ausgeglichen. Die LB kämpfen mit ungleichen Spiesen, da sie derzeit den LE nur begrenzt kontrollieren und steuern können. Mit Hinblick auf die Kultur der BV ist diese Aussage sogar noch zu verstärken. Es stellt sich die Frage: Inwieweit trägt die Marktlogik den spezifischen Randbedingungen der Verwaltung mit relativ selbständigen Departementen Rechnung? Ist Markt überhaupt in einer föderalistischen Struktur erwünscht? Wo stösst NOVE-IT auf Grund seiner Konzeption an seine Grenzen? Eine reine Reduktion der Beziehung von LB und LE auf eine Marktsituation ist nach unserem Verständnis problematisch. Eine echte Konkurrenzsituation für den LE besteht auch in Zukunft nicht. Daher ist kritisch zu überdenken, welche Möglichkeiten der LB bzw. die Departementsführung besitzt, um den LE zu führen. Die Weiterentwicklung des Verhältnisses LE-LB ist Sache der Linie. Viele Aspekte sind in der Bundesinformatikverordnung (BinfV)³¹ und in den Ausführungsbestimmungen zu KLR / LV³² schon geregelt.

4.2.4.4. *Kostenreduktion, Synergien und Skaleneffekte*

Zu Beginn des Programms wurde auf keine Base-Line ermittelt. Die Gesamtkosten in die Blöcke Kosten, Sachmittel und Personal sauber aufzugliedern, war wegen der engen Verwebung zum damaligen Zeitpunkt nicht möglich. Lediglich die Gesamtkosten der IKT liessen sich relativ einfach beziffern. Wir sehen es daher als eine der grossen Leistungen von NOVE-IT an, hier immer mehr Kostentransparenz durch die Trennung von LE und LB sowie der Bereitstellung der Werkzeuge für die Schnittstelle (KLR/LV, SLA) einzuführen. Die Vergleichbarkeit einer „Hobby-IT“ vor NOVE-IT mit einem „professionalisierten IT-Dienstleister“ zu Programmabschluss ist nicht unbedingt gegeben.

Die Kompensation der NOVE-IT Ausgaben in Höhe von CHF 230 Mio. ist schon zu Programmschluss durch die Reduktion der IT-Budgets der Departemente erreicht worden. Gleichzeitig ist es aber zu einem Anstieg der Gesamt-IT-Ausgaben von CHF 570 Mio. für 1999 auf CHF 660 Mio. für 2003 (einschliesslich NOVE-IT Ausgaben) gekommen.

³¹ Bundesinformatikverordnung (BinfV) vom 26. September 2003

³² NOVE-IT: Ausführungsbestimmungen zur Führung, Organisation und Betriebswirtschaft im Rahmen der Einführung NOVE-IT KLR/LV vom 25.02.03



Nach Einschätzung der EFK³³ ist das reale Wachstum der IT-Leistungen und Investitionen teilweise durch Effizienzsteigerungen zu erklären, die im Zuge von NOVE-IT erzielt wurden. Allerdings ist keine Aussage über die Höhe der Einsparungen möglich, insbesondere im Vergleich zu den angestrebten CHF 130 Mio.

Von der EFK wurde ein Kosten/Nutzenausweis für NOVE-IT gefordert³³. Die Metaevaluation beurteilt es kritisch, über den Kosten/Nutzenausweis die erzielte Effizienzsteigerung zu validieren. Positiv wird gesehen, dass mit dieser Massnahme durch die Departemente neu hinzugekommene IT-Leistungen ausgewiesen werden.

Die subjektive Wahrnehmung von LE, LB und Departementsführung zur als kritisch gesehenen Effizienzsteigerung kontrastiert stark mit der offiziellen Kommunikation der Programmführung. Äusserungen hierzu werden gerne als „Schönfärberei“ bezeichnet. Für zukünftige Programme empfehlen wir daher, quantitative Ziele nicht überzubetonen solange keine objektive Überprüfung möglich ist.

Um die langfristige Kostenentwicklung in der IT zu kontrollieren, wird von der EFK³³ ein zentrales Applikations- und Projektinventar inklusive Investitionskosten und Betriebskosten gefordert. Dieses zentrale IT-Controlling soll auf einer rollend nachgeführten Periode von fünf Jahren beruhen und zusammen mit der KLR/LV operationell werden. Der Ansatz sollte „Top-Down“ erfolgen. Von NOVE-IT sind keine Mittel für eine eventuelle Tool-Entwicklung zurück gestellt worden. Die Metaevaluation sieht eine Umsetzung dieser Massnahme basierend auf den Instrumenten SIP bzw. ITP. Die Lebenszyklen in der IT sind relativ kurz. Daher wird die Periode von 5 Jahren als eher lange bewertet.

4.2.4.5. *Zufriedenheit mit NOVE-IT*

Von der Evaluation wird der Widerspruch aufgeworfen, dass bei NOVE-IT alle Rollenträger und Mitarbeiter mit zahlreichen Aspekten durchaus zufrieden sind und der Stand als gut bewertet wird und andererseits immer wieder die Umsetzung bemängelt wird. Hierbei werden insbesondere Versäumnisse in der Kommunikation und im Change-management angemahnt. Zu prüfen wäre, ob dieser Vorwurf alleine auf Versäumnissen des Programms gründet, ob sich diese Meinung in den Köpfen der Beteiligten durch stete Wiederholung festgesetzt hat oder ob dass Probleme auf Grund von Randbedingungen oder externen Einflüssen dem Programm angelastet wird.

Von der Evaluation wurde angeführt, dass NOVE-IT von den Betroffenen nicht klar gegenüber anderen Projekten und Initiativen abgegrenzt wahrgenommen wurde. Hierdurch sind teilweise falsche Hoffnungen und eine übersteigerte Erwartungshaltung (z. B. KLR/LV oder Prozess *P02 Fähigkeiten entwickeln*) geweckt worden.

³³ EFK-Bericht Nr. 1.3165.600.00184.2 vom 19. Dezember 2003



NOVE-IT angelastet wird beispielsweise auch die durch die Studie „Konzentration der LE“ ausgelöste Lähmung. Durch eine verbesserte und realistischere Kommunikation könnten die Betroffenen Vor- und Nachteile besser einschätzen. Andererseits ist es natürlich, dass Widerstände gegen die Reorganisation sich in Vorgehenskritik äusseren. Während Inhalte stets korrigiert werden können, kann Kommunikation dies eben nicht und ist deshalb einfacher angreifbar.

NOVE-IT hat sich insbesondere in der Anfangszeit sehr auf technische und organisatorische Fragestellungen konzentriert. Die betriebswirtschaftlichen Aspekte wurden vernachlässigt. Allerdings wurden Randbedingungen bei der Evaluation ausgeblendet. Dies betrifft insbesondere die KLR/LV, wo die erhebliche Verzögerung unserer Ansicht nach den mehrfachen Wechsel in der Verantwortlichkeit zuzuschreiben ist. Die Verantwortung lag erst seit Mitte 2002 bei der NOVE-IT Programmleitung.

Die NOVE-IT Rollen haben im Vergleich zur Linie wenig Gewicht. Daher bestand nur ein geringer Anreizfaktor sich aktiv für das Programm zu engagieren. Die hierfür intern zur Verfügung gestellten Zeitressourcen waren zu knapp. Daher musste ein grosser Teil der Aufgaben durch externe Berater erbracht werden. Dies hat den Rückhalt bei den Betroffenen negativ beeinflusst. Z. B. in den Prozessgruppen sind die Departemente nicht ausreichend repräsentiert, da nicht genügend Freiwillige für die Mitarbeit gefunden werden konnten. ISB und Programmleitung mussten wegen des geringen Engagements viele Projekte treiben. Im nachhinein eine fehlende Ausrichtung von Prozessen und Werkzeugen an die Bedürfnisse der Nutzer, dem Programm anzulasten, erscheint uns nicht angebracht.

4.2.4.6. *Nachhaltigkeit und Nebenwirkungen*

NOVE-IT sollte einen Kulturwandel von einer funktionalen zu einer prozessorientierten Struktur erwirken. Von der Evaluation werden als Grundpfeiler die Entflechtung von LE/LB und die Prozesseinführung genannt. Formal wurden neue Strukturen und Prozesse eingeführt, inwieweit diese aber auch in der Praxis gelebt werden, bleibt unklar. Interessant wäre, ob die Prozesslogik bei den Beteiligten greift oder ob weiter vorwiegend hierarchisch gedacht und agiert wird. Die von der Evaluation vorgeschlagene periodische Evaluation der Nachhaltigkeit würde hier Aufschlüsse liefern. Geeignete Indikatoren sind zu definieren und periodisch zu überprüfen. Hier besteht eine Lücke in den Evaluationsergebnissen.

Durch NOVE-IT wurden zentrale Organisationseinheiten wie die Informatik-LE-Konferenz oder der Prozessausschuss Bund eingeführt. Sie sind für die Nachhaltigkeit des Programms wesentlich. Der Prozessausschuss stellt die Pflege der Prozesse auch nach Programmschluss sicher. Die Prozesse liegen seit Mitte 2003 im Prozess-Release 2.02 stabil vor.



Eine Lähmung von NOVE-IT erfolgte durch die 2003 neu entflammte Diskussion zur „Konzentration der LE“, welche nicht selbst Teil von NOVE-IT war. Diese Diskussion wurde zwar formal durch den Bundesrat beendet, allerdings diagnostiziert die Evaluation auch heute noch eine Verunsicherung der LE bezüglich der zukünftigen Entwicklung der IT-Strukturen in der BV. Hierbei steht insbesondere die Erbringung von Querschnittsleistungen wie der Büroautomation im Vordergrund. Durch den Zusammenzug in einen zentralen LE würde sich voraussichtlich eine Reduktion der Zahl der LE ergeben. Empfohlen wird die frühzeitige Kommunikation und Diskussion mit den Betroffenen. Dies bedeutet pro-aktives Changemanagement, und dies auch über das Programmende hinaus.



4.3. Programmsteuerung und Programmführung

Die externe Evaluation befasst sich mit der Programmsteuerung und der Programmführung. Die Programmsteuerung³⁴ behandelt die Evaluanda

- Programmauftrag (Evaluanda 311),
- Rolle Steuergruppe (Evaluanda 312),
- Programmexterne (Stör)faktoren (Evaluanda 315).

Die Programmführung³⁵ umfasst die Evaluanda

- Personelle und finanzielle Führung, Termineinhaltung und Planungsqualität (Evaluanda 321-324),
- Changemanagement, Ausbildung, Kommunikation (Evaluanda 325),
- Gute Praktiken, Grundsatz 1:7 (Evaluanda 326),
- Programmdokumentation (Evaluanda 328).

4.3.1. Evaluationsprozess

Ausgangsbasis der Evaluation *Programmsteuerung und Programmführung* bildete das Pflichtenheft mit der Evaluanda. Die Auswahl der relevanten Dokumentation erfolgte in Absprache mit dem Programmdelegierten, was in Anbetracht des engen Zeitrahmens und dem grossen Umfang an Dokumenten zweckmässig ist.

Im Detailkonzept wurden die Fragen und das Vorgehen konkretisiert und insbesondere wurden die Interviewpartner definiert. Es wurden insgesamt 33 Interviews geführt, wobei in 12 Interviews die Projektsteuerung und in 27 Interviews die Projektführung adressiert wurde³⁶. Die ausgewählten Interviewpartner decken alle relevanten Rollen und die Dep/BK nahezu vollständig ab.

³⁴ Die Rolle der Programmsteuerung wurde durch das Steuergremium (Phasen 1 bis 3a durch Steuergruppe, Phase 3b und 4 durch Informatikrat Bund (IRB)) wahrgenommen, indem die Departemente mehrheitlich auf Stufe Generalsekretariat (GS) vertreten waren.

³⁵ Die Rolle der Programmführung wurde in der Umsetzung (Phasen 3b und 4) übergeordnet durch das Informatik Strategieorgan Bund (ISB) wahrgenommen: Vertreten durch die Programmleitung (Programmdelegierter und Programmmanager) und durch die Prozessverantwortlichen und Teilprojektleiter. Auf Stufe Departement oblag die Programmführung den Umsetzungsverantwortlichen UV (vgl. Abbildung 3, in Kapitel 4.3.4.2).

³⁶ In 6 Interviews wurde sowohl die Programmsteuerung, als auch die Programmführung adressiert.



Gegenüber dem Pflichtenheft wurden im Detailkonzept Evaluandums 327 „Vergabe von Dienstleistungsaufträgen“ gestrichen, da die erwarteten Ergebnisse bereits vorlagen³⁷. Das Detailkonzept wurde vom Projektausschuss am 26. Februar 2004 abgenommen.

Die Befragung erfolgte innert Monatsfrist (8. März bis 8. April 2004) und wurde anhand von Interviewleitfäden (Programmsteuerung und Programmführung) geführt. Im Schlussbericht werden bis auf ein Interview, das infolge Terminschwierigkeiten nicht durchgeführt werden konnte, keine Abweichungen der Durchführung zum Detailkonzept ausgewiesen.

Der Evaluationsbericht lag Ende April 2004 im Entwurf vor und wurde mit der Metaevaluation am 19. Mai 2004 durchgesprochen. Im Schlussbericht ist die Durchsprache geeignet eingeflossen. Der Schlussbericht vom 1. Juni 2004 zu *Programmsteuerung und Programmführung* bildet die wesentliche Grundlage für die Metaevaluation und für die synoptische Betrachtung.

4.3.2. Qualität der Evaluation (SEVAL)

Die Evaluation der Programmsteuerung und Programmführung ist eine externe Evaluation. Die Evaluatoren beurteilten die durchgeführte Evaluation ex Post und kamen zum Schluss das die SEVAL-Standards gut erfüllt werden konnten. Diese Beurteilung wird durch die Metaevaluation geteilt. Nachstehend sind die wichtigsten Aspekte, welche aus unserer Sicht für die Qualität der Evaluation ausschlaggebend sind kurz zusammengefasst und aus Sicht der Metaevaluation gewürdigt.

Umfeld, Evaluationstiefe, Evaluationsbreite (N1-N4, G2, G4-G7)

Die Evaluation fokussiert auf die steuernden und führenden Rollen von NOVE-IT, bezieht diese über die gesamte Programmdauer – breit über fast alle Dep/BK – in die Evaluation mit ein (N1). Die gewählte Evaluationstiefe erlaubt ein umfassendes Bild über die Aspekte der Programmsteuerung und Programmführung, wobei die Programmführung stärker gewichtet wurde als die Steuerung³⁸.

Inhaltlich (Evaluationsbreite) wird das Thema ebenfalls breit evaluiert (vgl. Evaluanda Kapitel 4.3). Die Evaluanda wurden im Detailkonzept konkretisiert und die Evaluation konnte mit wenigen Ausnahmen die erwarteten Ergebnisse erbringen (N2). Die Informationsquellen werden als verlässlich und valide erachtet (G4, G5).

Die Auswahl der einbezogenen Dokumente wird klar ausgewiesen und ist umfassend (N4). Ebenso sind die eingesetzten Methoden nachvollziehbar und der Problemstellung angemessen (G7).

³⁷ Absprache mit dem Programmdelegierten vom 19. Februar 2004.

³⁸ Mehr Evaluanda und mehr Interviews betrafen Programmführung



Akzeptanz schaffen (G1, G3, K6)

Der Evaluationsgegenstand, die Ziele und das Vorgehen ist im Detailkonzept, abgestützt auf das Pflichtenheft und auch im Evaluationsbericht dokumentiert (G1, G2) und grundsätzlich für die Beteiligten zugänglich. Interessenkonflikte der Evaluatoren mit den Befragten wurden keine erkannt. Unterschiedliche Interessen der Rollenträger werden durch die Evaluation ansatzweise diskutiert (K6).

Evaluation durchführen (K2-K5, N5) und Ergebnisse berichten (G8-G9, N6)

Die Evaluatoren legen Wert auf die Personen unabhängige Darstellung der Ergebnisse und hat die Beteiligten bereits im Vorfeld der Befragung über Zweck und Inhalt der Evaluation orientiert (K2). Es liegen keine Hinweise vor, die auf eine gestörte Interaktion zwischen den Beteiligten und den Evaluatoren schliessen lässt (K3). Die Berichterstattung ist transparent, verständlich und bemüht sich um eine vollständige und faire Einschätzung (N5, N6, K4, K5). Aus Sicht der Metaevaluation hat es punktuelle Einschränkungen betreffend der Ausgewogenheit und Begründung der dargestellten Ergebnisse (K4, G8), die in Kapitel 4.3.4.1 diskutiert werden. Die Berichterstattung wird durch die Metaevaluation jedoch als unparteiisch beurteilt (G9), was für die Validität der Ergebnisse entscheidend ist.

Metaevaluation (G10, D3)

Die kritische Würdigung der Methodik beschränkt sich auf die formale Behandlung der SEVAL-Kriterien (G10). Die Evaluation liefert Lehren (D3).

4.3.3. Kernaussagen der Evaluation

Vorbemerkung zur Referenzierung der Aussagen: Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Kernaussagen – bestehend aus Ergebnissen, Diskussion und Lehren – der Evaluation. Die dargestellten Aussagen stützen sich auf den Schlussbericht vom 1. Juni 2004, der mit der externen Evaluation von Programmsteuerung und Programmführung beauftragten Firma und stellt deren Sicht dar. Die in den Kernaussagen dargestellte Sicht kann von derjenigen der Metaevaluation abweichen. Die Kernaussagen sind jedoch im Hinblick auf die spätere Diskussion der Ergebnisse (siehe Kapitel 4.3.4) - die aus Sicht der Metaevaluation erfolgt - wichtig.

4.3.3.1. Programmsteuerung

Ausgangspunkt für NOVE-IT bildet der Programmauftrag, den in der Bundesratsbeschlüssen vom 26. März 1997 und vom 30. November 1998 formuliert wurde. Darin wurden die Aufträge zur Neuorganisation der Informatik, der Erstellung einer neuen Informatikverordnung und der Umsetzungsplan definiert. Das Effizienzsteigerungsziel von 23% wurde im Programm am stärksten wahrgenommen. Die mit dem Effizienzziel eng verknüpften Aspekte, wie z. B. die Trennung LE/LB, die Harmonisierung der Infrastruktur oder die Standardisierung der Aufgabenerfüllung wurden von den Befragten nur vereinzelt genannt.



Die weiteren Ziele von NOVE-IT, wie sie auch auf der Homepage publiziert sind, scheinen weniger bewusst zu sein (die Informatik als Mittel der Führung, die Flexibilitätssteigerung und die Qualitätssteigerung). Trotzdem wird der Programmauftrag von Seiten der Programmsteuerung und Programmführung als vollständig und verständlich aufgefasst.

Im Programm galt der Grundsatz „so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig“ Anlass zur Diskussion, ausgedrückt in den Varianten der LE-Strukturierung³⁹. Kritisch beurteilt wurde das Zusammenspiel der Veränderungen von Prozessen und Strukturen. Dies, da bereits zu einem frühen Zeitpunkt die neuen, anzustrebenden Strukturen definiert wurden, als die entsprechenden Rollen und Prozesse noch nicht vorlagen.

Die Vorgaben gemäss Bundesratsbeschluss vom 30. November 2004 sind, was die Strukturen und organisatorische Belange angeht, weitgehend umgesetzt. Lücken bestehen in inhaltlichen Fragen (Verpflichtungskredite, Fachkarriere, KLR/LV). Hier und bei der Operationalisierung der Ziele von NOVE-IT stellt sich die Frage nach der Rolle des IRB. Der Bundesrat hat mit Bundesratsbeschluss vom November 1998 die Rolle des Projektauftraggebers faktisch an das Steuergremium⁴⁰ delegiert und war danach nur vereinzelt spürbar.

Das Steuergremium weist eine hohe Kontinuität auf. Die Mitglieder beurteilen ihre Rolle als weitgehend wahrgenommen, wobei die Vorstellungen der Rollen nicht bei allen Befragten gleich waren. Gemäss 1. Protokoll der Steuergruppe ist „die primäre Aufgabe der Steuergruppe, die Konsensfähigkeit und das Mittragen der vom Programmdelegierten zusammen mit den Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Lösung seitens der Dep/BK sicherzustellen“. Dieses Grundverständnis war im Steuergremium nicht überall vorhanden. Die eigene departementale Sicht spielte mit hinein, wodurch auf Stufe des Steuergremiums ein Interessenkonflikt zwischen dem zu steuernden Programm und dem zu führenden Departement entstand. Zudem wirkt sich die fachlich meist relativ hohe Distanz der Steuerungsmitglieder zu Fragen der IKT und die geringe Präsenz bezüglich NOVE-IT in den Departementen negativ aus. Das Rollenverständnis des Steuergremiums ist als wesentliche Lehre früh zu klären. Das Steuergremium sollte sich auf die strategischen Fragen beschränken, darin jedoch stärker agieren (z. B. planen Umsetzungsphase, etablieren Changemanagement oder einführen KLR/LV). Die eher reaktive Haltung des Steuergremiums ist jedoch durch die fachliche Distanz zur IKT und durch die departementalen Interessen teilweise erklärbar.

Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen dem Vorsitzenden des Steuergremiums und der Programmleitung wird als eng und gut beurteilt, obwohl die Sitzungen des IRB z. T. als wenig produktiv beurteilt wurden.

³⁹ Beispiel: Die bereits im Vorfeld von NOVE-IT geführte Diskussionen um Varianten UNO, Optima usw.

⁴⁰ Gemeint sind die Steuergruppe und der IRB.



Das Programm kam mit Ausnahmen (z. B. KLR/LV) gut voran, es bestand jedoch die Gefahr, dass das Steuergremium durch die Programmführung „abgehängt“ wurde, was sich teilweise in einem „Ohnmachtgefühl“ der Steuergremiums-Mitglieder äusserte. Dieses Gefühl wird zusätzlich verstärkt, indem der IRB bis heute über keine Führungskennzahlen zur Informatik verfügt. Das Zusammenspiel zwischen den IRB-Mitgliedern, den ab Phase 3 eingesetzten Umsetzungsverantwortlichen (UV) und der Programmleitung wird positiv beurteilt (vgl. auch Programmführung, Kapitel 4.3.3.2).

Verschiedene programmexterne Einflüsse haben das Programm NOVE-IT mit geprägt. So hat die EFK in ihren Berichten und die Finanzdelegation bei den Besuchen der Leistungserbringer wichtige Impulse geben können und auf Schwachstellen aufmerksam gemacht (z. B. zum finanziellen Controlling, zum Beschaffung- und Vertragswesen und zum Changemanagement). Das Personalwesen, das bei Reorganisationen stets stark gefordert ist, hatte weniger das Problem nicht mehr benötigte Mitarbeiter zu betreuen, als vielmehr die Schlüsselpersonen wegen hoher Nachfrage nach qualifizierten Informatikern um das Jahr 2000 in der BV zu halten. Parallel zu NOVE-IT laufende Projekte haben NOVE-IT inhaltlich unterstützt, wirkten jedoch bezüglich der Ressourcen auch konkurrenzierend (z. B. e-Government, Jahr 2000-Umstellung). Das neue Rechnungsmodell (NRM), das seitens der Finanzverwaltung eingeführt wird und das mit der KLR/LV abgestimmt werden sollte wirkte hindernd, waren doch die Arbeiten des NRM im Hinblick auf die KLR/LV zu wenig fortgeschritten. Die Studie „Konzentration LE“, wurde im Auftrag des BR unabhängig von NOVE-IT durch das ISB geführt, verunsicherte insbesondere die LE und führte zu einer Lähmung betreffend der Arbeiten im Umfeld der KLR/LV. Schliesslich werden die externen Berater gesamthaft als positiv und wertvoll beurteilt. Optimierungen werden in der Führung der Beratungsfirmen im Sinne der optimalen Nutzung von internem BV-Wissen und Ressourcen und externer Erfahrung und Ressourcen gesehen. Zudem war die Kontinuität seitens der Beratungsfirmen nicht immer gegeben.

4.3.3.2. *Programmführung*

Die Programmführung wurde personell durch den Programmdelegierten und den Programmmanager, den Prozessverantwortlichen und die Teilprojektleiter sowie auf Stufe Departement durch die Umsetzungsverantwortlichen (UV) wahrgenommen⁴¹. Die Organisationsform wird generell als angemessen und zweckmässig erachtet. Die Programmführung hat die Ziele nie aus den Augen verloren. Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzungsphase, wo NOVE-IT als Matrix organisiert (vgl. Abbildung 3 in Kapitel 4.3.4) zu einem Programm wurde. Der Wechsel des Projektes zum Programm forderte die Beteiligten stark, sodass zu Beginn der Umsetzung die Planung und die Ausbildung zu kurz kamen. Die Programmleitung des ISB hatte eine Führungsrolle: der Delegierte als Verbindung in den IRB und der Manager als „Motor“ von NOVE-IT.

⁴¹ Die Programmführung im engeren Sinn wird nachstehend als Programmleitung bezeichnet und umfasst – wie in diesem Bericht verwendet – die Rollen des Programmdelegierten und des Programmmanagers.



Trotzdem zeigten sich im Programm auch Spannungsfelder der Führung: zwischen Programmleitung Stufe Bund (Delegierter und Manager) und Stufe Departement (UV), aber auch gegenüber dem IRB, der sowohl die Departemente als auch den Programmauftrag zu vertreten hatte. Während es Aufgabe der Programmleitung war, das Projekt zentral zu führen und voran zu treiben, waren die Departemente für die Umsetzung verantwortlich. Zentrale Vorgaben, die auch dem Grundsatz 1:7 zu folgen versuchten, standen in Konkurrenz zu den Anforderungen und zur Autonomie der Departemente. Die Departemente wünschten einerseits eine straffere Führung durch die Programmleitung, gestanden dieser jedoch wenig direkte Einflussmöglichkeit in die Departemente zu. Das Programm verfügte nicht von Beginn weg über die für die Führung erforderlichen Prozesse und Werkzeuge. Diese mussten im Rahmen des Programms erst entwickelt und eingeführt werden. Dadurch und durch die fehlende Weisungsbefugnis der Programmführung entstanden für die Departemente Freiräume, die auch genutzt wurden. Mit dem Einsatz eines Changemanagers wurde ab Phase 4 verschiedenen Aspekten des Changemanagements (insbesondere Kommunikation, Ausbildung, Organisationsentwicklung und Coaching) das erforderliche Gewicht im Programm gegeben. Das Changemanagement wurde ab Phase 4 durchwegs positiv beurteilt.

Neben der personellen Führung ist die finanzielle Führung und die Termineinhaltung, welche von der Planungsqualität abhängt, zu beurteilen. Die finanzielle Führung erlangt in der Umsetzung an Bedeutung und wird durch die Befragten auch als zweckmässig beurteilt. Die Tatsache, dass der Rahmen- und Verpflichtungskredit eingehalten werden konnte zeigt, dass die finanzielle Führung und das finanzielle Controlling gut funktionierten⁴². Betreffend der Führung von Terminen und Inhalten nahm die Programmleitung mit dem Masterplan und der Dienstleistungsabrufe Einfluss. Die Federführung lag allerdings in den Dep/BK; die Programmleitung hatte keine direkte Weisungsbefugnis. Dies erklärt die eher reaktive Rolle der Programmleitung. Zwar wird seitens der Departemente eine aktivere Rolle und vorausschauende Koordination gewünscht, andererseits führten die Departemente die Umsetzungsprojekte eigenständig anhand eigener Pläne. Ein durchgängiges, durch die Programmleitung über die Finanzen hinausgehendes Controlling wurde so nicht möglich. Die fehlende klare Position des IRB zugunsten NOVE-IT lässt den Schluss zu, dass ein umfassendes, durch das ISB geführte Controlling durch die Departemente kaum akzeptiert worden wäre. Nicht funktioniert hat die Führung für das Projekt KLR/LV, wobei die Evaluatoren keine Aussagen zum Ablauf im Projekt machen (vgl. Diskussion Kapitel 4.3.4).

Changemanagement (CM) war auf Grund der Befragten mehrheitlich erst ab der Phase 4 ein Thema, was als zu spät beurteilt wird. Zu Beginn wurde NOVE-IT als stark technisch orientiertes, Infrastruktur lastiges Projekt angesehen und die Dimensionen der Organisationsentwicklung (Prozessorganisation, Kulturwandel) wurden vernachlässigt. Das Thema wurde mit dem Changemanagement-Konzept 2002 breit aufgegriffen und es wurden wichtige Impulse gegeben.

⁴² Der Verteilschlüssel für die Mittelzuteilung auf die Departemente war stabil und musste lediglich einmal leicht angepasst werden.



Im Vordergrund standen die vermittelnde Rolle zwischen Programmleitung und Dep/BK, wobei der Changemanager auch inhaltlich Einfluss ausübte (z. B. Prozesse, Beziehung LE/LB, KLR/LV). Der CM-Gedanke wurde jedoch in den Departementen nicht hinuntergebrochen. Changemanagement in den Departementen war und ist Aufgabe der Departemente, war dort jedoch wenig spürbar.

Die Ausbildung ist für ein Reorganisationsprojekt wichtig und kann, wie auch die Kommunikation, den Changeprozess massgeblich unterstützen. In der Umsetzung wurde ein breites Angebot an Ausbildungen erstellt, das jedoch nur auf eine kleine Resonanz stiess. Gründe dafür waren neben der genannten zeitlichen Belastung, dass die Adressaten, bzw. die BV-Kultur, für die Ausbildungsangebote noch nicht bereit waren. Dies zeigte sich insbesondere anhand der Prozessausbildungen. Eine Ausbildung bezüglich der neuen Prozessorganisation stiess in den Departementen auf Widerspruch, da sich diese noch an der alten Aufbauorganisation orientierte. Die Diskrepanz zwischen gelernten neuen Inhalten und der noch bestehenden Realität war zu gross und konnte durch die Programmführung (Programmleitung und UV) nicht überwunden werden. Eine übergeordnete Lenkung durch den IRB blieb aus. Als einzige Möglichkeit die Diskrepanz zu reduzieren, wurde das Ausbildungsprogramm angepasst. Die Gratwanderung, die gesteckten Ziele (z. B. Harmonisierung) von NOVE-IT weiter zu verfolgen und gleichzeitig die aktuelle Realität und Heterogenität in den Departementen einzubeziehen, scheint damit gelungen.

Kommunikation wird als Erfolgsfaktor im organisatorischen Wandel beurteilt. Erste Kommunikationsaktivitäten gingen auf Ende 1997 zurück und das erste Kommunikationskonzept⁴³ stammt aus dem Jahr 1998. Ein zweites Kommunikationskonzept bezieht sich auf die Phase 4 der Umsetzung. Dort ist festgehalten, dass es in den vorangegangenen Phasen nicht gelungen sei „auf allen Stufen sachlich und stringent zu informieren und eine positive Haltung gegenüber NOVE-IT zu schaffen“⁴⁴. Dies erklärt die aufgetretenen Abwehrhaltungen insbesondere seitens der vom organisatorischen Wandel stark betroffenen Leistungserbringer. Die Befragten sind jedoch übereinstimmend der Meinung, dass die Kommunikation im Programmverlauf verbessert wurde; die zahlreichen Massnahmen (Broschüren, Roadshow bei verschiedenen Bundesämtern, Internet und Intranet inkl. QMX, Tour des Départements, Mitarbeiterbriefe, Anlässe usw.) hatten eine positive Wirkung. Die Programmdokumentation – ein wesentlicher Bestandteil der Kommunikation – war umfassend und zugreifbar. Die Dokumentation schaffte – trotz zum Teil unklarer Versionierung – Transparenz, stärkte das Vertrauen in die Projektführung und begünstigte so den laufenden Kulturwandel.

⁴³ Konzept lag der mit der externen Evaluation beauftragten Firma nicht zur Verfügung, weshalb nicht weiter auf das Konzept eingegangen wurde.

⁴⁴ Quelle: Kommunikationskonzept NOVE-IT für die Phase 4, Version 03, 11. Juli 2000, S. 3



Der Grundsatz 1:7 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. Zudem fliesen kulturelle Aspekte mit ein, wie stark die Beteiligten über die Departemente hinaus zusammenarbeiten wollen und können bzw. welche Rolle das Syndrom „*not invented here*“ hatte. Wenn auch der Grundsatz 1:7 nicht realisiert wurde, so konnten sich im Laufe des Programms zahlreiche Gremien und Arbeitsgruppen etablieren, die Lösungen entwickelten und gemachte Erfahrungen austauschten. Hier ist zwischen den Verwaltungseinheiten ein Netzwerk entstanden, mit einem guten Informationsfluss und einem wertvollen informellen Wissenstransfer. Dies wird als wesentliche Errungenschaft – auch über das Programmende hinaus – bewertet.

Mit dem Abschluss des Programms Ende 2003 wird die gut eingespielte Programmorganisation aufgelöst. Wesentliche inhaltliche Fragestellungen werden noch bearbeitet (z. B. KLR/LV, Prozesse). Auch im Hinblick auf eine längerfristige Steuerung der IKT ist es zweckmässig, die Rollen, Zusammenarbeit (IRB, ISB, Dep/BK) neu zu diskutieren und festzulegen.

4.3.4. Diskussion und Beurteilung

Vorbemerkung zur Diskussion und Beurteilung: Die folgende Diskussion und Beurteilung stützt sich auf die in Kapitel 4.3.3 aufgeführten Kernaussagen der Evaluation und ist aus Sicht der Metaevaluation formuliert. Indem die Metaevaluation kritische Aspekte oder Lücken diskutiert, werden Grenzen der Evaluationen transparent und der Wert der Evaluation von NOVE-IT dadurch erhöht. Aus der kritischen Diskussion darf nicht auf die Leistung der beauftragten Firmen rückgeschlossen werden. Die Rahmenbedingungen für die Evaluation NOVE-IT (Zeitrahmen, Mitwirkung der BV, Komplexität des Themas usw.) müssen in die Beurteilung mit einfließen (vgl. Kapitel 2.1 und 5.2).

4.3.4.1. *Qualität der Evaluation*

Die Evaluation (Teilaufträge V3 & V4) wurde durch die beauftragte Firma weitestgehend gemäss dem durch den Projektausschuss abgenommen Detailkonzept durchgeführt. Sie ist mit 33 Interviews und den einbezogenen Rollen und Departementen breit abgestützt. Die erwarteten Ergebnissen liegen weitgehend vor und sind klar und verständlich dargestellt.

Materielle Lücken gegenüber dem Detailkonzept bestehen aus Sicht der Metaevaluation einzig in der Tiefe der Evaluationsgegenstände bzw. in deren Darstellung, die sich mehrheitlich auf Aussagen der Interviewten, und weniger auf Dokumente abstützen. Zwischen den Ergebnissen aus Interviews und den Dokumenten basierenden Ergebnissen bestehen teilweise Differenzen, die in der Evaluation kaum diskutiert werden.



- Die Evaluation sagt, dass die Effizienzsteigerung als Ziel klar im Vordergrund stand und die weiteren Ziele wenig operationalisiert wurden. Die Ziele erfuhren im Verlauf des Programms keine Veränderung. Die Evaluation thematisiert die Frage, wie die Ziele überhaupt zustande gekommen sind und wer an der Zielfindung beteiligt war, nur ansatzweise⁴⁵.
- Die Evaluanda übergreifende Diskussion behandelt die aus unserer Sicht für das Gesamtverständnis der Steuerung und Führung relevante Zusammenspiel der 9 Evaluanda nicht oder nur punktuell. Der Eindruck, dass die Programmführung mit 6 Evaluanda kritischer betrachtet wird, als die Programmsteuerung, wird nicht ausgeräumt.
- Die Steuerung und Führung werden u.a. am Beispiel des Projektes KLR/LV evaluiert. Der Schluss, wonach die Gründe für die Verzögerung unklar sind und der ungenügende Stand des Projektes sowohl der Programmsteuerung als auch der Programmleitung angelastet wird, beurteilen wir unter Einbezug der Hintergründe zur KLR/LV als problematisch. Die unterschiedlichen Sichtweisen der Beteiligten werden nicht diskutiert.
- Die Evaluation macht zwar Aussagen zu HERMES, unmittelbare Lehren aus dem Programm für die Weiterentwicklung von HERMES werden nicht ausgewiesen⁴⁵.

4.3.4.2. *Programmsteuerung und Programmführung*

Die Programmsteuerung und Programmführung mit den beteiligten Rollen werden im folgenden gemeinsam diskutiert⁴⁶. Das Programm NOVE-IT kann bezüglich der Steuerung und Führung nur adäquat gewürdigt werden, wenn alle Rollen (IRB, UV, Programmdelegierter und -manager) in ihrem Zusammenwirken betrachtet werden. Die dargestellte Programmorganisation widerspiegelt die Konzeption von NOVE-IT, welche mit in die Diskussion einfließt.

⁴⁵ vgl. Hinweise zur Umsetzung des Detailkonzeptes V3/V4; Protokoll 3. Projektausschusssitzung vom 26. Februar 2004

⁴⁶ Die Diskussion konzentriert sich auf die Phase 4, da NOVE-IT erst dann als Programm geführt wurde. Die gemachten Aussagen sind jedoch grösstenteils auch auf die früheren Phasen übertragbar.

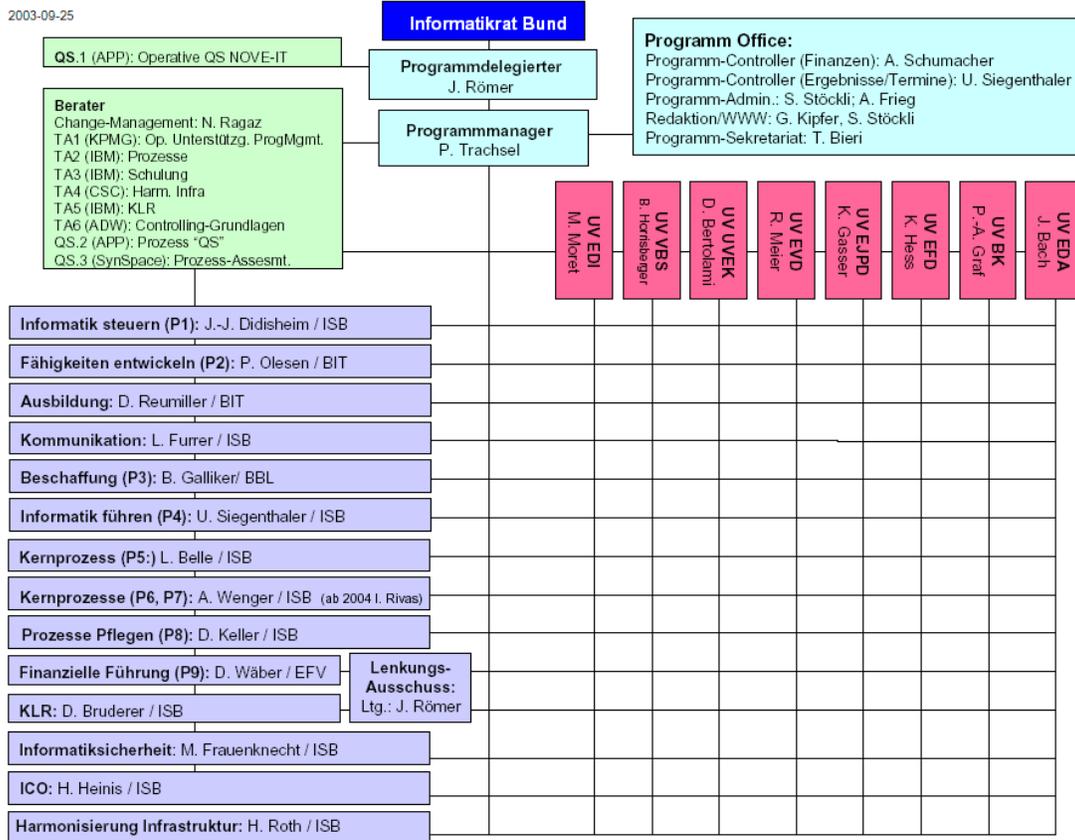


Abbildung 3: Programmorganisation NOVE-IT Phase 4⁴⁷.

Der Programmsteuerung und -führung ist es gelungen, die Strukturreform mit der Trennung von LE und LB und der Konzentration der LE auf max. einen LE je Department durchzuführen. Weiter ist die Harmonisierung der Infrastruktur weitestgehend abgeschlossen. Damit sind die Grundlagen gelegt, damit sich die eingeführten Prozesse etablieren und die Instrumente für die Führung der IKT vollständig greifen können. NOVE-IT hat einen Stand erreicht, wo es kein Zurück mehr gibt. In diesem Sinne haben die Steuerung und Führung ein wesentliches Ziel des organisatorischen Wandels erreicht.

Das Konzept NOVE-IT mit den Rollen Steuergremium (Steuergruppe und IRB), den Umsetzungsverantwortlichen (UV) und der Programmleitung (Delegierter, Manager und Prozessverantwortliche) war der Komplexität des Programms angemessen und hat sich durchaus bewährt. Dem Grundsatz von NOVE-IT „so dezentral wie möglich, so zentral wie nötig“ wurde bereits im Programm nachgelebt. So wurde die finanzielle Führung zentral bei der Programmleitung angesiedelt und das Programm im wesentlichen über den Verpflichtungskredit und das Projektportfolio bzw. die Projektanträge geführt.

⁴⁷ Das dargestellte Organigramm stellt nur eine Momentaufnahme aus Phase 4 mit Stand 25. September 2003 dar.



Die inhaltliche und terminliche Planung oblag schwergewichtig den Departementen und berücksichtigte deren Möglichkeiten und Anforderungen. Dem übergeordneten Masterplan kommt demzufolge eher koordinativer Charakter zu, er diene als Guideline für die Umsetzung in den Departementen. Der Konzeption ist es zuzuschreiben, dass es gelang das Programm innerhalb der budgetierten CHF 230 Mio. zu führen und abzuschliessen, was angesichts der Komplexität und der Programmdauer bemerkenswert ist.

Neben diesen positiven Grundzügen der Steuerung und Führung traten auch kritische Aspekte auf. Der IRB befand sich in einem Spannungsfeld zwischen der Rolle als Programmsteuerung und der Führungsrolle in den Departementen. Einerseits war es Aufgabe der IRB-Mitglieder, die durch die Programmleitung gemeinsam mit den Dep/BK erarbeitete Lösungen in den Departementen zu vertreten, andererseits mussten sie die Forderungen der Verwaltungseinheiten berücksichtigen. Dieses Spannungsfeld und die Tatsache, dass die IRB-Mitglieder fachlich eine z. T. hohe Distanz zu Fragen der IKT hatten, war der Programmsteuerung hinderlich. Kritisch ist zudem, dass sich der IRB auch mit operativen Fragen befasste, welche ihm durch die Programmführung vorgelegt wurde. Es fehlte oft an vertieftem Wissen und an der Zeit für die Abstimmung in den Dep/BK. Demgegenüber nahm der IRB in wichtigen strategischen Fragen wie Changemanagement, Prozesse oder zum kritischen Projekt KLR/LV seine Steuerungsfunktion zu wenig wahr.

Der Umsetzungsverantwortliche (UV) agierte je Departement als operativer Umsetzer und Koordinator und betreffend übergeordneter Aspekte als verlängerte Hand der Programmleitung. Die fehlende Weisungsbefugnis der Programmleitung in die Dep/BK, konnte durch den UV jedoch nur teilweise kompensiert werden. Wenn einerseits der UV als *single point of contact* Gewähr bot, dass der Input aus der Programmleitung in die Dep/BK kanalisiert erfolgte, so wurde er andererseits auch zum Nadelöhr für die Umsetzung von NOVE-IT. Die Rolle der UV stand, wie auch jene der IRB-Mitglieder, im Spannungsfeld zwischen Dep/BK und dem Programm NOVE-IT. Die Wirkung der UV ist deshalb stark abhängig, wie gut ihm der Rücken durch das IRB-Mitglied gestärkt wurde. Sind IRB und UV – wie in einigen Dep/BK – zudem in Personalunion besetzt, so entfällt eine wichtige steuernde Eskalationsmöglichkeit und die operative und strategische Führung verwischen.

In einem Reorganisationsprogramm wie NOVE-IT muss dem Changemanagement ein hoher Stellenwert eingeräumt werden. Changemanagement sollte dabei umfassend definiert werden. In der Anfangsphase steht die Kommunikation und die Einbindung der Betroffenen im Vordergrund. Im weiteren Verlauf gewinnt die Ausbildung an Bedeutung und schliesslich geht es in der Umsetzung darum, die von der Reorganisation Betroffenen zu unterstützen und zu begleiten. Die Aussage wonach Changemanagement erst in Phase 4, zu spät initiiert wurde, greift jedoch zu kurz. Es bestand beispielsweise bereits für den Zeitraum 1997 bis 2001 ein Kommunikationskonzept des Kommunikationsverantwortlichen.



Die Tatsache, dass Changemanagement vor der Phase 4 nicht oder kaum wahrgenommen wurde, lässt den Schluss zu, dass die Kommunikation nicht durchgedrungen ist. Es scheint auch, dass die BV für den angelaufenen Kulturwandel noch nicht bereit war und diese Bereitschaft durch NOVE-IT erst erarbeitet werden musste.

Das Changemanagement der Phase 4 wird positiv bewertet. Der eingesetzte Change-manager agierte schwergewichtig als *Trouble Shooter* zwischen der Programmleitung und den Departementen; seine Leistung wird positiv gewürdigt. Inhaltlich adressiert das Changemanagement neben dem Wandel der Unternehmenskultur, das Verhältnis LE/LB, die Prozesse, die Organisation des Programms sowie die Aspekte Kommunikation und Ausbildung. Das Changemanagement ist jedoch nicht in die Departemente bis zu den Verwaltungseinheiten durchgedrungen. Changemanagement innerhalb der Departemente blieb Sache der Departemente und wurde nur teilweise und individuell geprägt, im Rahmen der Führungsaufgabe wahrgenommen. In diesem Sinne weist auch das Changemanagement der Phase 4 eine gewichtige Lücke auf.

Mit Bezug auf die im BR-Beschluss vom 30.11.98 gemachten Vorgaben zur KLR/LV monieren die Evaluatoren, dass die Problematik nicht stärker im IRB thematisiert und das Projekt durch die Programmleitung geführt wurde. Betrachtet man die Geschichte der KLR/LV, so fallen die mehrfachen Wechsel in der Verantwortlichkeit auf. Zu Beginn lag die Verantwortung bei der Finanzverwaltung (EFV). Auf Grund von personellen Veränderungen und damit entstehende fachliche und zeitliche Engpässe entschied man sich 2001 einen externen Projektleiter zu rekrutieren. Das Projekt war negativ vorbelastet, was sicher dazu beigetragen hat, dass die Stelle nicht besetzt werden konnte. Das ISB übernahm in der Folge das verwaiste Projekt, musste die erforderliche Fachkompetenz aber erst aufbauen. Die erneute Personalsuche gestaltete sich wegen der negativen Vorbelastung schwierig und die beauftragte externe Beratungsfirma geriet durch den Enron-Skandal in Schwierigkeiten und zerbrach. Dies wirkte sich – obwohl seitens der Beraterfirma bestritten – negativ auf das Projekt aus. Der schliesslich engagierte Projektleiter übernahm im Mai 2002 mehr oder weniger einen Scherbenhaufen. In Anbetracht der dargelegten Projektentwicklung ist die Beurteilung der Evaluatoren, wonach das KLR/LV-Projekt durch die Programmführung und –steuerung wenig straff geplante und mit wenig Druck geführt wurde, zu relativieren. Zudem besteht Hoffnung, dass das Projekt mit der Übernahme durch den ehemaligen Programmmanager NOVE-IT die dringend erwarteten Ergebnisse (Führungsinstrumente) erbringen kann.



4.4. Externe Qualitätssicherung

Die Qualitätssicherung (Evaluandum 329), gehört gemäss Evaluationskonzept NOVE-IT zum Teilbereich Programmführung.,

Auf Grund einer WTO-Ausschreibung wurden in der Phase 4 zwei externe Firmen beauftragt, die Programmdurchführung und die Prozesseinführung einer externen Qualitätssicherung zu unterziehen. Gemäss Evaluationsauftrag soll diese *externe Qualitätssicherung* (QS) beurteilt werden. Da in den Phasen 1 – 3 des Programms keine externe QS etabliert war, wird auf die Evaluation der QS in den Phasen 1 bis 3 verzichtet⁴⁸.

4.4.1. Evaluationsprozess

Die Evaluatoren konkretisierten die Fragestellungen des Pflichtenhefts im Rahmen des Detailkonzepts. Die QS der Programmdurchführung (Programm-QS) und die QS der Prozesseinführung (externe Prozess-Assessments) wurden als separate Untersuchungsgegenstände behandelt. Folgende Beurteilungsschwerpunkte wurden dabei zusammen mit dem Auftraggeber festgelegt und mit entsprechenden Teilfragen unterlegt:

- Strategie und Planung der Qualitätssicherung/Vorgehensmodell
- Umsetzung der Qualitätssicherung
- Kosten und Nutzen der externen Qualitätssicherung
- Fachliche und methodische Unterstützung durch die externe QS bei der Durchführung von Prozessassessments sowie der Know-How-Transfer

Das Detailkonzept wurde am 23.01.04 durch den Projektausschuss bewilligt.

Die mit der Evaluation beauftragte Firma hat in 24 strukturierten Interviews die beauftragten QS-Firmen, Vertreter des IRB, den Programmdelegierten, den Programmmanager, Kernprojektverantwortliche, Umsetzungsverantwortliche der Departemente sowie ausgewählten Prozessverantwortliche befragt. Zu externen Prozess-Assessments wurden schwergewichtig die hauptsächlich betroffenen Departemente interviewt. Mit dem Programmdelegierten und dem Prozessverantwortlichen P08 („Prozesse pflegen“) sowie den beiden Firmen wurden Verifikationsgespräche geführt. Der Evaluationsprozess konnte gemäss Detailkonzept durchgeführt werden.

⁴⁸ Auf die Teilfrage zur Leitfrage (Evaluandum 329) betreffend der Qualitätssicherung in den Phasen 1 bis 3 wird in Abstimmung mit dem Auftraggeber verzichtet.



Der Evaluationsbericht lag Ende April 2004 im Entwurf vor und wurde mit der Metaevaluation am 25. Mai 2004 durchgesprochen. Die Zusammenfassung sowie die *Evaluationsgegenstand übergreifende Diskussion* wurden in der Schlussfassung vom 28. Mai nachgeliefert. Der Schlussbericht bildet die wesentliche Grundlage für die Metaevaluation und synoptische Betrachtung.

4.4.2. Qualität der Evaluation (SEVAL)

Die Evaluation der externen Qualitätssicherung ist eine externe Evaluation. Die Evaluatoren beurteilten die durchgeführte Evaluation ex Post und kamen zum Schluss das die SEVAL-Standards gut erfüllt werden konnten. Diese Beurteilung wird durch die Metaevaluation geteilt. Nachstehend sind die wichtigsten Aspekte, welche aus unserer Sicht für die Qualität der Evaluation ausschlaggebend sind kurz zusammengefasst und aus Sicht der Metaevaluation gewürdigt.

Umfeld, Evaluationstiefe, Evaluationsbreite (N1-N4, G2, G4-G7)

Die an der externen Qualitätssicherung beteiligten relevanten Personengruppen konnten umfassend berücksichtigt werden (N1). Die Ziele der Evaluation wurden einerseits im Detailkonzept beschrieben und den befragten Personen auskunftsgemäss jeweils mündlich erläutert (N2). Die Evaluation wurde in der Befragung breit abgestützt und berücksichtigt eine umfassende Primär- und Sekundärdokumentation, welche auskunftsgemäss mittels Dokumentenanalyse systematisch ausgewertet wurde (N4, G4, G7).

Umfeldfaktoren wurden in der Untersuchung einbezogen und dargestellt (G2). Ein wichtiges Prüfungskriterium für die Glaubwürdigkeit von Aussagen war die Konsistenz mit anderen Informationsquellen. Zusätzlich wurden Verifikationsgespräche geführt (G6). Die Informationsquellen werden als verlässlich und valide angesehen (G5).

Akzeptanz schaffen (G1, G3, K6)

Der Evaluationsgegenstand, die Ziele und das Vorgehen sind im Detailkonzept, abgestützt auf das Pflichtenheft und auch im Evaluationsbericht dokumentiert (G1, G3). Interessenkonflikte bestanden seitens Evaluatoren nicht (K6).

Evaluation durchführen (K2-K5, N5) und Ergebnisse berichten (G8, G9, N6)

Die Interviews wurden von den Evaluatoren als konstruktiv und offen erlebt. Die Bereitschaft, auch Probleme offen zu legen, war vorhanden (K2, K3). Die Ergebnisse sind transparent und in einer Form dargestellt, welche auf eine faire, unparteiische und vollständige Behandlung der Fragestellung schliessen lässt (K4, N5, N6, G9). Die Form der Ergebnisdarstellung ermöglicht eine Kommunikation an die betroffenen Personen (K5, N6). Die Schlussfolgerungen sind weitgehend begründet und plausibel (G8).



Metaevaluation (G10, D3)

Die kritische Würdigung der Methodik beschränkt sich auf die Behandlung der SE-VAL-Kriterien (G10). Die Evaluation liefert konkrete Lehren für die Zukunft mit einem grossen Nutzen/Kosten-Potential (D3).

4.4.3. Kernaussagen der Evaluation

Vorbemerkung zur Referenzierung der Aussagen: Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Kernaussagen – bestehend aus Ergebnissen, Diskussion und Lehren – der Evaluation. Die dargestellten Aussagen stützen sich auf den Schlussbericht vom 28. Mai 2004, der mit der externen Evaluation externe Qualitätssicherung beauftragten Firma und stellt deren Sicht dar. Die in den Kernaussagen dargestellte Sicht kann von derjenigen der Metaevaluation abweichen. Die Kernaussagen sind jedoch im Hinblick auf die spätere Diskussion der Ergebnisse (siehe Kapitel 4.4.4) – die aus Sicht der Metaevaluation erfolgt – wichtig.

4.4.3.1. Programm-QS

Die Planungsphase der Programm-QS verlief zweckmässig und führte zu den erwarteten konzeptionellen Ergebnissen (QS-Strategie, QS-Plan). Der QS-Plan bildete eine geeignete Basis für die nachfolgende Umsetzung und Durchführung der Programm-QS.

Eine wesentliche Schwäche orten die Evaluatoren in der ungenügenden Präzisierung der Detailziele der Programm-QS und damit verbunden in der ungenügenden Fokussierung auf ausgewählte, für den Auftraggeber strategisch bedeutsamen Fragestellungen des Programms. In Kombination mit der gezielt eingeräumten, relativ hohen Unabhängigkeit führte dies zu einer vom Auftragsverständnis des Auftraggebers abweichenden Umsetzung.⁴⁹

Obwohl diese Probleme im Rahmen der Durchführung sowohl seitens des Auftraggebers als auch der QS-Firma frühzeitig erkannt wurden, erfolgte keine Korrektur des QS-Plans. Auch das weitgehende Fehlen einer griffigen operativen QS in den Kern- und Umsetzungsprojekten, welche als wichtige Informationsquelle vom QS-Plans vorausgesetzt wurde führte nicht zu einer Überarbeitung des QS-Plans. Die im ursprünglicher QS-Plan definierten Prüfobjekte und -methoden wurden ohne wesentliche Anpassungen abgearbeitet. In den Jahren 2001 und 2002 konnten deshalb auch kaum Aussagen zu den Umsetzungsprojekten gemacht werden.

Die aufgeführten Probleme dürften die von verschiedener Seite geäusserte Kritik, die drei QS-Berichte der Jahre 2001 und 2002 seien zuwenig aussagekräftig, erklären. Die Erwartungen seitens Auftraggeber wurden im Wesentliche nicht erfüllt: Nur wenige Impulse für die Verbesserung der Programm-Durchführung kamen aus der Programm-QS.

⁴⁹ Die Evaluatoren halten fest, dass die Kombination aus Unabhängigkeit und Fehlen von Detailzielen nicht zwingend zu einer abweichenden Auffassung führen musste.



Ende 2002 hat das ISB, in Zusammenarbeit mit der QS-Firma, eine inhaltliche Neuausrichtung der Programm-QS vorgenommen. Als Hauptziel der Programm-QS wurde für das Jahr 2003 die Begleitung der Ergebnismessungen festgelegt. Die erbrachten Arbeitsergebnisse werden mehrheitlich als gut beurteilt.

Bezogen auf die konzeptionellen Arbeiten wird der Programm-QS ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis attestiert. Trotz der Mängel und Schwächen in der Durchführung hatte sie, nach Ansicht der Evaluatoren, einen weiteren wesentlichen Nutzen für das Programm: Der IRB hätte allfällige programmkritische Fehlentwicklungen auch dann erfahren, wenn dies nicht durch das Programm-Management erfolgt wäre („Frühwarnsystem“).

Auf Grund der Evaluationsergebnisse zur Programm-QS richten sich drei Empfehlungen (Lehren) im Sinne einer Präzisierung oder Ergänzung an HERMES 2003 (hier in verkürzter Form wiedergegeben):

- Der Auftraggeber soll (in der Initialisierungsphase) präzise formulieren, welche Aspekte durch die Programm-QS zwingend zu prüfen und welche Fragen dabei zwingend zu beantworten sind.
- Die Berichterstattung sollte auf die Informationsbedürfnisse der Zielpersonen (unter anderem Programmdelegierter, Programm-Manager und IRB) ausgerichtet werden.
- Die zur Beurteilung der Qualität verwendeten Kenngrößen sollen für jeden wichtigen Untersuchungsgegenstand spezifisch festgelegt werden (Präzisierung zum QS-Plan). Die Kenngrößen sollten sich in erster Linie auf die kritischen Erfolgs- und Risikofaktoren der einzelnen Untersuchungsgegenstände beziehen.

Im weiteren führen die Evaluatoren folgende Lehren auf⁵⁰:

- Die Programm-QS soll laufend die strategisch bedeutsamen Bereiche mit wesentlichen Umsetzungsrisiken eruieren und die QS-Aktivitäten jeweils schwerpunktmässig auf diese Bereiche fokussiert (mit entsprechender Anpassung des QS-Plans)
- Die Programm-QS sollte vermehrt darauf ausgerichtet werden, Hinweise zu liefern, in welchen kritischen Bereichen gezielt mittels Stichproben Prüfungen notwendig sind. Wobei die Stichproben durch geeignete Firmen mit spezifischem Fach-Know-how durchgeführt werden sollen
- Die operative QS und die Programm-QS sollten bereits in der Konzeptphase des Programms eingesetzt werden
- Die Programm-QS sollte gegenüber den geprüften Stellen vermehrt die Rolle des Dienstleisters einnehmen, was die Bereitschaft mit der QS zu kooperieren, und damit Schwachstellen transparent offen zu legen, erhöht

⁵⁰ Die Darstellung erfolgt in verkürzter Form, die Liste ist nicht vollständig und entspricht einer Auswahl durch die Metaevaluation



4.4.3.2. *Externe Prozess-Assessments*

Die externen Prozess-Assessments sollten den aktuellen Zustand der Prozesse ermitteln und eine Grundlage für Verbesserungen liefern. Die im Jahre 2001 von der beauftragten Firma adaptierte Methodik für die externen Prozess-Assessments (SPICE-Assessments) wird als grundsätzlich geeignet und zweckmässig, wenn auch im Umfeld der Informatikprozesse des Bundes als verbesserungswürdig betrachtet.

Die Durchführung gestaltete sich schwierig und stiess bei den Departementen auf geringes Interesse (statt 48 wurden nur 5 Assessments durchgeführt, P04 konnte nicht flächendeckend geprüft werden). Die Prozesse waren anfänglich teilweise noch zu wenig stabil und die Assessments wurden nicht mit dem Ziel durchgeführt, die Prozesse zu verbessern, sondern den Stand der Umsetzung zu ermitteln. Dafür war jedoch die Methodik zu aufwendig und zu teuer. Der Erkenntnisgewinn blieb unter den Erwartungen der betreffenden Departemente und des Bundes.

Mitte 2003 wurde die mit dem QS beauftragte Firma zusätzlich gebeten, eine vereinfachte Prozess-Assessment-Methodik (PAL) zu entwickeln, welche im Herbst 2003 flächendeckend für alle Prozesse (ausgenommen P02) durchgeführt wurde. Diese Methodik hat sich im Wesentlichen bewährt, sollte jedoch für den zukünftigen Einsatz weiter vereinfacht und hinsichtlich Interpretationsspielräumen der Fragebogen gestrafft werden.

In Bezug zur Methodik soll für die flächendeckende Analyse des Umsetzungsstandes unreifer Prozesse weiterhin PAL verwendet werden. Für die vertiefte Analyse stabiler Prozesse, welche gezielt verbessert werden sollen, eignet sich grundsätzlich die SPICE-Methodik. Neben der Bewertung des Prozessablaufes sollte jedoch zukünftig auch eine Bewertung jener nicht-prozessbezogener Erfolgsfaktoren eingeschlossen werden, welche die Wirkung des Prozesses nachhaltig beeinflusst. Die Durchführung kann zudem verbessert werden, in dem die (Lead-)Assessoren neben SPICE auch die fachlichen Besonderheiten der untersuchten Organisationseinheit besser kennen.

Das eingebrachte Methoden-Know-how und der Know-How-Transfer seitens externer QS-Firma entsprachen den Erwartungen. Das Methoden-Know-How wird durchgängig als gut bezeichnet. Hinsichtlich PAL kam es zu einem umfassenden Wissenstransfer.



4.4.4. Diskussion und Beurteilung

Vorbemerkung zur Diskussion und Beurteilung: Die folgende Diskussion und Beurteilung stützt sich auf die in Kapitel 4.4.3 aufgeführten Kernaussagen der Evaluation und ist aus Sicht der Metaevaluation formuliert. Indem die Metaevaluation kritische Aspekte oder Lücken diskutiert, werden Grenzen der Evaluationen transparent und der Wert der Evaluation von NOVE-IT dadurch erhöht. Aus der kritischen Diskussion darf nicht auf die Leistung der beauftragten Firmen rückgeschlossen werden. Die Rahmenbedingungen für die Evaluation NOVE-IT (Zeitrahmen, Mitwirkung der BV, Komplexität des Themas usw.) müssen in die Beurteilung mit einfließen (vgl. Kapitel 2.1 und 5.2).

4.4.4.1. *Qualität der Evaluation*

Die Evaluation wurde durch die beauftragte Firma gemäss dem durch den Projektausschuss abgenommen Detailkonzept durchgeführt. Sie ist mit 24 Interviews und den einbezogenen Rollen breit abgestützt. Die erwarteten Ergebnisse liegen weitgehend vor und sind klar und verständlich dargestellt.

Die Befunde sind fundiert, zuverlässig und glaubwürdig. Auskunftsgemäss sind die Ergebnisse der Befragung mehrfach belegbar und können auch aus den Dokumentenanalyse untermauert werden. Die Befragung ist bezogen auf die Thematik umfassend, so dass zuverlässige Aussagen möglich sind. Die vorliegenden Sachverhalte sind an sich wenig umstritten, wenn auch die Sicht der Betroffenen unterschiedlich ist. Die Sichten von Auftraggeber und der QS-Firmen sind berücksichtigt und zu einem Gesamtbild verdichtet. Die Untersuchungsgegenstände wurden inhaltlich klar abgegrenzt und umfassend abgedeckt.

Die Lehren und Verbesserungsvorschläge sind weitgehend direkt aus den erhobenen Problembereichen/Schwachstellen abgeleitet, wobei der Konkretisierungsgrad der Aussagen sehr unterschiedlich ist und die Übertragbarkeit teilweise im Bezug zu einem konkreten Programm-Vorhaben nochmals auf Relevanz und Umsetzung reflektiert werden muss. Die Gewichtung der Problembereiche ist plausibel und erscheint der Thematik angemessen. Insofern hat die Evaluation zu den erwarteten Ergebnissen geführt und nützliche Hinweise (11 Lehren) für zukünftige Vorhaben geliefert.

Die Evaluatoren äussern sich zum Zusammenspiel zwischen Programm-QS und der externen Prozess-Assessments nicht. Ebenso wird das Zusammenspiel der QS mit der Programmführung nicht weitergehend thematisiert. Diesbezüglich grenzte sich die Evaluation der externen Qualitätssicherung bereits im Detailkonzept gegenüber der Evaluation der Programmführung und -steuerung klar ab.



4.4.4.2. *Ergebnisse und Lehren zur Programm-QS*

Gemäss Evaluation lag die Herausforderung der Programm-QS weniger in den konzeptionellen Grundlagen, sondern in der Umsetzung und Durchführung. Einerseits müssen die relevanten Informationen erfasst, interpretiert und Adressaten gerecht aufgearbeitet werden können, andererseits muss sie sich auch geänderten Gegebenheiten der Programm-Durchführung anpassen können. Die relative Unabhängigkeit sollte durch die eingeräumten Freiheiten unterstrichen werden, wurde aber gemäss den Erwartungen des Auftraggebers zu wenig genutzt, um die Stossrichtung der QS zu korrigieren und Verbesserung anzubringen. Nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang die Empfehlung der Evaluatoren, dass der Auftraggeber die zwingend zu erfüllenden Aufgaben der Programm-QS präzise formuliert. Dies hat in der Konsequenz sowohl für die Konzept- wie auch für die Durchführungsphase zu geschehen.

Die Programm-QS hatte auf Grund der fehlende operative QS Schwierigkeiten, an die Informationen in den Departementen heranzukommen. Die schlechte Akzeptanz der Programm-QS gegenüber den geprüften Stellen hatte auch mit der Rolle der QS als unabhängiger „fordernder“ Prüfer zu tun. Ein vermehrt auf Kooperation ausgerichteter Ansatz hätte auch eher der föderalen Programm-Kultur entsprochen.

Die Empfehlung, dass die Programm-QS die strategisch bedeutsamen Bereiche eruieren und Hinweise liefern soll, in welchen kritischen Bereichen gezielt Prüfungen notwendig sind, setzt ein entsprechendes Rollenverständnis der Programm-QS voraus. Die QS wird hier eher als Beratungs- und Expertenstelle definiert, welche mit den Beteiligten intensiv zusammenarbeitet, als ein unabhängiger Prüfer.

Die drei QS-Berichte wichen von der ausgearbeiteten Vorlage ab und wurden als schwer verständlich und wenig adressatengerecht empfunden. Die Durchführung der Programm-QS wirkte vom Programm abgehoben. Einerseits ist dies auf Grund des unterschiedlichen Auftragsverständnisses, andererseits auf die fehlende Informationsbasis zurückzuführen. Erst die Neuausrichtung gegen Ende des Programms mit einer entsprechenden Einschränkung und Fokussierung, welche durch die Programmführung und -steuerung erwirkt wurde, brachte eine diesbezügliche Verbesserung. Die Verifikation der Ergebnismessung, mit welcher die Programm-QS beauftragt wurde, entsprach den Erwartungen der Programmführung.

Der grösste Nutzen entstand in der konzeptionellen Arbeit. Wichtige Impulse sind zudem in Hermes 2003 eingeflossen. Der Hinweis auf den potentiellen Nutzen der Programm-QS als unabhängiges, strategisches Frühwarnsystem mit direkter Eskalationsmöglichkeit in den IRB beurteilt die Metaevaluation jedoch als hypothetisch. In Anbetracht der Probleme (fehlende operative QS) und der Nähe von IRB/UV ist es fraglich, ob die QS wesentlich neue Information in den IRB hätte einbringen können.



4.4.4.3. *Externe Prozess-Assessments*

Entscheidend für die externen Prozess-Assessments war deren Ausrichtung und Ausprägung. Einerseits waren anfänglich die Prozesse zu wenig stabil (2001 und 2002), andererseits bestand eine hohe Eintrittsschwelle, weil SPICE-Assessments sehr aufwendig sind. Insbesondere hat sich herausgestellt, dass sie deshalb nicht flächendeckend eingesetzt werden können.

Als Reaktion wurde die externe QS-Firma beauftragt, Prozess-Assessments Light (PAL) zu entwickeln. Diese Methodik stand daher erst 2003, und somit spät, zur Verfügung. Alternative Instrumente, um die Prozesseinführung von Anfang an QS-mässig zu begleiten, wurden nicht eingesetzt. Externe Prozess-Assessments basierend auf SPICE eignen sich für detaillierte Analysen von stabilen Prozesse, welche gezielt verbessert werden sollen.

Die Evaluatoren weisen - ohne detailliert darauf einzugehen - darauf hin, dass zukünftig auch nicht-prozessbezogene kritische Erfolgsfaktoren der Prozesseinführung berücksichtigt werden sollen. Um die Prozess-Assessments entsprechend selber weiter zu entwickeln, und wegen der Dynamik der Erfolgsfaktoren, muss das entsprechende, vertiefte Know-how in der Bundesverwaltung erst noch aufgebaut werden.

Positiv zu werten ist, dass die erarbeiteten Grundlagen (insbesondere PAL) weiter verwendet werden können und das eingebrachte Methoden-Know-How und der erfolgte Wissenstransfer seitens der QS-Firma weitgehend den Erwartungen entsprach. PAL wird von den Befragten als hilfreich angesehen und kann zukünftig in der Bundesverwaltung unabhängig von externer Unterstützung durchgeführt werden.



4.5. Selbstevaluation der Umsetzung

Die Selbstevaluation befasst sich mit Teilaspekten der Massnahmen und Umsetzung von NOVE-IT:

- Massnahme Prozess P02 „Fähigkeiten entwickeln“ (Evaluanda 232)
- Umsetzung der Prozesse P01 – P09 in den Departementen (als Teilaspekt von Evaluanda 33)

Mit der Selbstevaluation sollen sich die Betroffenen äussern können und in Form einer Selbsteinschätzung das Programm würdigen. Das Einbringen einer geeigneten Methodik, die Planung und die Durchführungsunterstützung ist wesentlicher Bestandteil des Evaluationsauftrages.

4.5.1. Evaluationsprozess

Im Rahmen des Detailkonzepts wurden die Methodik für die Selbstevaluation sowie das spezifische Vorgehen definiert bzw. geeignet detailliert. Zur Informationserhebung kamen Interviews, Workshops, Internetbefragung und Dokumentenanalyse zur Anwendung:

- 13 Interviews wurden durchgeführt, um Informationen (Fragestellungen) für die Workshops und Internet-Umfrage zu gewinnen. Auf Grund des engen Zeitraumes konnten die meisten Interviews erst während oder nach der Umfrage erfolgen.
- In 6 Workshops konnten gesamthaft 14 Rollenträger von NOVE-IT⁵¹ einbezogen werden, um die Untersuchungsgegenstände und Fragestellungen in Gruppen zu beurteilen. Die Moderation erfolgte durch die auftragnehmende Firma. Abhängig von der Teilnehmerzahl wurden statt Workshops narrative Interviews oder Kleingruppendiskussionen durchgeführt.
- Zusammen mit der Evaluation *Ziele und Wirkung* (vgl. Kap. 4.2) wurde eine Internet-Umfrage in der Bundesverwaltung durchgeführt, wobei 15 Fragen die Umsetzung von NOVE-IT betrafen. Zusätzlich wurde die Möglichkeit gegeben, Kritik zu äussern und Empfehlungen für zukünftige Programme zu deponieren (zwei offene Fragen).

⁵¹ 4 Workshops zur Umsetzung P01-P09 (gesamthaft 8 Teilnehmer) und 2 Workshops zu P02 (gesamthaft 6 Teilnehmer)



- Aus der Synthese der Interview-, Workshop- und Umfrageergebnisse wurden rund 100 Thesen formuliert, welche in einem Selbstevaluationsworkshop durch die Betroffenen (vorwiegend leitende Rollenträger von NOVE-IT) selbst zu interpretieren und zu bewerten waren. Zusätzlich wurden die Teilnehmenden am Schluss des Workshops aufgefordert, Lehren aus der Diskussion und den Thesen zu formulieren. Die Moderation inkl. der Vor- und Nachbereitung des Workshops erfolgte durch die Auftragnehmerin. Im Evaluationsbericht wurden sowohl die Synthese der Interviews und Workshops sowie die Beurteilung durch den Selbstevaluationsworkshop getrennt nach Themenbereichen dargestellt und durch die externen Experten zusätzlich kommentiert.

Der Evaluationsbericht lag am 4. Mai 2004 im Entwurf vor und wurde mit der Metaevaluation am 28. Mai 2004 durchgesprochen. Der Schlussbericht vom 2. Juni 2004 bildet die wesentliche Grundlage für die Metaevaluation und für die synoptische Betrachtung.

Alle Vorgehensschritte der vorgeschlagenen Methodik konnten – zumindest im Grundsatz – umgesetzt werden. Die Selbstevaluation musste wegen des engen Zeitrahmens und auf Grund der fehlenden Ressourcen beim Auftraggeber jedoch gestrafft werden. Insbesondere wurden die Anwender nur über die Internet-Befragung erreicht (siehe Kap. 4.5.2). Entgegen dem Detailkonzept musste auch die Anzahl der Workshops und der einbezogene Teilnehmerkreis redimensioniert werden.

4.5.2. Qualität der Evaluation (SEVAL)

Die mit der Selbstevaluation beauftragten Evaluatoren beurteilten die durchgeführte Evaluation ex Post und kamen zum Schluss das die SEVAL-Standards grösstenteils erfüllt werden konnten. Diese Beurteilung wird durch die Metaevaluation weitgehend geteilt. Nachstehend sind die wichtigsten Aspekte, welche aus unserer Sicht für die Qualität der Evaluation ausschlaggebend sind, kurz zusammengefasst und aus Sicht der Metaevaluation gewürdigt.

Die Evaluatoren, welche die Selbstevaluation begleiteten haben, weisen darauf hin, dass einige der angewandten Kriterien⁵² eingeschränkt erfüllt sind:

- N3 (Glaubwürdigkeit): Die Anwender konnten in den Workshops nicht erreicht werden. Die Ursache lag in der fehlenden Bereitschaft der Departemente, entsprechende Personen aufzubieten oder einen direkten Kontakt zu den Anwendern zuzulassen. Der Vergleich mit den Umfrageergebnissen lässt aber den Schluss zu, dass keine wesentlichen Informationslücken entstanden sind.

⁵² DeGEval-Kriterien für Selbstevaluationen R1, R3 und R8 wurden ebenfalls nicht voll erfüllt,



- N8 (Wirkung der Evaluation): Die Wirkung der Selbstevaluation wird durch die geringe Teilnehmerzahl an den Workshops limitiert. NOVE-IT kann nicht mehr beeinflusst werden, der Nutzen beschränkt sich auf zukünftige Vorhaben (DeGEVAL R3)⁵².
- Die Verantwortung konnte nicht vollumfänglich an die selbstevaluierenden Personen übertragen werden, da auf kein NOVE-IT internes Evaluationsteam⁵³ zurückgegriffen werden konnte (DeGEVAL R1)⁵².
- D2 (politische Tragfähigkeit): Widerstände einzelner Departemente konnten seitens der durchgeführten Selbstevaluation nicht umgangen werden, weil der Zugang zu potenziellen Teilnehmern über die Führungsebene erfolgen musste.

Nachfolgend sind die wichtigsten Aspekte der SEVAL-Kriterien, welche für die Qualitätsbeurteilung massgeblich sind, zusammengefasst und aus Sicht der Metaevaluation kurz gewürdigt.

Umfeld, Evaluationstiefe, Evaluationsbreite (N1-N4, G2, G4-G7, D1)

Die Internet-Umfrage erreichte nahezu alle Beteiligten und Betroffenen. Für die Workshops stand jedoch vorwiegend nur die Leitungsebene zur Verfügung (siehe oben). Situationsbezogen wurden geeignete Informationsquellen einbezogen, diese wurden begründet und detailliert beschrieben. Die Teilnehmer wurden gemeinsam mit dem Auftraggeber und den UV eruiert (N1, N4, G4).

Ziele und Fragestellung der Evaluation wurden im Detailkonzept ausführlich beschrieben und mündlich oder schriftlich den Teilnehmenden der Evaluation kommuniziert (N2). Die Auftragnehmerin verfügt über umfangreiche Erfahrung. Die Selbstevaluation konnte auch ohne internes Evaluationsteam unter Anleitung der Auftragnehmerin durchgeführt werden (N3).

Der Kontext war ein wichtiger Aspekt und wurde berücksichtigt (G2). Die Gültigkeit der Informationen ist dadurch eingeschränkt, dass Teilnehmerzahl und Teilnehmerkreis in den Workshops nicht wie beabsichtigt erreicht werden konnte (G5). Die Internet-Umfrage wurde durch die Auftragnehmer ausgewertet und auf Fehler und Plausibilität geprüft. Bei einem Departement trat ein unrealistisch hoher Rücklauf in der Internet-Umfrage auf (vgl. Diskussion in Kapitel 4.5.4.1), der nicht abschliessend erklärt werden kann (G6). Die unterschiedlichen Informationsquellen wurden angemessen quantitativ und qualitativ ausgewertet (G7). Das Verfahren war zielführend und hat sich bewährt (D1).

⁵³ Bei der Ausschreibung wurden durch den Auftraggeber unter „Evaluationsteam“ die Personen verstanden, welche die Ausschreibung und Begleitung der Evaluation von NOVE-IT durchführen. Die Auftragnehmerin bezog den Begriff auf die Personen, welche die von ihr zu entwickelnde Evaluationsmethode für die Selbstevaluation anwenden.



Akzeptanz schaffen (G1, G3, K6)

Die Evaluationsgegenstände wurden ausreichend beschrieben (G1). Die Auftragnehmerin war nicht an NOVE-IT beteiligt, das zweite Evaluationsmandat der Auftragnehmerin wird von anderen Personen ausgeführt. Die Beteiligten wurden ermuntert, Interessenskonflikte anzusprechen (K6).

Evaluation durchführen (K2-K5, N5) und Ergebnisse berichten (G8-G9, N6)

Die Aussagen werden weitgehend in anonymisierter Form dargestellt, so dass keine Aussagen auf einzelne Personen zurückgeführt werden können. Organisationen werden teilweise erwähnt, allerdings nur dort, wo dies für das Verständnis der Aussagen relevant ist (K2).

Das Klima der Workshops und der Interviews wurde als konstruktiv empfunden (K3). Auf Grund der Übereinstimmungen zwischen Internet-Umfragen und der Interviews wird angenommen, dass die Einschätzung vollständig erfolgt ist (K4). Die Kommunikation der Ergebnisse erfolgt über den Auftraggeber (K5). Aussagen und Bewertung sind im Evaluationsbericht transparent gemacht (N5).

Die Schlussfolgerungen wurden im Selbstevaluationsworkshop von der NOVE-IT-Beteiligten gezogen. Interviews und Workshops beziehen sich auf Sachaussagen zur Umsetzung und werden entsprechend wertneutral dokumentiert. Die Kommentare der Autoren beziehen sich auf diese Quellen (G8, G9). Der Bericht ist klar und verständlich und entspricht weitgehend dem vorgegebenen Berichtsraster (N6).

Metaevaluation (G10, D3)

Zusätzlich zu den SEVAL-Kriterien werden die DeGEval-Kriterien für Selbstevaluation diskutiert. Die Methode und die Durchführung werden kritisch gewürdigt (G10). Der (Zusatz-)Nutzen der Selbstevaluation wird aufgezeigt (D3).



4.5.3. Kernaussagen der Evaluation

Vorbemerkung zur Referenzierung der Aussagen: Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Kernaussagen – bestehend aus Ergebnissen, Diskussion und Lehren – der Evaluation. Die dargestellten Aussagen stützen sich auf den Schlussbericht vom 2. Juni 2004, der mit der Selbstevaluation beauftragten Firma und stellt deren Sicht dar. Die in den Kernaussagen dargestellte Sicht kann von derjenigen der Metaevaluation abweichen. Die Kernaussagen sind jedoch im Hinblick auf die spätere Diskussion der Ergebnisse (siehe Kapitel 4.5.4) – die aus Sicht der Metaevaluation erfolgt – wichtig.

4.5.3.1. Prozess P02

Der Prozess P02 *Fähigkeiten entwickeln* ist bis heute noch nicht definiert. Widerstände, fehlende interne Ressourcen, Berater- und Führungswechsel haben dazu geführt, dass Ziele und Strategien mehrfach geändert wurden und dass sich damit die Einführung von P02 verzögerte.

Widerstände gegen das Fachkarrieremodell wurde gemäss Selbstevaluation damit begründet, dass es für die IT keine Sonderlösung geben sollte, welche ein Präjudiz in der gesamten Bundesverwaltung schaffen würde, zusätzliche Kosten entstehen bzw. das Modell kostenneutral umgesetzt werden sollte und eine Hierarchie abweichende Entlohnung für viele nicht vorstellbar war.

Das geringe Interesse an den Prozessausbildungen und das Image von NOVE-IT haben zu einer schwachen Nachfrage nach den angebotenen Kursen geführt. Die Umsetzung von P02 litt auch unter fehlenden internen Ressourcen und Desinteresse bei den Departementen. Personelle Wechsel haben zu Know-how-Verlusten geführt.

P02 wurde wesentlich von externen Beratern gestaltet. Umstritten ist, wie viel Know-how nach dem Weggang der Berater in der Bundesverwaltung noch verbleibt. Ein Grund für den Beizug von externen Beratern waren nicht zuletzt die fehlenden internen Personalressourcen. Auch die Berater konnten sich nicht durchsetzen. Schwierigkeiten waren teilweise auch auf Berater- und den damit verbundenen Strategiewechsel zurückzuführen. Die Autoren der Evaluation weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch hier klare Aufträge und Vorgaben für Berater mit einem entsprechenden internen Gegenpart wichtig sind.

Ändernde Rahmenbedingungen (Arbeitsmarktsituation, Anforderung der Kostenneutralität) haben sich auf die Umsetzung ebenfalls negativ ausgewirkt. Bis Ende 2003 konnte NOVE-IT für P02 lediglich ein Ausbildungsangebot zu Prozessen umsetzen.



Die Integration in die HR-Prozesse der Personalverwaltung und die Zusammenführung der Prozessgruppe und der Arbeitsgruppe *Ausbildung* führt zu grösserer Akzeptanz und wird als zielführend angesehen. Bis August 2004 soll unter der neuen Führung ein Prozessentwurf ausgearbeitet werden. Kritisch könnten sich möglicherweise – wie bereits früher schon – fehlende personelle Mittel (um die Ergebnisse zu erarbeiten und zu pflegen) erweisen.

4.5.3.2. *Umsetzung der Prozesse P01- P09*

Der erreichte Umsetzungsstand von P01 – P09 variiert je Departement und je Prozess. Die Umsetzung wurde von Betroffenen und Beteiligten während der Programmdurchführung unterschiedlich wahrgenommen, darin manifestieren sich einige grundlegende Schwierigkeiten von NOVE-IT.

Aus Sicht der Teilnehmer des Selbstevaluationsworkshops war die Rolle der Informatik als Support-Prozess deutlich definiert. Trotz Verzögerung in der Umsetzung waren die Vorgaben und Strategie ausser bei P02 weitgehend stabil. Die Wahrnehmung der Ziele in den Ämtern konnte jedoch unterschiedlich sein. Aus Sicht der Betroffenen war nicht immer klar, was erreicht werden soll, was für die Evaluatoren auf ein deutliches Kommunikationsdefizit hinweist.

Bestehende Strukturen wurden aufgehoben, ohne dass die neuen Strukturen schon erkennbar und in ihren Auswirkungen begreifbar waren. Erfolgsmeldungen wurden deshalb entsprechend kritisch aufgenommen. Erschwerend kam die Vorgabe der Einsparungsziele hinzu, die bereits während der Umsetzungsphase zu erfüllen waren: Budgets wurden in einzelnen Bereichen gekürzt, die IT-Mittel haben aber gesamthaft zugenommen. Eine stärkere Gliederung des Programms in definierte und abgeschlossene Schritte mit eigenen klaren und messbaren Zielen wäre aus Sicht der Evaluatoren angezeigt gewesen. Leicht erreichbare Ziele zu Beginn hätten die Erfolgswahrnehmung verbessert.

Die föderalistische Programm-Struktur hat dazu geführt, dass es grosse Unterschiede in den Departementen und Ämtern hinsichtlich „Commitment“ gab. Rollenträger fühlten sich teilweise durch die Programmleitung und die Departemente mangelhaft unterstützt, was sich beispielsweise auf das Konzept der Prozessgruppen negativ auswirkte. Die beschränkten zentralen Durchsetzungsmöglichkeiten der Programmleitung und das unterschiedliche „Commitment“ führten auch zu unterschiedlichen Umsetzungsgeschwindigkeiten, welche Schnittstellenprobleme und höhere Komplexität nach sich zogen. Die Komplexität und die unterschiedlich wahrgenommenen Unsicherheiten wurde dadurch noch erhöht, dass sich auch die Entwicklung und Umsetzung zentraler Instrumente für die Prozessdurchführung (wie z. B. die KLR/LV oder auch SLA) zeitlich verzögerte. Die Prozesse konnten (auch auf Grund der Verzögerungen) allgemein gegenüber den Strukturen (Aufbauorganisation) nicht in den Vordergrund gestellt werden, was ebenfalls die Umsetzung erschwerte.



Personelle Ressourcen für die Programmarbeit werden als zuwenig konstant und die Arbeitsbelastung als hoch angesehen. Insbesondere war der zur Verfügung stehende Arbeitszeitanteil⁵⁴ für die engagierten Mitarbeiter zu knapp bemessen, um in den Prozessgruppen ausreichend mitzuwirken. Diese Erschwernisse waren auch eine Folge zu geringer Anreize (für einen höheren Personaleinsatz) und teilweise auch eine Effizienz- und Qualifizierungsfrage.

Die Meinung über den Einsatz der externen Berater ist unterschiedlich: Einerseits sei zu viel Arbeit an Externe gegeben worden, welche intern hätte gemacht werden können. Andererseits hätten die externen Berater wesentliche Beiträge eingebracht. Zum Teil fehlten klare Entscheide zum Einsatz der Berater.

Die Berater wurden zuwenig geführt, was teilweise auch auf Abstimmungsprobleme zwischen der Programmleitung und den Departementen zurück zu führen ist.

Der Kulturwandel wurde dahin gehend angestrebt, die Heterogenität in der Bundesverwaltung zu reduzieren. Die Informatik spielte dabei eine Vorreiterrolle. Der Kulturwandel ist ein Stück weit im Bereich der interdepartementalen Zusammenarbeit gelungen. Die emotionale Seite der Veränderung kam jedoch zu kurz. Die Programmleitung konnte gemäss Selbstverständnis nur sachlogisch argumentieren, die emotionale Seite, als wichtiger Aspekt hat in der Kommunikation gefehlt und wäre in der „dezentralen“ Kommunikation eher möglich gewesen. Insgesamt gesehen hat die (einseitige) Information über die (mehrseitige) Kommunikation dominiert. Aus Sicht der externen Experten wäre eine bessere Beteiligung der Betroffenen der Bundesverwaltung, eine wirkungsvollere Kommunikation – im Sinne von Vermitteln, Überzeugen und Diskutieren – und die stärkere Integration von Kritik in die Planung notwendig gewesen.

4.5.3.3. *Ergebnisse der Vollerhebung (Internet-Befragung)*

Die Internet-Befragung zeigt im Vergleich mit Interviews und Workshops, dass zwischen der Basis und der Führungsebene hohe inhaltliche Übereinstimmung zu wichtigen Themen und Problemen der Umsetzung besteht. Je nach Blickwinkel (Sicht des Gesamtprogramms oder Wahrnehmung im persönlichen Arbeitsfeld) sind die Einschätzungen der Befragten unterschiedlich.

Insgesamt fällt die Bewertung von NOVE-IT bei den Anwendern schlechter aus als bei den Programmverantwortlichen. Ein grosser Teil der ca. 800 Kommentare aus der Umfrage betrifft die Bereiche „schlechter Service“, „mangelnde Transparenz und Information“ sowie „Sinn der Zentralisierung“.

⁵⁴ Ein 5%-Level erlaubte beispielsweise kaum substanzielle Arbeit



Von den ca. 500 geäusserten Empfehlungen zielen ca. 1/5 der Kommentare auf einen besseren Einbezug der Nutzer und Ihre Bedürfnisse, eine grosse Gruppe adressierte die Zentralisierung und ca. 40 Empfehlungen sprachen sich für eine bessere Information und Kommunikation aus.

4.5.3.4. *Zentrale Lehren und Kontext*

Die zentralen Lehren der Selbstevaluations-Workshops wurden durch die externen Experten der Selbstevaluation ausformuliert und mit eigenen Erkenntnissen ergänzt:

- Kommunikation statt Information, d.h. Vermitteln, Überzeugen, Verkaufen, Diskutieren, Kritik aufnehmen, Begründen. Mitarbeitende wollen ernst genommen und beteiligt werden
- Erkennbare und messbare Teilziele definieren, Erfolge und Misserfolge müssen offen diskutiert werden
- Ziele kommunizieren, bis sie verstanden werden
- Die Beteiligten für die Programmarbeit qualifizieren
- Bereits entwickelte Methoden und Instrumente stärker nutzen

Die externen Experten sehen die Erklärung der beobachteten Probleme und Schwierigkeiten in einem grösseren Kontext:

Auf Grund eines grundsätzlichen Misstrauens gegenüber 'zentralen' Projekten und den Zielen von NOVE-IT stiess die klassische Durchsetzungslogik an ihre Grenzen und man hatte es mit Motivationsfragen, Widerstand und Angst zu tun. Das Thema Macht als handlungsleitender Faktor wurde unterschätzt. Hier laufen sachliche Argumente zu- meist ins Leere. Für solche Fragen und Fragen des Kulturwandels als Folge der Veränderung von Prozessen und Strukturen wurden nicht früh genug Antworten gefunden. (...)

Alle diese Aspekte führten dazu, dass die Wahrnehmung von NOVE-IT sich zu einem schlechten Image verfestigte, womit dem Programm Veränderungen angehängt wurden, die gar nicht von ihm ausgelöst wurden. Sind die Ziele in einer solchen Lage nicht klar messbar und ihr Erreichungsgrad belegbar, so entscheidet allein die Wahrnehmung über den Projekterfolg. Nur eine von Beginn an ehrliche und offene Kommunikation hätte dies verhindern können.

Einige der wesentlichen Schwierigkeiten von NOVE-IT entstanden aus der Programm-Philosophie: Die Zentralisierungs- und Marktphilosophie von NOVE-IT ist eine sehr grundlegende Veränderung in der Bundesverwaltung und stiess entsprechend stark mit der Realität zusammen. Aus heutiger Sicht ist NOVE-IT ein Programm aus der Zeit annähernd unbegrenzten Vertrauens in die Kräfte des Marktes und den Möglichkeiten der Informatik. Es stellt sich daher aus heutiger Sicht die Frage, inwieweit die Ausgangs-ideen 'Zentralisierung' und 'Markt' richtig waren.



4.5.3.5. *Methodik der Selbstevaluation*

Die Durchführung der Selbstevaluation und die damit verbundene Aufarbeitung des Programms durch Betroffene ist gelungen.

Die Selbstevaluation hat sich als Methode und Prozess bewährt. Bewährt hat sich auch der Aufbau mit explorativen Interviews, Workshops und des abschliessenden Selbstevaluationsworkshops. Die Workshops wurden von den Teilnehmern als konstruktiv und bereichernd empfunden.

Problematisch für die Durchführung der Selbstevaluation ist der enge Zeitrahmen und der fehlende direkte Zugriff auf die „Basis“, was dazu geführt hat, dass die Betroffenen nicht voll einbezogen werden konnten. Das starke Gewicht der Programmführung in den Workshops hat nur ansatzweise zu einer „neuen Sicht“ geführt.

Die Betroffenen von NOVE-IT konnten mit der Umfrage in der Tiefe erfasst werden. Es besteht eine hohe inhaltliche Übereinstimmung zur Selbstevaluation.

4.5.4. **Diskussion und Beurteilung**

Vorbemerkung zur Diskussion und Beurteilung: Die folgende Diskussion und Beurteilung stützt sich auf die in Kapitel 4.5.3 aufgeführten Kernaussagen der Evaluation und ist aus Sicht der Metaevaluation formuliert. Indem die Metaevaluation kritische Aspekte oder Lücken diskutiert, werden Grenzen der Evaluationen transparent und der Wert der Evaluation von NOVE-IT dadurch erhöht. Aus der kritischen Diskussion darf nicht auf die Leistung der beauftragten Firmen rückgeschlossen werden. Die Rahmenbedingungen für die Evaluation NOVE-IT (Zeitrahmen, Mitwirkung der BV, Komplexität des Themas usw.) müssen in die Beurteilung mit einfließen (vgl. Kapitel 2.1 und 5.2).

4.5.4.1. *Qualität der Selbstevaluation*

Die Selbstevaluation wurde durch die beauftragte Firma gemäss dem durch den Projektausschuss abgenommenen Detailkonzept durchgeführt. Die erwarteten Ergebnisse liegen weitgehend vor und sind klar und verständlich dargestellt.

Abweichung gegenüber dem Detailkonzept bestand im Wesentlichen darin, dass nur wenige Beteiligte, und die Zielgruppe der Anwender überhaupt nicht, an den Workshops vertreten waren (vgl. dazu Kap. 4.5.3)⁵⁵. Mit den Anwendern hat der Einbezug einer wichtigen Anspruchsgruppe und somit eines Teils der subjektiven Meinungen und Wertungen in den Workshops gefehlt. Entgegen der ursprünglichen Intension von Evaluanda 33 (Umsetzung in den Departementen) differenziert die durchgeführte Selbstevaluation wenig bezüglich der Departemente. Dazu war die Stichprobe der Teilnehmer in den einzelnen Dep/BK zu klein.

⁵⁵ Die durchführende Firma hatte keinen Einfluss darauf, dass die notwendigen Teilnehmer in den Departementen zur Verfügung standen. Dadurch ist der Nutzen, nicht aber die Qualität, der Evaluation eingeschränkt.



Bei einem Departement trat ein unrealistisch hoher Rücklauf in der Internet-Umfrage auf. Dies kann teilweise mit Mehrfachnennungen der Departementszugehörigkeit (auskunftsgemäss ca. 150 Fragebögen) bzw. falscher Zuordnung erklärt werden. Da die Befragung anonym durchgeführt wurde, können die Falschzuordnungen nicht eruiert werden. Sie dürften sich dort am stärksten auswirken, wo die Anzahl der Mitarbeitenden am kleinsten ist. Am Gesamtergebnis würde sich damit nichts ändern. Wir werten die Ergebnisse der Internetbefragung trotz des Fehlers als valide.

Die Selbstevaluation wurde von den Teilnehmern als gewinnbringend angesehen. Durch das gemeinsame Aufarbeiten von NOVE-IT („sich gemeinsam erinnern“) entstanden neue Sichtweisen (wenn auch keine grundlegend neuen Erkenntnisse). Offen bleibt, ob die Zurückhaltung einiger UV, Personen für die Workshops anzubieten, nach der Evaluation gewichen ist.

Die Selbstevaluation, in der Form wie sie durchgeführt wurde, ist nützlich und ein geeignetes Instrument, um komplexe Sachverhalte durch die Betroffenen (und somit Beteiligten) gemeinsam zu analysieren und zu bewerten. Ein Einsatz bereits während der Programm-Durchführung könnte genutzt werden, z. B. Kritik frühzeitig aufzunehmen oder die unterschiedliche Wahrnehmung von Problembereichen zu thematisieren. Mögliche Zeitpunkte wären beispielsweise nach Ende jeder Programm-Phase bzw. vor Beginn der nächsten Phase.

Die Durchführung und Dokumentation der Selbstevaluation durch eine externe Stelle (hier die mit der Selbstevaluation beauftragte Firma) läuft zwar dem Gedanken der Selbstevaluation im engeren Sinne zu wider, hat aber auch Vorteile: Der Ablauf wird von unabhängiger Stelle fachlich begleitet und, falls gewünscht, ist eine (vermittelnde) Aussensicht möglich. Die externe Begleitung wird daher von der Metaevaluation positiv bewertet.

4.5.4.2. *Prozess P02*

Der Prozess P02 *Fähigkeiten entwickeln* stellt ein Sonderfall in mehrfacher Hinsicht dar:

- Im Unterschied zu den andern Prozessen wurde P02 nicht umgesetzt. P02 stiess als Informatikprozess bei den Departementen nicht auf hinreichende Akzeptanz. Symptomatisch waren fehlende interne Ressourcen. Mit P02 war ein attraktives Fachkarrieremodell als Anreiz für IT-Fachkräfte angedacht (zu einer Zeit als der Arbeitsmarkt ausgetrocknet war). Mit dem Kostendruck und dem Anspruch der Kostenneutralität war das Fachkarrieremodell jedoch nicht mehr haltbar.
- Innerhalb der Landschaft der Informatikprozesse sollte P02 als Support-Prozess aufgesetzt werden und wäre auf das IT-Personal ausgerichtet gewesen. Als einziger Informatikprozess war P02 nicht unmittelbar betriebsrelevant (P08 ausgenommen) und konnte deshalb auch ohne unmittelbare Folgen abgetrennt werden.



In Anbetracht der Schwierigkeiten dauerte es relativ lange bis P02 aufgegeben wurde bzw. die Ziele Ende 2003 neu definiert wurden. Vieles wurde von Beratern gemacht, diese waren daran interessiert, P02 weiterzuentwickeln. Ein Grund für die Verzögerung war auch die geringe Priorität, die P02 hatte. Immerhin hat die Prozessgruppe ein Ausbildungsangebot entkoppelt von P02 auf die Beine gestellt. Die Prozessausbildung stiess jedoch auf wenig Interesse, was bezogen auf die Bedeutung der Prozesse überrascht.

P02 als „fachlicher Prozess“ war auf das IT-Personal ausgerichtet. Die Qualifizierung des Informatik nahen LB-Personals bleibt nach NOVE-IT ein Thema und muss entsprechend adressiert werden. Die Frage, die sich dabei stellt, ist, wie viel Informatik-Wissen zur Sicherstellung der Besteller-Kompetenz auf Seite LB notwendig ist. Solange hier der Leidensdruck fehlt, wird auch die Nachfrage bescheiden bleiben.

Der heute noch fehlende Prozess P02 bzw. die nicht vorhandene Fachkarrieremöglichkeit könnte sich bei einem Aufschwung des IT-Arbeitsmarktes negativ auswirken, weil ein wichtiges Anreizsystem fehlt.

4.5.4.3. *Umsetzung der Prozesse P01- P09*

Die Feststellung, dass das „Commitment“ der Departemente und Ämter und die Einführungsgeschwindigkeiten der Prozesse sehr unterschiedlich sind, widerspiegelt sich im Umsetzungsstand per Ende 2003. Gemäss Ergebnismessung wurden nur in vier Departementen alle definierten Prozesse mehrheitlich umgesetzt. In drei Departementen konnte Prozess *P06 Infrastruktur betreiben* nur teilweise implementiert werden, in drei fehlt *P08 Prozess pflegen*. Gründe dafür finden sich in den departementalen Schlussberichten: anfängliche Schwierigkeiten (durch Trennung LE/LB), Anpassungsbedürfnisse und Ressourcen- bzw. Know-how-Mangel. Die Departemente haben zudem den Wunsch, die Prozesse auf eigene Bedürfnisse anzupassen. Dabei besteht die Gefahr, dass die Departemente die Prozesse unterschiedlich interpretieren und weiterentwickeln.

Die Prozesseinführung geht nach NOVE-IT weiter. Das kontinuierliche Prozessmanagement wird als permanente Aufgabe im Auftrag des IRB an den Prozessausschuss Bund unter der Leitung der Prozessverantwortlichen Bund übertragen⁵⁶.

Die Komplexität des Programms war gross. Die starke Vernetzung der Kernprozesse *P05 Lösung entwickeln*, *P06 Infrastruktur betreiben* und *P07 Benutzer unterstützen* mit dem Führungsprozess *P04 Informatik führen* erfordert eine hohe Abstimmung. Unterschiedliche Implementierungsstände führten zu Schnittstellenproblemen. Übergangslösungen führten zu Inkompatibilitäten. Erschwerend wirken sich auch die fehlenden Instrumente KLR/LV und SLA aus, ohne die P04 nicht griffig ausgestaltet werden kann. Solange Teile fehlen oder sich ändern, ist die Prozesslandschaft nicht stabil. Diese Abhängigkeiten haben die an sich schon hohe Komplexität noch verstärkt.

⁵⁶ Abschluss von NOVE-IT – Sprachregelung vom 12. Januar 2004



Von den Beteiligten positiv beurteilt wird, dass die Zielsetzung der Prozesseinführung stabil geblieben ist.

Prozesse können nicht ohne Zusatzeffort eingeführt werden, insbesondere da P08 in drei Departementen noch nicht oder nur teilweise umgesetzt ist. Im Fall P02 wurden Befürchtungen geäußert, dass die internen Ressourcen fehlen.

Ein Kulturwandel wird in der Akzeptanz und der Bedeutung der interdepartementalen Zusammenarbeit gesehen. Die neuen Prozesse wurden erst nach den Strukturanpassungen eingeführt. Der Kulturwandel wird zusammen mit der Etablierung dieser Prozesse weitergehen. Der Leidensdruck wird so lange bestehen, wie die Prozesse nicht gelebt werden. Standardisierte Prozesse werden vorzugsweise auf die eigene (strukturelle) Situation adaptiert. Diesbezüglich bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Departementen. Eine Herausforderung für den Kulturwandel stellt auch die Trennung LB/LE dar, ausgelöst durch die neuen Aufgaben und Rollen (der Informatikprozesse). Die Trennung muss sich bewähren und verinnerlicht werden.

Die Evaluatoren verweisen in den zentralen Lehren ausdrücklich darauf: Kommunikation bedeutet Vermitteln, Überzeugen, Verkaufen, Diskutieren, Kritik aufnehmen, Begründen. Dort, wo Kommunikation fehlt, entstehen Projektionsflächen. In der Selbstevaluation wurde darauf hingewiesen, dass viele Probleme NOVE-IT unberechtigterweise angelastet wurden. Befürchtungen und Ängste der Betroffenen bzgl. der Änderungen wurden zu wenig aufgenommen und adressiert. Wenn die Probleme akut werden, hat die Kommunikation einen schweren Stand. Der Vorwurf der „Schönfärberei“ lässt sich teilweise mit den unterschiedlichen Wahrnehmungen erklären. Die programm-interne Kommunikation kann nicht an eine Kommunikationsstelle delegiert werden, sondern muss durch alle Beteiligte stufengerecht erfolgen. Insbesondere sind auch die Linienvorgesetzten angesprochen. Bei weiteren Programmen dieser Grössenordnung ist es angezeigt, die Kommunikation von Anfang an ausführlich zu thematisieren. Dazu sind die Departemente zwingend einzubeziehen. Kommunikation ist Chefsache.

Mehrfach wird auf Defizite in der Kommunikation verwiesen: Die Betroffenen fühlen sich nicht ernst genommen und einbezogen, die emotionale Seite kam zu kurz. Die Programmführung stimmt den Feststellungen weitgehend zu, verweist aber zugleich auf die eigenen (strukturell und kulturell bedingten) Limitierungen.



4.6. Ausgewählte Aspekte der Umsetzung

Die Evaluation vertieft ausgewählte Aspekte der Umsetzung mit den Schwerpunkten

- Umsetzung der Harmonisierung der Infrastruktur
- Umsetzung der KLR/LV und SLA bzw. Projektvereinbarungen
- Wirkungen der ICO-Methodik

Sie ergänzt damit insbesondere die Ergebnismessung. Zielsetzung der Evaluation war eine detailliertere Untersuchung der Themengebiete, sowie die Betrachtung aus anderen Blickwinkeln.

4.6.1. Evaluationsprozess

Von der Evaluationsanlage her werden mit diesem Mandat spezifische Aspekte der Umsetzung von NOVE-IT in den Departementen und der Bundeskanzlei untersucht (Evaluandum 33). Zielsetzung war die Vertiefung sowie die Schliessung von Lücken der vorliegenden Resultate der Ergebnismessung bzw. der erwarteten Ergebnisse der anderen Teilevaluationen. Als konkretisierende Teilfragen wurden vom Pflichtenheft

- die Einführung der Prozesse P01 bis P09,
- die Treiber des Umsetzungsprozesses von NOVE-IT und
- die Reihenfolge der angegangenen Aufgabe und die Implikationen für NOVE-IT

vorgegeben.

Das Evaluandum wurde durch die Evaluatoren zusammen mit der Programmleitung auf die angeführten Themenschwerpunkte (siehe oben) eingegrenzt.

Die durchführende Firma der Teilevaluation konkretisierte im Rahmen des Detailkonzeptes die Schwerpunkte und legte die genauen Untersuchungsgegenstände fest. Sekundärgrundlagen zu NOVE-IT allgemein, zu den betrachteten Themengebieten sowie die Ergebnismessung wurden im Detail analysiert und ausgewertet.

Für die Primärdatenerhebung wurden 25 Interviews geführt. In drei ausgewählten Departementen wurden die UV, LE und insgesamt vier Integrationsmanager Amt befragt. Beim Programmmanagement wurden die Verantwortlichen für ICO, KLR/LV und der Harmonisierung der Infrastruktur, der Changemanager, der Programmdelegierte und –manager sowie der Prozessverantwortliche *P04 Informatik führen* interviewt. Ergänzt wurden die Interviews mit Befragungen involvierter externer Berater sowie einzelner IRB Mitgliedern.



Für jeden der Interviewpartner wurde ein individueller Interviewfragebogen entworfen. Eine Verifikation der erarbeiteten Ergebnisse durch die Evaluation fand mit ausgewählten UV und dem Programmmanagement statt.

Die Vorversion des Evaluationsberichts lag am 30. April vor und wurde mit der Metaevaluation am 14. Mai 2004 durchgesprochen. Im Schlussbericht ist die Durchsprache geeignet eingeflossen. Der Schlussbericht vom 7. Juni 2004 bildet die wesentliche Grundlage für die Metaevaluation und für die synoptische Betrachtung.

4.6.2. Qualität der Evaluation (SEVAL)

Die Evaluation zu ausgewählten Aspekten der Umsetzung ist eine externe Evaluation. Die Evaluatoren beurteilten die durchgeführte Evaluation ex Post und kamen zum Schluss das die SEVAL-Standards weitgehend eingehalten wurden. Diese Beurteilung wird durch die Metaevaluation geteilt. Nachstehend sind die wichtigsten Aspekte, welche aus unserer Sicht für die Qualität der Evaluation ausschlaggebend sind, kurz zusammengefasst und aus Sicht der Metaevaluation gewürdigt.

Umfeld, Evaluationstiefe, Evaluationsbreite (N1-N4, G2, G4-G7, D1)

Die Evaluation hat, gestützt auf Interviews in drei Departementen und relevanter Personen des Programmmanagement, die drei definierten Themenkomplexe entsprechend des Detailkonzepts untersucht (N1). Die gewählte Evaluationstiefe wird den Schwerpunkten angemessen beurteilt.

Die Ziele der Evaluation wurden im Detailkonzept konkretisiert (N2). Eine umfassende Dokumentenanalyse hat die Interviews unterstützt. Widersprüche der Aussagen (insbesondere im Hinblick auf die schriftliche Dokumentation) werden nur zum Teil diskutiert (G4, G5).

Die Auswahl der einbezogenen Dokumente wird klar ausgewiesen und ist umfassend (N4). Die eingesetzten Methoden sind nachvollziehbar und für die Problemstellung geeignet (G7).

Akzeptanz schaffen (G1, G3, K6)

Der Evaluationsgegenstand, die Ziele und das Vorgehen sind im Detailkonzept, abgestützt auf das Pflichtenheft und auch im Evaluationsbericht dokumentiert und grundsätzlich für die Beteiligten zugänglich (G1, G3). Interessenkonflikte der Rollenträger werden nur ansatzweise diskutiert (K6).



Evaluation durchführen (K2-K5, N5) und Ergebnisse berichten (G8-G9, N6)

Die Durchführung der Evaluation legt Wert auf eine von Personen unabhängige Darstellung der Ergebnisse und hat die Beteiligten bereits im Vorfeld der Befragung über Zweck und Inhalt der Evaluation orientiert (K2). Es liegen keine Hinweise vor, die auf eine gestörte Interaktion zwischen den Beteiligten und den Evaluatoren schliessen lässt (K3). Es wird vielfach die Sicht der Befragten dargestellt, aus Sicht der Metaevaluation erfolgt eine kritische Reflexion der Aussagen nicht immer (K4, N5). Der Bericht ist verständlich (N6). Die Berichterstattung wird durch die Metaevaluation als unparteiisch beurteilt (G9), was für die Validität der Ergebnisse entscheidend ist.

Metaevaluation (G10, D3)

Die kritische Würdigung der Methodik beschränkt sich auf die formale Behandlung der SEVAL-Kriterien (G10). Die Evaluation liefert konkrete Empfehlungen. Die Empfehlungen zur Harmonisierung der Infrastruktur gehen sehr weit, die Umsetzung im Kontext der BV wird von der Metaevaluation als nicht unproblematisch gesehen⁵⁷ (D3).

4.6.3. Kernaussagen der Evaluation

Vorbemerkung zur Referenzierung der Aussagen: Es folgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Kernaussagen – bestehend aus Ergebnissen, Diskussion und Lehren – der Evaluation. Die dargestellten Aussagen stützen sich auf den Schlussbericht vom 7. Juni 2004, der mit der externen Evaluation von „Ausgewählte Aspekte der Umsetzung“ beauftragten Firma und stellt deren Sicht dar. Die in den Kernaussagen dargestellte Sicht kann von derjenigen der Metaevaluation abweichen. Die Kernaussagen sind jedoch im Hinblick auf die spätere Diskussion der Ergebnisse (siehe Kapitel 4.6.4) – die aus Sicht der Metaevaluation erfolgt – wichtig.

4.6.3.1. Umsetzung der Harmonisierung der Infrastruktur

Die Harmonisierung ist in den betrachteten Gebieten weit fortgeschritten:

- Die *Basisarchitekturen Büroautomation* sind in den Departementen erreicht, aber nicht vollständig umgesetzt. Teilweise sind noch unterschiedliche Versions- und Releasestände im Einsatz. Eine flächendeckende Umsetzung der Basisarchitekturen in allen Organisationseinheiten wird als vorteilhaft erachtet.
- Die *Softwareverteilung* innerhalb eines Departements ist grundsätzlich mittels einer einheitlichen Software automatisiert. Eine arbeitsplatzspezifische Standardisierung wurde erreicht und eine flächendeckende Paketierung weitestgehend erzielt.

⁵⁷ Basis-Client Büroautomation Bund, Call-Center Bund, „Factory“ für Softwarepakete



- Die Harmonisierung der *Arbeitsplatzinfrastruktur* ist weitestgehend erreicht. Teilweise unterscheidet sich die Ausstattung auf Grund des Beschaffungszeitpunktes. Allerdings wird auch heute noch die Zahl der Arbeitsplatz- und Druckertypen als zu hoch erachtet. Bei den mobilen Arbeitsplätzen soll die Standardisierung noch nicht weit vorgedrungen sein. Für Druckgrossaufträge wird die vermehrte Nutzung des MediaCenters Bund empfohlen. Eine Bündelung der Storage- und Backup-Systeme wird empfohlen.
- Die Infrastruktur bei *Problemmanagement/Benutzer Betreuung* des Prozess *P07 Benutzer unterstützen* ist im wesentlichen harmonisiert (Tool ARS Remedy). Jedoch gibt es unterschiedliche Ausprägungen des Prozesses in den Departementen und somit unterschiedliche Customizing-Umgebungen. Bei der Umstellung kam es auf Grund des Mangels an qualifiziertem Personal und fehlender fachlicher Umsetzungsunterstützung zu Problemen bei den LE. Bei einem Systemwechsel von RAS Remedy auf SAP CRM werden Kostenvorteile gesehen.

Bei der Harmonisierung traten bei der organisatorischen Zusammenarbeit von LE und LB in der Anfangs- bzw. Umstellungsphase teilweise Probleme auf. Diese sind mittlerweile behoben. In einem Departement funktionierte die Koordination mit dem externen Outsourcingpartner nicht zufriedenstellend.

Durch die Harmonisierung der Infrastruktur konnten Support, Kundenmanagement, Verfügbarkeit, Sicherheit, sowie Pflege und Wartung wesentlich verbessert werden. Allerdings gibt es auch kritische Äusserungen zum Kundenmanagement. Die verwendete Infrastruktur unterscheidet sich heute in den untersuchten Bereichen, ausser beim Problemmanagement, noch zwischen den Departementen.

Die Gesamtkosten für die Harmonisierung der Infrastruktur beliefen sich im Rahmen von NOVE-IT auf CHF 110 Mio., wobei auf Grund fehlender Entflechtung der Kostenstrukturen keine Aussagen zu Teilbereichen möglich sind. Von der Evaluation werden erzielte Kosteneinsparungen durch die Harmonisierung von CHF 85 Mio. pro Jahr angeführt⁵⁸. Weiteres Einsparpotential wird bei der Ausnutzung des Prinzips 1:7 („einmal entwickeln – siebenmal ausrollen“) wahrgenommen. Wesentliche Effizienzsteigerungen werden bei weiterer Standardisierung der Büroautomation erachtet. Vorgeschlagen werden ein Basis-Client Büroautomation Bund, ein Standardarbeitsplatz Bund, eine „Factory“ für Softwarepakete sowie ein Call-Center-Bund. Bei einer vollständigen Umsetzung von 1:7 in den genannten Bereichen wird ein weiteres Kosteneinsparpotential von CHF 25 Mio. gesehen.

Die Harmonisierung der Infrastruktur wurde durch die Programmführung professionell geführt. Besondere Problemstellungen traten nicht auf. Kostenstrukturen sollten aber entflochten werden.

⁵⁸ Als Quelle wird im Evaluationsbericht das ISB angegeben.



4.6.3.2. Umsetzung der KLR/LV und SLA bzw. Projektvereinbarungen

Bei der ursprünglichen Planung von NOVE-IT war die Einführung der KLR/LV (Meilenstein K3) auf Ende 2002 vorgesehen. Im Projektverlauf kam es zu einer zweimaligen Verschiebung um je ein Jahr. Momentan ist für KLR/LV ein Masterplan für 2004/2005 fixiert. Der nächste zentrale Punkt ist die "Pro-Forma-Verrechnung" auf 1. Januar 2005.

Für den KLR-Betrieb sind alle relevanten Dokumente vorhanden, für die beiden anderen Bereiche LV sowie Planungs- und Budgetierungssystem ist momentan erst das strategische Konzept in Arbeit. Standard SLA, Projektvereinbarungen (PVE) und Dienstleistungsvereinbarungen (DLV) sind vorhanden und werden als einsetzbar eingestuft. Ein Standard Servicekatalog und ein Standard Produktkatalog wurden erstellt. Es besteht allerdings eine Verflechtung von beiden, und sie sind aus Sicht der Befragten nicht marktorientiert (z. B. zu viele Service-Level). Zu viele Service-Definitionen und zu generische Definitionen von Anwendungen werden konstatiert. Die Dokumente wurden im Projektverlauf mehrfach überarbeitet, die Konsistenz war nicht immer gegeben. Auch heute noch werden die konzeptionellen Grundlagen auf Grund erheblicher Defizite (siehe unten) als überarbeitungsbedürftig beurteilt.

Der Stand der untersuchten Bereiche wird wie folgt eingeschätzt:

- Der *KLR-Betrieb* ist als IST-Kostenrechnung bei fast allen LE eingeführt und durch SAP Module unterstützt. Wichtige Positionen (z. B. Anlagen- und Gebäudekostenrechnung) fehlen in der derzeitigen Teilkostenrechnung und werden momentan konzeptionell erarbeitet. Für einen IT-Dienstleister wesentliche Punkte sind derzeit noch nicht umgesetzt (Deckungsbeitrags-, Produktkosten- und Plankostenrechnungen). Auch fehlt die Auftragssteuerung, da das Auftragsmanagement bisher ohne Leistungserfassung umgesetzt wurde.
- Die *Leistungsverrechnung* ist derzeit noch nicht flächendeckend umgesetzt. Allerdings sind PVE und DLV in Verbindung mit Vereinbarung finanzieller Leistungsgrößen im Einsatz. Die konzeptionellen Grundlagen werden als nicht auf die Rollen von NOVE-IT und die Hierarchiestufen der Bundesverwaltung abgestimmt eingestuft. Service Levels sind in Bearbeitung, Verrechnungspreise fehlen noch.
- *Planung und Budgetierung* sind derzeit nur für IT-Projekte und Beratungsleistung auf LB Seite umgesetzt. Als negativ werden fehlende Rahmenbedingungen (z. B. der Auswirkungen des NRM) eingestuft.

Die Verzögerung der Einführung der KLR, und insbesondere der Bereiche LV, Planung und Budgetierung, wird mit Problemen bei der Aufbauorganisation der LE, den Problemen bei den konzeptionellen Dokumenten und dem fehlenden Rückhalt in der Führung (kein "Top-Down-Ansatz") begründet. Weiter wird das Changemanagement, verbunden mit Widerständen im Kader, und die 2003 neu entflammte Diskussion über die weitere Konzentration der LE verantwortlich gemacht. Es fehlten Anreizfaktoren für die Umsetzung. Bemängelt wird eine starke Fokussierung auf die LE Seite.



Ausserdem kam es zu einer gegenseitigen Behinderung der externen Berater in den Arbeitsprozessen.

Die bisherigen Gesamtkosten für KLR/LV werden mit CHF 10.7 Mio. beziffert. Der Basisaufwand bei den LE wird als mit internationalen Informatikprojekten vergleichbar gesehen. Als kritisch wird das Kosten/Nutzen Verhältnis für die externe konzeptionelle Unterstützung gesehen. Es kam durch mehrfache Überarbeitungen der Grundlagen zu Zusatzaufwand. Durch die KLR hat man heute Kostentransparenz auf LE Seite erreicht. Allerdings wurden bisher noch keine Kosteneinsparungen erzielt, da LV bzw. Planungs- und Budgetierungssystem noch nicht vollständig eingeführt sind.

Als generelles Problem wurde das fehlende KLR Know-How seitens ISB bemängelt. Kompetenz war nur durch einen externen Berater vorhanden. Der Ansatz des ISB wurde als zu theorielastig bewertet. Eine strukturierte Projektorganisation sei nicht vorhanden gewesen. Die KLR Entwicklung war zu stark auf den LE ausgerichtet. Das NRM-Projekt hat einen zentralen Einfluss auf die Umsetzung von KLR/LV.

Der derzeitige Stand wird in Anbetracht der Komplexität als funktionierende Basisplattform für den weiteren Einführungsprozess gesehen. Für die Umsetzung von NRM und FLAG werden konkrete Empfehlungen zur Bildung der Verrechnungspreise und für die konzeptionelle Einbindung der Verfahren und Kredite, sowie zur Art der Budgetierung abgegeben. Für die Umsetzung sind Standard SLA und Service Level je LE und LB vorzubereiten und die LB einzubeziehen.

Seit Ende 2003 sind wesentliche Fortschritte erzielt worden. Die Probleme mit der Konsistenz und Versionisierung der Dokumentation sind behoben. Durch die neue Projektorganisation besteht ein straffes Projektmanagement. Eine Qualitätssicherung wurde eingeführt und die LE haben zukünftig FLAG Status. Diese Massnahmen werden positiv bewertet und als zielführend für die erfolgreiche Einführung von KLR/LV gemäss neuem Masterplan erachtet.

Die Lehren beziehen sich auf die konkret aufgetretenen Probleme in der Umsetzung:

- Konsequenter Einsatz von HERMES
- Fachkompetenz KLR/LV im ISB aufbauen
- Change-Management
- „Top-Down-Ansatz“ („KLR ist Chefsache“)
- Rahmenvorgaben klären und gegebenenfalls Massnahmen einleiten
- Anreizfaktoren schaffen
- Stärkere Einbindung der EFV in die Umsetzung



4.6.3.3. *Wirkungen der ICO-Methodik*

Das Informatikcontrolling ist als Führungsinstrument (Methode und Werkzeug) vorgesehen. Es soll der Steuerung, als Frühwarnsystem, sowie der Bewusstseinsbildung dienen. Es deckt die Bereiche Studien- (SCO), Projekt- (PCO) und Anwendungscontrolling (ACO) ab.

Von der Konzeption her wird die Methodik 3.0 ICO als grundsätzlich einsetzbar bewertet. Allerdings erscheint der Gesamtansatz als zu kompliziert. Alle Departemente wenden die ICO Methode an, wobei es in der Einführungsphase zu Akzeptanzproblemen gekommen ist. Als Gründe werden der fehlende Top-Down Ansatz und das eingesetzte DV-Tool (Domino 1.0+) angeführt. Dieses ist zwar prinzipiell einsetzbar, aber die praktischen Unterstützungshilfen für den flächendeckenden und dauerhaften Einsatz werden als nicht ausreichend erachtet.

Die IPCO Berichte sind bezüglich PCO und SCO auf Ebene Departement und Amt flächendeckend umgesetzt. Der Informationsgehalt wird grundsätzlich als brauchbar eingestuft. Der Berichtsturnus wird als zu gering bewertet (ein bzw. zweimal jährlich). ACO fehlt auf Grund der Verzögerung der Einführung der KLR/LV. Eine Überprüfung der Vielzahl der steuerungsrelevanten Kennzahlen mit den Betroffenen wird empfohlen

Die Aggregation bei PCO und SCO von Ebene Amt auf Departement folgt der inhaltlichen Basisstruktur. Dies ist durch das Tool Domino 1.0+ unterstützt. Als Schwachstelle wird die Datenübernahme aus den Ämtern gesehen. Beim ACO ist die Aggregation wegen der fehlenden Datenverfügbarkeit nicht möglich. Die Verdichtung auf Stufe Bund erfolgt weitestgehend manuell.

Das Kosten/Nutzenverhältnis für die Methodik wird mit Kosten von CHF 2.5 Mio. kritisch gesehen. Für Domino 1.0+ werden TCHF 250 ausgewiesen. Dies wird positiv bewertet, da damit die Möglichkeit für das Sammeln erster Erfahrungen besteht.

Im Ganzen werden die konzeptionellen Grundlagen für ICO als weiterverwendbar eingestuft, bedürfen aber der Überarbeitung. Die derzeitigen Werkzeuge haben deutliche technische und funktionale Defizite, was zu Akzeptanzproblemen führt. Daher werden Strategien für eine Ablösung mit SAP-Technologien oder speziellen anderen standardisierten Controlling-Tools momentan geprüft. ICO ist durch die anvisierten Nutzer zu treiben, das ISB sollte als Strategieorgan in Zukunft nur unterstützend wirken. In den Gesamtprozess sollen frühzeitig Führungskräfte auf Amts- und Departementsstufe eingebunden werden („Informatikcontrolling ist Chefsache“).



4.6.4. Diskussion und Beurteilung

Vorbemerkung zur Diskussion und Beurteilung: Die folgende Diskussion und Beurteilung stützt sich auf die in Kapitel 4.6.3 aufgeführten Kernaussagen der Evaluation und ist aus Sicht der Metaevaluation formuliert. Indem die Metaevaluation kritische Aspekte oder Lücken diskutiert, werden Grenzen der Evaluationen transparent und der Wert der Evaluation von NOVE-IT dadurch erhöht. Aus der kritischen Diskussion darf nicht auf die Leistung der beauftragten Firmen rückgeschlossen werden. Die Rahmenbedingungen für die Evaluation NOVE-IT (Zeitrahmen, Mitwirkung der BV, Komplexität des Themas usw.) müssen in die Beurteilung mit einfließen (vgl. Kapitel 2.1 und 5.2).

4.6.4.1. *Qualität der Evaluation*

Die Evaluation wurde durch die beauftragte Firma weitestgehend gemäss dem durch den Projektausschuss abgenommenen Detailkonzept durchgeführt. Die Darstellung der Ergebnisse ist verständlich, die erwarteten Ergebnisse wurden weitgehend erbracht. Allerdings konnte die Evaluation bei der Harmonisierung der Infrastruktur nur wenige neue Aspekte gegenüber der Ergebnismessung beitragen.

Die Äusserungen der Interviewten erhalten im Bericht starkes Gewicht, das kritische Hinterfragen und Verifizieren der Informationen anhand der Dokumentenlage erfolgten nicht immer. Von der Metaevaluation werden gegenüber dem Detailkonzept die folgenden Lücken identifiziert:

- Die Randbedingungen der KLR/LV sind unserer Einschätzung nach nicht ausreichend gewürdigt. Verschiedene Äusserungen von Interviewpartnern sowie nicht KLR/LV spezifische Punkte werden gleichberechtigt mit den relevanten Hintergründen dargestellt.
- Angaben zu Kostenaspekten für die Harmonisierung der Infrastruktur beruhen einzig auf einer groben Schätzung ohne einer weiteren Spezifikation von Unterbereichen. Erhofft wurden konkrete Aussagen zur Effizienzsteigerung und eine teilweise Entflechtung der Kostenstrukturen.
- Die drei Themenschwerpunkte der Evaluation werden weitgehend getrennt betrachtet, eine übergeordnete Darstellung, welche die Vernetzung zum Thema hat, ist nicht vorhanden.
- Ob und welche Anpassungen an HERMES notwendig sind, wird nicht behandelt.

4.6.4.2. *Harmonisierung der Infrastruktur*

Die Harmonisierung der Infrastruktur innerhalb eines Departements ist im wesentlichen vollzogen und erfolgte weitgehend problemlos. Für diesen Bereich wurde innerhalb NOVE-IT mehr als die Hälfte des Gesamtbudgets verwendet und die personellen Ressourcen prioritär eingesetzt. Einher ging eine Verbesserung der Qualität und Sicherheit der IT-Leistungen.



In gewissen Bereichen ist die Harmonisierung der Infrastruktur noch nicht konsequent umgesetzt, von der Evaluation wurde – ein nicht näher beziffertes – Potential für eine weitere Standardisierung aufgezeigt.

Bei der Benutzerbetreuung ist anscheinend der Kulturwandel noch nicht voll erfolgt. Objektiv kam es zu einer messbaren Verbesserung und Professionalisierung. Subjektiv wird das Kundenmanagement aber als schlechter empfunden. Bemängelt werden beispielsweise der fehlende persönliche Bezug im Benutzersupport und nicht ausreichende Kapazitäten bei den LE für den Support von Fachanwendungen.

Die Metaevaluation sieht bei der Umsetzung des Grundsatzes 1:7 in der BV einen inhärenten Interessenkonflikt mit der föderalen Struktur. Am ehesten wird von der Metaevaluation die Verständigung der Departemente auf einen Standard-Arbeitsplatz Bund gesehen. Für die Umsetzung der anderen Vorschläge (Basis-Client Büroautomation Bund, „Factory“ für Softwarepakete, Call-Center-Bund) sind tiefgreifende strukturelle Änderungen bei den LE notwendig. Die 2003 durchgeführte Studie zur Konzentration der LE führte zu einer Lähmung der LE. Die Bündelung zu Querschnittsleistungen ist daher wohl zu überlegen, frühzeitig zu kommunizieren und ein Entwicklungspfad für die Betroffenen aufzuzeigen (pro-aktives Changemanagement auch nach Programmabschluss).

Durch Effizienzsteigerung bei der Harmonisierung der Infrastruktur werden Kosteneinsparungen von CHF 85 Mio. jährlich geschätzt. Damit wird ein wesentlicher Beitrag von den durch NOVE-IT anvisierten Einsparungen von total CHF 130 Mio. jährlich erbracht. Die Einsparungen haben schon jetzt bei weitem die für die Harmonisierung der Infrastruktur notwendigen Ausgaben kompensiert. Allerdings beruht die Schätzung auf einer Aufnahme des IST-Zustandes vor Programmstart 1999 und einer Einschätzung des Kosteneinsparpotentials durch eine externe Firma. Von der Programmleitung wird die Abschätzung heute als konservativ bewertet, da bestimmte Bereiche mit hohen Einspareffekten, wie z. B. die Storage-Zentralisierung, sich erst während des Programmverlaufs ergaben und daher in der Abschätzung noch nicht berücksichtigt sind. Die Einführung der KLR/LV wird hoffentlich für die angemahnte Entflechtung der Kostenstrukturen in Zukunft sorgen.

Für das Mediacenter Bund wurden CHF 4.4 Mio. aufgewandt. Das Mediacenter Bund verfügt über freie Kapazität, für die eine optimale Nutzung anzustreben ist. Nicht die Konkurrenzierung der Privatwirtschaft, sondern vielmehr die Konzentration auf spezielle Aufgaben sollen im Vordergrund stehen. Die Leistungen sind zu marktüblichen Preisen anzubieten.



4.6.4.3. *KLR/LV und SLA*

Im Projektverlauf von KLR/LV kam es zu mehrmaligen Verzögerungen. Auch nach Programmschluss von NOVE-IT laufen hierzu noch acht Projekte, welche bis Ende 2005 die Umsetzung sicherstellen sollen. Die KLR wird – mit Ausnahme eines Departements – ab Frühjahr 2004 bei allen Departementen eingeführt. Projektkredite werden seit 2003 bei den LB eingestellt. Die Kredite für Betrieb und wiederkehrende Kosten folgen auf 1. Januar 2007 mit Einführung der kreditwirksamen LV⁵⁹. Nach unserem Verständnis wird hierdurch die Position der LB wesentlich gestärkt. Auf jeden Fall sollte die Führung des LE durch den LB erfolgen.

Für die verzögerte Einführung werden verschiedenste Einflüsse angeführt. Aus Sicht der Metaevaluation haben wesentlich die Rahmenbedingungen mit wechselnden Zuständigkeiten beigetragen. Eine Ausführliche Diskussion hierzu ist in Kapitel 4.3.4.2. Diese negativen Randbedingungen wurden durch die zusätzlich aufgeführten Faktoren, wie z. B. Konzeption des Werkzeuges (Komplexität, Versionisierung, Dokumentation) und die starke Konzentration auf die LE, verstärkt.

Beim Kostenrechnungssystem ist eine tragfähige Ausgangsbasis erreicht. Die Schnittstellen zwischen LB und LE werden durch das Kunden-Besteller –Verhältnis (SLA) geprägt. Die Erarbeitung von SLA muss deshalb rasch vorangetrieben werden. Dies braucht erfahrungsgemäss viel Zeit, dabei sollte anfänglich weniger die Kostenfrage im Vordergrund stehen, als eine griffige Service-Definition und Kostentransparenz. Entsprechende Diskussionen haben in den Departementen schon angefangen.

Die Umsetzung des Verrechnungssystemes sowie des Planungs- und Budgetierungssystemes sind weiterhin erheblich im Rückstand. Beide werden als kritisch für die erfolgreiche Umsetzung der Pro-Forma Verrechnung von der Evaluation beurteilt. Von zentraler Bedeutung wird die Vorbereitung von Standard-SLA und die Verrechnungsbildung gesehen. Das ISB sollte aktiv Know-How im KLR/LV-Bereich aufbauen, sich aber auf eine unterstützende Rolle bei der Umsetzung in diesen beiden Bereichen beschränken. Die LE haben ein hohes Eigeninteresse für eine Einführung der KLR.

Die KLR/LV wurde auf Beginn 2004 vom Programmmanager von NOVE-IT übernommen. Von der Evaluation wurden die daraufhin eingeleiteten Massnahmen (Neue Projektorganisation, Qualitätssicherung, FLAG-Status für LE) als sehr positiv bewertet, sowie als zielführend für eine erfolgreiche Umsetzung erachtet. Die LE erhalten frühestens auf 1. Januar 2006 FLAG Status, d. h. Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Der Einfluss dieser Massnahme darf daher für die erfolgreiche Einführung der LV nicht zu hoch bewertet werden.

⁵⁹ Der Termin wurde neu nach Abschluss der Evaluationen um ein Jahr (vom 1. Januar 2006 auf 1. Januar 2007) verschoben.



4.6.4.4. *ICO-Methodik*

Die ICO-Methodik wird als prinzipiell tauglich angesehen. Gewisses Verbesserungspotential wie eine Reduktion der Komplexität (Ausdünnung der Kennzahlen, Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten) besteht. Das zugehörige Tool Domino 1.0+ wird als Provisorium angesehen, welches insbesondere im Hinblick auf die Aggregation und Datenübernahme Mängel aufweist, für einen ersten Start aber sehr hilfreich war. Daher wird die Einführung eines modernen DV-Tools mit Integration über alle Stufen und der Anbindung an das ERP-System des Bundes empfohlen.

Die Verzögerungen bei der Umsetzung der KLR/LV führte dazu, dass das ACO, und damit das operative Geschäft, im ICO derzeit nicht verfügbar ist. Dies ist eine erhebliche Einschränkung, da hierdurch ein wesentlicher Anteil der Kosten der IT nicht erfasst werden.

Der erste Controlling-Bericht auf Stufe Bund liegt seit August 2003 vor. Von der Programmleitung ist der Mangel eines „Kennzahlenmodus“ auf Stufe Bund identifiziert worden. Dieser soll bis 31.8.2004 erarbeitet werden. Danach ist auch die Ablösung des Controlling-Instruments durch ein SAP-Tool geplant.

Beim Antragsverfahren für Mittel werden ab 2004 Controlling- und Portfoliodaten gefordert. Dies hat die Umsetzung der ICO-Methodik und deren Werkzeuge wesentlich getrieben. Die Weiterentwicklung und Pflege der ICO-Methodik liegen in der Verantwortung des ISB.



5. Evaluationsgegenstand übergreifende Diskussion und Beurteilung

In Kapitel 4 werden die Ergebnisse der einzelnen Evaluationsaufträge als Kernaussagen formuliert und aus Sicht der Metaevaluation diskutiert. In Kapitel 5 stehen nicht mehr die einzelnen Evaluanda im Vordergrund, sondern die synoptische Diskussion der vorliegenden Befunde (Ergebnisse, Diskussionspunkte und Lehren). Die Metaevaluation hat dazu die sechs Schwerpunkte identifiziert (siehe Abbildung 4).

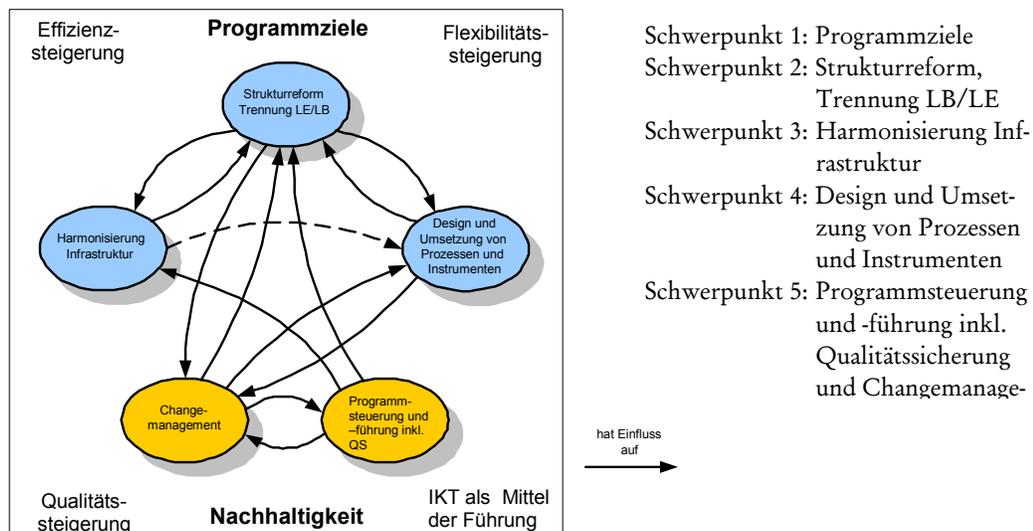


Abbildung 4: Schwerpunkte der Metaevaluation

Die wesentlichen Beziehungen und Wechselwirkungen dieser Schwerpunkte werden in Kapitel 5.1 dargestellt und diskutiert.

Die Evaluation wird in Kapitel 5.2 abschliessend gewürdigt. Dabei werden Lücken, die bei der Durchführung der Metaevaluation erkannt wurden, angeführt und beurteilt. Die Grundlage für diese Beurteilung bildet das verabschiedete Detailkonzept zur Metaevaluation.



5.1. Schwerpunkte

5.1.1. Übergeordnete Sicht der Evaluationsschwerpunkte

Das entscheidende Element von NOVE-IT war die Strukturreform (inkl. Trennung von LE/LB). Damit wurde die strukturelle Voraussetzung für die Harmonisierung der Infrastruktur geschaffen. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Prozesse und Instrumente, die auf dem Strukturwandel und der technischen Harmonisierung aufbauen. Dies wird kritisiert, weil die Strukturen nicht zeitlich den Prozessen folgten. Dennoch erachten wir das gewählte Vorgehen als zielgerichtet. NOVE-IT hat gezeigt, dass die Einführung einer Prozessorientierung in der BV sehr anspruchsvoll und schwierig ist. Ohne zuerst die Strukturen festzulegen, hätten die Prozesse kaum eingeführt werden können. Künftig können und sollen diese Prozesse und Strukturen jedoch parallel weiter entwickelt werden.

Neben den drei Massnahmenbereichen (Strukturreform, Harmonisierung und Prozesse/Instrumente) sind die Programmsteuerung und Programmführung zentral. Hier gilt es, ergänzend zu den Ergebnissen der Evaluanda, das Umfeld – die BV – in die Diskussion einzubeziehen. Die Aspekte Changemanagement und Qualitätssicherung sind aus unserer Sicht eng mit der Steuerung und Führung verbunden. Die vier Aspekte werden deshalb gemeinsam diskutiert.

5.1.2. Programmziele

Gegenstand

Die Effizienzsteigerung ist das konkreteste Ziel von NOVE-IT und wird durch die am Programm Beteiligten auch als solches wahrgenommen. Die weiteren Ziele, die Flexibilitäts- und Qualitätssteigerung und die Informatik als Mittel der Führung, sind eher qualitativ formuliert. In diesem Kapitel wird das Effizienzziel anhand von Wirtschaftsstudien beurteilt und die übrigen, eher qualitativen Ziele werden summarisch gewürdigt. Ziele sind für ein Programm ein wichtiges Führungsinstrument. Wie die Ziele dabei zur Führung genutzt und von den Beteiligten verstanden wurden wird in Kapitel 5.1.5 diskutiert.

Diskussion Effizienzsteigerung

Im Jahr 1999 und auch per Programmende liegen zu wenige Zahlen vor, um die mit NOVE-IT erzielten Kosteneinsparungen zu quantifizieren und nachzuweisen. Dennoch geht die Metaevaluation davon aus, dass das Sparziel von 23%, bzw. CHF 130 Mio. durch NOVE-IT realisiert werden konnte.



Die Überlegungen zu diesem Schluss werden nachfolgend zusammengefasst, weitergehende Angaben befinden sich im Anhang A.6 zu diesem Bericht.

Die Programmleitung geht davon aus, dass die IKT-Ausgaben durch NOVE-IT um CHF 130 Mio. reduziert werden konnten. Einem Voranschlag 1999 von rund CHF 570 Mio., steht ein Voranschlag 2004 von CHF 655 Mio. gegenüber, die neue Aufgaben von rund CHF 215 Mio. enthalten⁶⁰. Die Evaluatoren und die EFK weisen für den Zeitraum Ende 1999 bis Ende 2003 eine jährliche Steigerungsrate der IKT-Ausgaben von 3.7% aus. Die 3.7% liegen deutlich unter den entsprechenden Steigerungsrate der Wirtschaft und der öffentlichen Hand.

- In einer internationalen Wirtschaftsstudie weist Gartner eine Steigerungsrate von jährlich 10.5% aus⁶¹. Daraus lassen sich durch NOVE-IT Einsparung von ca. CHF 174 Mio. schätzen.
- Eine durch die Accenture und die Uni St.Gallen im Jahr 2002 erstellte Studie für die Versicherungswirtschaft (Schweiz, Deutschland und Österreich) zeigt einen Anstieg der IT-Ausgaben je Mitarbeitenden um 9.0 bis 9.4% pro Jahr⁶². Überträgt man diese Steigerungsrate auf die BV, so lassen sich Einsparungen auf CHF 140 bis 152 Mio. schätzen.
- Die Accenture/Uni St.Gallen-Studie weist zudem für Leistungserbringer der Informatik Kostensenkungspotentiale in der Höhe von 11% bis 27% aus. Weitere Einsparungen in der Höhe von bis 8% durch beschleunigte Geschäftsprozesse beim LB sind nicht eingerechnet. Das Sparziel von NOVE-IT von 23% liegt in diesem Bereich.

Als untere Grenze weist das Programm in den Umsetzungsprojekten einen Gesamtnutzen von CHF 69 Mio. aus. Darin nicht enthalten sind Synergien aus der Zentralisierung und der Nutzen aus der Prozessorientierung. Wir schätzen den effektiven Gesamtnutzen als klar höher als die in den Umsetzungsprojekten ausgewiesene Summe. Auf Grund der vorliegenden Zahlen beurteilt die Metaevaluation das Effizienzziel von NOVE-IT als realistisch, plausibel und erreichbar. Der finanzielle Nutzen des Programms wird als gegeben beurteilt.

Diskussion Informatik als Mittel der Führung, Flexibilitäts- und Qualitätssteigerung

Ziele wurden zu Beginn definiert und im Laufe des Programms konkretisiert. Zum Teil mussten durch NOVE-IT erst die Grundlagen (z. B. SIP, KLR/LV, SLA, ICO) erarbeitet und eingeführt werden, damit z. B. die Flexibilität, die Qualität gesteigert oder über die Informatik geführt werden kann.

⁶⁰ 570 Mio. (VA 1999) – 130 Mio. (Einsparung NOVE-IT) + 215 Mio. (Neue Aufgaben) = 655 Mio. (VA 2004)

⁶¹ Quelle: CIO Update: Use Creative Cost Containment, Gartner, 1. Oct. 2003: IT-share of the corporate capital budget 1999 (22%), 2001 (30%), 2003 (35%), 2005 (40%)

⁶² Quelle: Informationstechnologie als Wettbewerbsfaktor, Accenture & Uni. St.Gallen, 2002: IT-Ausgaben pro Mitarbeiter (in Tausend Euro der Top 25%) 1998 (10.1), 1999 (11.6), 2000 (11.9), 2001 (13.7)



NOVE-IT leistet wesentliche Grundlagen zur Zielerreichung und schafft die Voraussetzungen, damit die Akteure (LE und LB) die Ziele stetig weiterentwickeln und auch in Zukunft erreichen können.

Im Hinblick auf die Rechenschaftsablage ist es wünschbar, die Ziele über Indikatoren messbar zu machen und dann während dem Programm einem Controlling zu unterziehen. Was für das operative Geschäft selbstverständlich und notwendig ist, gestaltet sich für ein komplexes Regorganisationsprogramm weitaus schwieriger. Als Ansatz kann die Frage weiterhelfen; was ist für eine flexible, qualitativ gute und sich den Anforderungen der LB orientierte Informatik notwendig. Die Indikatoren mussten erst im Programm entwickelt werden und lagen zum Programmschluss für die Ergebnismessung weitgehend vor. Sie umfassen

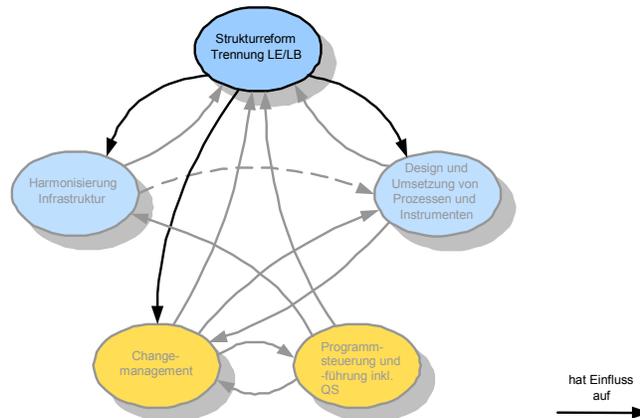
- eine je LE harmonisierte Informatikinfrastruktur (NOVE-IT Architekturraster),
- eine definierte und eingeführte Prozessarchitektur (Prozesse P01-P09),
- Methoden und Instrumente (KLR, ICO, usw.) sowie
- Rollen inkl. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen für die Prozesse (Prozessverantwortliche, Integrationsmanager, usw.).

Die per Ende 2003 erreichten Ergebnisse zeigen einen guten Stand der Umsetzung. NOVE-IT hat wesentliche Grundlagen und Voraussetzungen im Hinblick auf die Zielerreichung geleistet. Die Ziele zu Flexibilität, Qualität und Informatik als Mittel der Führung sind gemeinsam durch die LB und den LE basierend auf den bestehenden Strukturen, Instrumenten und Prozessen zu vereinbaren und zu erreichen. Dies kann nicht mehr die Verantwortung des Programms sein.



5.1.3. Strukturreform, Trennung LB/LE

Gegenstand



Diskussion

Die Strukturreform wurde in der Phase 2 von NOVE-IT (1998) umfassend diskutiert und es wurden verschiedene Varianten evaluiert. Wird heute die Strukturreform angesprochen, so ist neben der umgesetzten Variante OPTIMA die Variante UNO am stärksten präsent. UNO war damals eine von zuerst vier, dann sechs Varianten und widerspiegelt den 1998 herrschenden Zeitgeist, mit einem zentralen Ansatz. Der Variante UNO, mit dem aus betriebswirtschaftlicher Sicht grössten Einsparpotential, standen die heterogenen Anforderungen und das Autonomiebedürfnis der Dep/BK bzw. Verwaltungseinheiten gegenüber. Neben den Anforderungen der Dep/BK flossen für den Entscheid auch Überlegungen zur Umsetzung und deren Auswirkung auf die Betroffenen mit ein. Schliesslich entschied sich die Steuergruppe im Oktober 1998 für die Variante OPTIMA⁶³.

Es besteht weitgehend Konsens, dass ohne Strukturanpassung NOVE-IT und die Harmonisierung der Infrastruktur nicht möglich gewesen wäre. Die Strukturreform ist Ende 2003 mit zwei bewilligten Ausnahmen vollständig umgesetzt. Die Basis für die Harmonisierung der Infrastruktur und für die Einführung der Prozesse (Steuerung, Führung und den Betrieb) ist damit gelegt. Sie ist grundsätzlich unbestritten und als ein wesentlicher Erfolg von NOVE-IT zu werten.

⁶³ Variante Optima: Maximal 1 Leistungserbringer pro Departement, 1 Amt betreibt die Anwendungen für die Querschnittsaufgaben (inkl. CCC SAP), sowie die zivile Sprachkommunikation der BV.



Die Zufriedenheit mit den LE ist mehrheitlich gegeben, obwohl der Kulturwandel betreffend der Benutzerbetreuung noch nicht überall voll erfolgt ist. Im Vergleich zu den vor NOVE-IT in den Ämtern angesiedelten, kleineren Informatikorganisationen, wird der Verlust der individuellen Betreuung (insbesondere für Fachanwendungen) an der Basis stärker wahrgenommen als die objektiv höhere Leistungsfähigkeit der heutigen LE.

Die Umsetzung der Variante OPTIMA stellt ein grosses Reorganisationsvorhaben dar, von dem alle Informatikmitarbeitenden der BV direkt betroffen waren. Bestehende Strukturen wurden aufgelöst und neu definiert. Dies stellte für die meisten von ihnen einen einschneidenden Prozess dar – es gab Gewinner und Verlierer. Da es sich bei der Reorganisation um eine Zentralisierung handelt, sahen sich mehr Betroffene als Verlierer denn als Gewinner. Das vermag die kritische Haltung gegenüber NOVE-IT teilweise zu erklären. Das Evaluationsergebnis, wonach lediglich 43% der Leistungsbezüger und 50% der Leistungserbringer NOVE-IT als notwendig einschätzten, wird durch die beauftragten Evaluatoren als tief bewertet⁶⁴. Es bleibt jedoch weitgehend offen, weshalb die Betroffenen die Notwendigkeit von NOVE-IT nicht höher einschätzen: Mögliche Erklärungen hierfür sind fehlender Problemdruck, wenig Wirkung für die Befragten oder dass die Befragten mit den Inhalten nicht einverstanden sind. Einige Erklärungsversuche werden in den nachstehenden Schwerpunkten aufgegriffen und diskutiert.

Die Variante OPTIMA ist betreffend dem Umfang und der Definition von Querschnittsfunktionen offen. Die Definition der Querschnittsleistungen sehen wir als bedeutenden Aspekt, der wesentlich zur herrschenden Verunsicherung beiträgt. Durch eine Auslagerung von Querschnittsfunktionen aus den sechs heutigen LE, würden die LE mit einem kleinem Anteil Fachanwendungen in ihrem Leistungsumfang erheblich reduziert. Dies verschlechtert die Effizienz und Wirtschaftlichkeit dieser LE und erhöht damit den Druck für eine weitergehende Zentralisierung bzw. Konsolidierung dieser LE.

Es stellt sich die Frage, ob sich die BV von dieser Konsolidierungslogik verschliessen und die bestehende Struktur zuerst stabilisieren will. Es gilt zwischen den Potentialen einer weiteren Konsolidierung und den Risiken einer weiteren Reorganisation abzuwägen. Die Potentiale werden in zusätzlichen Skaleneffekten gesehen, wobei diese den zusätzlichen Komplexitätsaufwendungen (Vielfalt von Anwendungen und Kunden) gegenüber zu stellen sind. Die Risiken sehen wir primär in der Akzeptanz seitens der betroffenen LE und LB, deren wesentliche Forderung Autonomie ist. Wichtig ist auf jeden Fall, dass die gewählte Strategie offen und klar kommuniziert wird. Der Fehler eines ungenügenden Changemanagements, wie er in den ersten Phasen von NOVE-IT begangen wurde, sollte hier nun vermieden werden.

⁶⁴ Quelle: Schlussbericht Ziele und Wirkungen von NOVE-IT der mit der Evaluation beauftragten Firma.



Nur wenn für alle Beteiligten die Strategie klar verständlich ist und sie durch die Führung auf Stufe Dep/BK und Verwaltungseinheiten/Ämter getragen wird, kann der Kulturwandel positiv fortgesetzt werden und seinen Niederschlag in gelebten Prozessen finden.

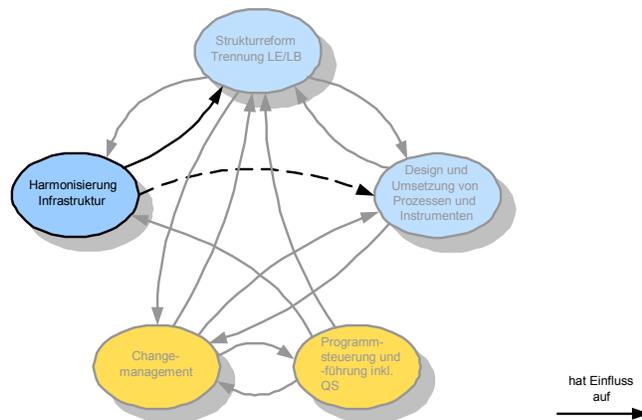
In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion über die Marktlogik einzubeziehen. Soll zwischen den LE Wettbewerb herrschen, indem die LB die Leistungen beim LE ihrer Wahl einkaufen? Markt ist aus unserer Sicht lediglich für hoch standardisierte Leistungen (z. B. Büromatik oder Netzwerk) sinnvoll. Für Spezialanwendungen fehlt der Markt LE-seitig. Zudem erfordern Fachanwendungen, wie in den Evaluationsergebnissen verschiedentlich genannt, Nähe zu den Geschäftsprozessen der Verwaltungseinheiten. Für die effiziente Leistungserbringung gilt es, den optimalen Mix zwischen Komplexität, Kundennähe bzw. Fokussierung auf die Anforderungen der LB und der Auslastung der Ressourcen (Technik, Wissen, usw.) zu finden. Wettbewerb ist ein Anreizfaktor für effiziente und qualitativ gute Leistung, Wettbewerb verursacht jedoch auch Aufwendungen (z. B. Marketing, Verkauf), die unter Umständen für den LB zielgerichteter eingesetzt werden könnten. Ohne Markt bzw. Wettbewerb werden Instrumente wie KLR/LV und SLA, aber ggf. auch Benchmarking mit Organisationen ausserhalb der BV, erst recht wichtig. Das Spektrum für Weiterentwicklungen ist sehr breit und reicht von einer Rückintegration von Fachanwendungen in die Verwaltungseinheiten (Ämter) bis zu einem (Teil-)outsourcing an privatwirtschaftliche LE. Dies soll hier nicht weiter diskutiert werden.

Abschliessend ist jedoch zu erwähnen, dass bereits heute ein Teilmarkt besteht, indem zwei Dep/BK, welche keinen LE betreiben, ihre Leistungen ausschreiben und ihre Leistungen „extern“ beziehen.



5.1.4. Harmonisierung Infrastruktur

Gegenstand



Diskussion

Die Harmonisierung der Infrastruktur bildete neben der Strukturreform den Kern von NOVE-IT. Dies zeigt sich sowohl in den Umsetzungsprojekten als auch im Einsatz der Mittel, wonach je der grösste Teil für die Harmonisierung der Infrastruktur eingesetzt wurde (102 von 156 Umsetzungsprojekte bzw. rund CHF 110 Mio. von total CHF 200 Mio.⁶⁵).

Die Evaluationen und die Ergebnismessung kommen übereinstimmend zum Schluss, dass die Harmonisierung der Infrastruktur weit fortgeschritten ist und dass die Ergebnisse weitgehend vorliegen (vgl. Kapitel 4,1 und 4. 6).

Die Evaluatoren weisen geschätzte Einsparungen von jährlich CHF 85 Mio. aus, die mit Investitionen von 110 Mio. erzielt werden konnten⁶⁶. Dies kann als ausgezeichnetes Ergebnis beurteilt werden und leistet einen wesentlichen Beitrag zum Effizienznachweis von NOVE-IT, der mit jährlich CHF 130 Mio. angegeben wird. Basierend auf diesen Zahlen wurden die Investitionen von CHF 200 Mio. bereits im Jahr 2003 kompensiert und die angegebenen CHF 130 Mio. p.a. können seit 2004 als Nettonutzen verbucht werden. Das Effizienzziel wird später (in Kapitel 5.1.4) nochmals aufgegriffen und vertieft diskutiert.

⁶⁵ Budgetrahmen ohne Personal bezogene Massnahmen von CHF 30 Mio.

⁶⁶ Quelle: Schlussbericht der mit der Evaluation des Evaluandum Harmonisierung Infrastruktur beauftragten Firma, die sich ihrerseits auf Aussagen aus Interviews mit dem ISB abstützt.



Die Harmonisierung der Infrastruktur ist wenig umstritten. Die Vorteile in den Bereichen Basisarchitekturen, Büroautomation, Softwareverteilung, Arbeitsplatzinfrastruktur und im Problemmanagement sowie der Benutzerbetreuung werden anerkannt. Damit ist die technische Grundlage für einen effizienten Betrieb und Kunden orientierten Support vorhanden. Im Bereich P06 *Infrastruktur betreiben* liegen die Ergebnisse mit 41% noch wenig vor. Dies rührt daher, dass die Prozesseinführung direkt mit teuren technischen Investitionen verknüpft ist und diese Investitionen noch nicht abgeschlossen sind. Das Kundenmanagement seitens des LB wird unterschiedlich, z. T. noch nicht als optimal beurteilt. Bemängelt wird der fehlende persönliche Bezug und die zu knappen Ressourcen für den Fachanwendungssupport. Trotzdem konnte der Support professionalisiert werden, der gute Wert der Ergebnismessung für P07 *Benutzer unterstützen* bestätigt dies⁶⁷.

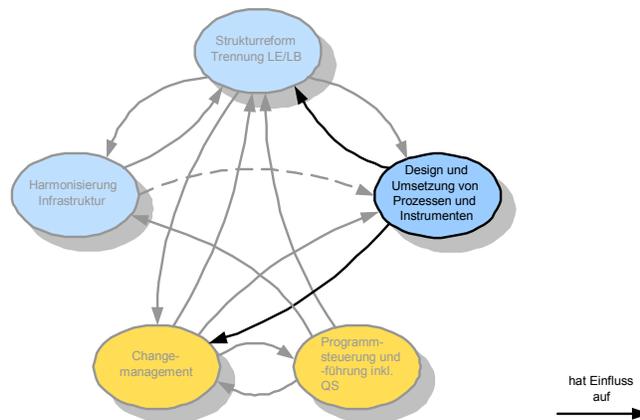
Eine weitergehende Harmonisierung der Infrastruktur betrifft vor allem Querschnittsleistungen wie z. B. die Büroautomation. Somit ist die Harmonisierung der Infrastruktur direkt mit der Frage der Konsolidierung der LE gekoppelt. Die Evaluatoren schätzen im Bereich der Büroautomation ein jährliches Kostensparpotential von rund CHF 25 Mio. Dieses Potential kann jedoch nicht einfach eingespart werden, da die mit einer Zentralisierung einhergehenden Strukturanpassungen in anderen Leistungsbereichen der LE, durch Reduktion der Skaleneffekte, aufwandwirksam sein dürften. Zudem sollte die Verunsicherung – ausgelöst durch strukturelle Fragen einer möglicherweise weiteren Konsolidierung – aktiv angegangen werden. Changemanagement wäre als zentrale Führungsfunktion breit zu etablieren (vgl. Kapitel 5.1.5).

⁶⁷ Quelle Ergebnismessung P05 *Lösungen entwickeln* (64%), P06 *Infrastruktur betreiben* (41%), P07 *Benutzer unterstützen* (74%).



5.1.5. Design und Umsetzung von Prozessen und Instrumenten

Gegenstand



Diskussion

Der positiv gewürdigte Kulturwandel sollte sich in den Prozessen niederschlagen. Die Prozesse sind gemäss Ergebnismessung noch nicht in allen Dep/BK gleich fortgeschritten. Es bestehen deutliche Unterschiede zwischen den Prozessen. Mit einem Erfüllungsgrad von 41% wird P06 *Infrastruktur betreiben* am tiefsten bewertet, gefolgt von P08 *Prozesse pflegen*. Den höchsten Erfüllungsgrad weisen die Prozesse P03 *Güter und Dienstleistungen beschaffen* und P09 *finanzielle Führung* auf. Der gemäss den PAL als erreicht bewertete Einführungsstand der Prozesse muss angesichts der Ergebnisse der Internet-Umfrage (vgl. Kapitel 4.2.3), in der die BV breit befragt wurde, relativiert werden. Die Prozessorientierung ist noch nicht soweit verankert, als dass der Kulturwandel als vollzogen beurteilt werden kann. Für den Kulturwandel nachteilig erweist sich auch die Tatsache, dass P02 *Fähigkeiten entwickeln* nur als reines Ausbildungsangebot eingeführt wurde.

Damit das Prozesshaus mit allen Prozessen P01 bis P09 voll zum Tragen kommt, sind aus unserer Sicht zwei Aspekte zentral weiter zu entwickeln. Einerseits müssen die Instrumente, prioritär die KLR/LV und die SLA, vollständig eingeführt werden, um die Prozesse echt unterstützen bzw. führen zu können. Andererseits muss das Management auf allen Stufen (Departement, Verwaltungseinheiten/Ämter) den Wandel zur Prozessorientierung aktiv herbeiführen. Ergänzend zum Changemanagement sind Anreize zu schaffen, um die BV in Richtung Prozessorientierung zu motivieren. Als kritisch beurteilen wir zudem den Umstand, dass der Prozess P08 *Prozesse entwickeln* vielerorts noch nicht oder wenig eingeführt ist.



Richtig eingeführt würde es P08 erlauben, die Prozesse besser zu verankern. Dies erscheint uns wesentlich, will man den Kulturwandel über die bereits etablierte Form von Arbeitsgruppen vollziehen.

Wie gut das Ziel *IKT als Mittel der Führung* erreicht wird, hängt wesentlich von den Prozessen und von der Zweckmässigkeit und dem Einsatz der Instrumente ab. Die Wirkung der Prozesseinführung und der Instrumente ergibt sich nicht durch Addition der vorliegenden Ergebnisse. Für die Prozessqualität ist der limitierende Faktor (z. B. Instrumente KLR/LV u. a. oder IKT-Bestellerkompetenz beim LB usw.) entscheidend. Aus diesem Hintergrund wird es auch verständlich, wenn NOVE-IT bezüglich Prozessen und Instrumenten vorgeworfen wird, die Ergebnisse besser darzustellen als sie sind bzw. in der BV wahrgenommen werden. Ausgehend von den etablierten Strukturen ist zu erwarten, dass mit der vollständigen Einführung der Instrumente (KLR/LV, SLA, ICO usw.) auch die Prozessorientierung entscheidend vorangetrieben wird.

Die Prozesse wurden bewusst generisch formuliert. Damit Prozesse effizient und effektiv sind, müssen sie sich nach den Bedürfnissen der LB orientieren und ggf. durch die Dep/BK angepasst werden. NOVE-IT lässt dies zu, was zwar dem Grundsatz 1:7 widerspricht, dafür aber *Best Practice* erlaubt. Der Zeitfaktor ist und war für NOVE-IT entscheidend. Einmal entwickeln und siebenmal einführen bringt zwar einheitliche Ergebnisse hervor, führt jedoch bei den wartenden Dep./BK zu Verzögerungen, die bei der existierenden Dynamik im Informatikumfeld problematisch sind. Zudem wird erst durch eine mögliche Individualisierung die Grundlage für Wettbewerb zwischen den LE geschaffen.

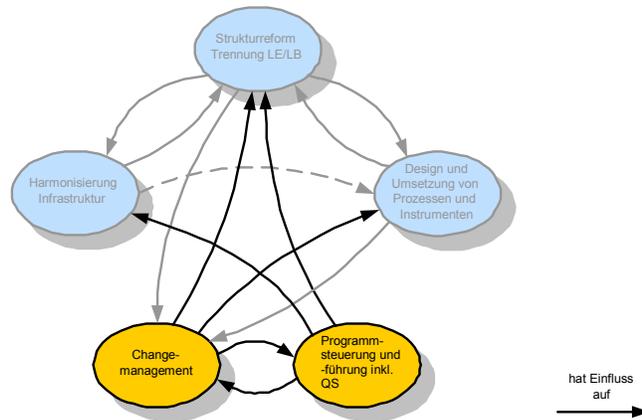
NOVE-IT wird bezüglich der Prozesse und Instrumente mehrheitlich kritisch beurteilt. Die Evaluationen enthalten zu den Gründen dieser kritischen Beurteilung nur wenige Aussagen, dies erachten wir als Lücke in den Evaluationsergebnissen. Für Konzepte waren im Programm stets ausreichend Mittel vorhanden. Es war jedoch oft schwierig die Konzepte soweit zu konkretisieren, dass ein verbindliches Commitment für eine gemeinsame, umsetzbare Lösung verabschiedet werden konnte. Es stellt sich die Frage, ob angesichts der breit geäusserten Kritik (zu theoretisch, zu komplex, zu Praxis fremd), die Dep/BK ausreichend eingebunden wurden bzw. sich einbinden liessen. Scheinbar ist es im Programmverlauf nicht gelungen, das Dilemma zwischen standardisierten zentralen Vorgaben der Programmführung und individuellen Anforderungen der BV zu lösen und genügend zeitliche und fachliche Ressourcen aus den DEP/BK z. B. in die Prozess- oder die KLR/LV-Konzeption einzubinden. Als Ausweg aus dem Dilemma hätte sich eine Kombination angeboten:

- Hoch standardisierte Querschnittsleistungen wären einheitlich zu definieren und zu erbringen
- Leistungen im Bereich von Fachanwendungen wären nach - aus dem Geschäftsprozess abgeleiteten - mit dem Dep/BK definierten Vorgaben zu erbringen



5.1.6. Programmsteuerung und -führung inkl. Qualitätssicherung und Changemanagement

Gegenstand



Diskussion

NOVE-IT begann mit der Zielformulierung Ende 1997, und im Oktober 1998 wurde der Variantenentscheid für die Strukturreform durch das Steuergremium gefällt. Damit wurde ein wichtiger Eckpfeiler für ein ausserordentlich komplexes Programm gesetzt. Verschiedene Evaluatoren kamen zum Schluss, dass die Ziele aus Sicht der Beteiligten unklar geblieben sind und wenig operationalisiert wurden. Dieser Befund steht unserer Ansicht nach im Gegensatz zu der vorliegenden Dokumentation der Ziele von NOVE-IT. Aussagen, wonach die Ziele auch seitens der Programmsteuerung und der UV unklar blieben, sind schwer nachvollziehbar: Wie kann die Steuergruppe, welche personell weitgehend mit dem auch heutigen IRB übereinstimmt, in einem rund 11-monatigen Prozess, unter Einbezug aller Dep/BK, die Richtung für die Strukturreform entwickeln, ohne dass den Beteiligten die Ziele von NOVE-IT bewusst waren? Dasselbe gilt auch für die UV, die in der Phase 4 als Bindeglied zwischen der Programmführung und den Departementen NOVE-IT in den Departementen umsetzten. Die Internet-Befragung zeigt, dass die Ziele der Reorganisation nicht bis zur Basis durchgedrungen sind. Zum Teil kann dies mit der Bedeutung von NOVE-IT zusammenhängen, die nicht für alle Mitarbeitenden der BV als hoch beurteilt wird. Andererseits glauben wir, dass die von der Programmführung und -steuerung ausgehende Kommunikation der Ziele, insbesondere in den Phasen 1 bis 3, nicht bis in die Verwaltungseinheiten durchgedrungen ist. Auf Grund der vorliegenden Daten und Befunde orten wir Lücken in der Kommunikation der Ziele bei den Dep/BK und in den Ämtern.



Die föderalistischen Strukturen der BV und die hohe Autonomie der Dep/BK und der Ämter, sowie die Führungsinstrumente der Programmführung sind für die Operationalisierung der Ziele aus unserer Sicht entscheidend. Die Tatsache, dass die Ausgangslage⁶⁸ und auch der Problemdruck bei den Dep/BK z. T. sehr unterschiedlich war, zeigt ebenfalls, dass die Ziele nicht BV übergreifend, sondern an die Situation der Dep/BK angepasst hätten operationalisiert werden müssen.

Für die Programmleitung war die Führung über Verpflichtungskredite ein wichtiges Instrument; es wurden 156 Umsetzungsprojekte ins Leben gerufen. Jedes dieser Umsetzungsprojekte leistete einen Beitrag zur Operationalisierung der Ziele. Wenn von den 156 Umsetzungsprojekte, mit ganz wenigen Ausnahmen alle Projekte erfolgreich durchgeführt werden konnten, so kann daraus zumindest kein Mangel in der Zielformulierung abgeleitet werden. Im Rahmen der Ergebnismessung, die im wesentlichen die Ergebnisse aus den Umsetzungsprojekten misst, wird durch die Beteiligten moniert, dass die Ziele erst durch die Messung klar wurden. Dieser scheinbare Widerspruch kann durch Lücken in der Kommunikation erklärt werden. Es ist jedoch richtig, dass die Ziele im Vorfeld der Ergebnismessung (z. B. Architekturraster) noch konkretisiert wurden.

Die Evaluation bleibt leider in der Diskussion der Ziele wenig präzise. Unbestritten ist, dass gewisse Teilziele zum Programmschluss noch nicht voll erfüllt sind. Diese Lücken sind jedoch bekannt und werden angegangen. Sie betreffen vor allem die Instrumente für die Informatikführung (KLR/LV, SLA) und die noch weitgehend fehlenden Qualitätsindikatoren der Informatikleistungen. Ebenfalls kritisch beurteilt wird das Effizienzziel bzw. die Kosteneinsparung gegenüber 1999 von 23%. Der Nachweis konnte in der Evaluation durch die beauftragte Firma nicht erbracht werden. Sie führt an, dass die finanziellen Grundlagen und insbesondere die *Baseline* von 1999 nicht definiert wurde und somit das Referenzsystem nicht bekannt sei. Dies ist korrekt. Wir beurteilen den Aufwand für eine Kostenerhebung 1999 aus den dezentral in den Verwaltungseinheiten verteilten Informatikorganisationen, wenn überhaupt möglich, als hoch. Die Informatik wurde 1997 in der BV als Problem (Kostenentwicklung) identifiziert, worauf NOVE-IT ausgelöst wurde. Im Vorfeld einer einschneidenden Reorganisation haben die Beteiligten naturgemäss wenig Interesse ihre Kostenstrukturen voll transparent darzustellen. Wir glauben deshalb, dass der Aufwand für eine *Baseline* im Verhältnis zum Nutzen hoch gewesen wäre. Den Schwachpunkt sehen wir weniger in der fehlenden *Baseline*, sondern vielmehr in der mangelnden Kommunikation der Zielsetzung. Sowohl der Steuerung und der Führung war klar, dass am Ende von NOVE-IT kein vollkommener Nachweis möglich sein wird und dass man sich mit einfacheren Konstrukten, wie z. B. Reduktion des Informatikbudgets, wird begnügen müssen. Die Metaevaluation versucht in Kapitel 5.1.2 abzuschätzen, wie gut das Effizienzziel erreicht werden konnte.

⁶⁸ Z. B. ein Dep. hatte die Informatik bereits vor NOVE-IT bei einem LE zentralisiert.



Das Ziel der Flexibilitätssteigerung zeigt ebenfalls, wie die Sichtweisen seitens Programm und der Dep/BK unterschiedlich sind. Aus Sicht Programm soll Flexibilität bezüglich Anpassungsfähigkeit der Informatik auf Veränderungen erreicht werden, sei dies technologisch oder ausgelöst durch die Geschäftsprozesse der Verwaltungseinheiten. Um den Wandel in der Informatik führen zu können, ist eine gewisse Grösse (Ressourcen, Wissen, Technologien) erforderlich. Flexibilität bedeutet jedoch nicht, dass alle Bedürfnisse der Verwaltungseinheiten (sofort) abgedeckt werden können. Es liegt in der Sache begründet, dass die Wünsche die Möglichkeiten – nicht nur finanzielle – übersteigen. In diesem Sinn wird die Strategische Informatikplanung SIP und das Informatikportfolio ITP wichtig. Es ist verständlich, dass aus Sicht der Verwaltungseinheiten die Flexibilität z. T. abgenommen hat. Dies ist jedoch aus Programmsicht nicht ungewollt.

Gesamthaft kann das Programm NOVE-IT – entgegen der Erwartungen vieler - als relativ erfolgreich abgeschlossen werden. Der Kostenrahmen von CHF 230 Mio. wurde eingehalten, die Strukturreform nach der definierten Variante OPTIMA ist vollzogen, die Infrastruktur ist mit rund 100 Umsetzungsprojekten harmonisiert und die Grundlagen für die Informatikführung liegen weitgehend vor. Kritischer beurteilt wird der Changeprozess von NOVE-IT. Auf Anstoss der EFK wurde das Changemanagement (CM) in der Phase 4 verstärkt. CM an einzelne Personen zu binden, erachten wir als nicht zielführend. CM ist insbesondere bei Reorganisationen aus unserer Sicht die zentrale Führungsaufgabe auf allen Stufen (Programmsteuerung, Programmführung, Departementsführung und Amtsführung usw.). Kommunikation ist das zentrale Werkzeug für das CM. Beides muss früh – bereits in Zieldefinition – einsetzen. CM wird um so wichtiger, je föderalistischer und autonomer geführt wird. Föderalismus und Autonomie sind in den Dep/BK und Ämtern stark ausgeprägt. Dies zeigt sich auch darin, dass die Programmführung keine Weisungsbefugnis gegenüber den Dep/BK besass. Dies wirkte zusammen mit der Doppelrolle des IRB, erstens als Programmsteuerung und zweitens als Dep/BK-Führung, erschwerend für NOVE-IT. Die fehlende Weisungsbefugnis wiederholte sich in den Dep/BK auf Stufe der UV, welche gegenüber den Ämtern ebenfalls nicht weisungsbefugt waren. In den Dep/BK standen zudem für eher organisatorische Belange (Prozesse, Instrumente usw.) wenig Ressourcen zur Verfügung und es bestanden kaum Anreize, sich dort zu engagieren. Eine Prozessorientierung muss von oben (Departements-, bzw. Amtsleitung) *gepusht* werden, und die Schlüsselrollen müssen auf vollen Rückhalt vertrauen können. Diesen - insbesondere für Reorganisationsvorhaben - erschwerten Rahmenbedingungen, kann durch ein Hierarchien durchdringendes und umfassendes CM entgegengewirkt werden. Die Evaluatoren und die Metaevaluation sehen hier eine wesentliche Lehre aus NOVE-IT begründet.

Der Nutzen der Qualitätssicherung für die Programm-QS, muss rückblickend im Verhältnis zu den Kosten in Frage gestellt werden. Hier wird auch ein Mangel in der Führung gesehen, indem bei der QS die Unabhängigkeit zu hoch gewichtet wurde. Zudem fehlten detaillierte Vorgaben, und die mit der QS beauftragte Firma hat den Spielraum nicht Gewinn bringend genutzt. Der Fokus lag zu sehr auf der Q-Kontrolle und dies führte in den Dep/BK zu Widerständen.



Die Programmführung und -steuerung haben, wenn auch relativ spät, reagiert. Doch dann war die Chance, die QS als Frühwarnsystem und als Unterstützung der Programmführung zu nutzen, bereits vertan.

5.1.7. Nachhaltigkeit

NOVE-IT war in der BV ein *Novum* und hat stark in die bestehende BV-Kultur eingegriffen und diese verändert. Wir erachten es deshalb als nicht korrekt, wenn für die Beurteilung von NOVE-IT dieser Kulturwandel implizit bereits vorausgesetzt wird. Die Kostentransparenz musste zuerst geschaffen werden. Das heisst, NOVE-IT musste mit der Strukturreform und der Harmonisierung der Infrastruktur zuerst die Voraussetzungen für den Kulturwandel erarbeiten. Mit dem Abschluss von NOVE-IT und wenn die Restanzen aus dem Programm (insbesondere KLR/LV, SLA) erledigt sind, wird die BV in der Lage sein, die IKT als Mittel der Führung einzusetzen. Auch die übrigen Ziele von NOVE-IT werden dann vollständig operationalisiert werden können. Um so weit zu kommen, war das Programm NOVE-IT erforderlich.

Durch den Vollzug der Strukturreform und die Harmonisierung der Infrastruktur ist die Basis für eine nachhaltige Informatik geschaffen worden. NOVE-IT wird seitens der LE, aber auch durch die LB als irreversibel beurteilt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die BV-Informatik technisch und organisatorisch nicht weiterentwickeln wird und weiterentwickeln soll. Heute sind Kräfte sowohl in Richtung einer weiteren Zentralisierung (z. B. für Querschnittsleistungen) als auch für eine teilweise Dezentralisierung, bzw. Rückführung in die Ämter (z. B. für Fachanwendungen) spürbar. Insbesondere betreffend den Fachanwendungen sollte der Gefahr einer parallel zum LE aufgebauten Schatteninformatik entgegen gewirkt werden.

Als grössere Gefahr für die Nachhaltigkeit von NOVE-IT werden die Budgetkürzungen für die Informatik gesehen. Diese Budgetkürzungen können über zwei Stossrichtungen abgefangen werden: Erstens über Effizienzsteigerungen durch eine weitere Standardisierung und Harmonisierung, wobei auch die heutigen Strukturen angetastet würden. Zweitens über einen Leistungsabbau beim LE. Die Definition der Leistungen ist der wohl angemessenere Weg. Damit der LB seine Bestellerkompetenz wahrnehmen kann, ist jedoch zwingend Transparenz betreffend den Leistungen und den dazugehörigen Kosten erforderlich. Aus Sicht der Geschäftsprozesse unterstützt die Informatik die Verwaltungsleistungen. Die dazu erforderliche Informatik muss demzufolge ausgehend von den Geschäftsprozessen und Verwaltungsleistungen abgeleitet, definiert und budgetiert werden. Dazu sind KLR/LV und SLA eine wesentliche Voraussetzung.



Das Fundament von NOVE-IT (Strukturen und Infrastruktur) ist gesichert. Bezüglich den Prozessen und Instrumenten befindet sich die BV auf gutem Weg, auch wenn wir den Kulturwandel als noch nicht vollständig vollzogen erachten. Die Prozessorientierung ist noch nicht in allen Köpfen fest verankert. Was bis Programmende 2003 erreicht wurde, erachten wir jedoch als nachhaltig. Es wird empfohlen, die Ergebnisse von NOVE-IT und der an das Programm anschliessenden Arbeiten einer späteren, vereinfachten Evaluation zu unterziehen. Dazu sind entsprechende Indikatoren noch zu konkretisieren und ggf. an neue veränderte Rahmenbedingungen (z. B. Organisation im Bereich Querschnittsleistungen) anzupassen.

5.2. Abschliessende Würdigung der Evaluation NOVE-IT

Der Auftrag zur Evaluation von NOVE-IT lautet gestützt auf den IRB-Beschluss vom 30. Juni 2003:

„Für ein grosses und komplexes Programm wie NOVE-IT muss gegenüber den Verwaltungseinheiten, Bundesrat, Parlament und Öffentlichkeit Rechenschaft darüber abgelegt werden, wie weit gesteckte Programm-Ziele termingerecht, wirtschaftlich und qualitativ erreicht wurden.“

Dieser Auftrag wurde mit der Evaluation gesamthaft weitgehend erfüllt. Die Evaluation wurde in einem ausserordentlich ambitiösen Zeitrahmen durchgeführt. Den mit der Evaluation beauftragten Firmen standen zwischen Februar und Mai 2004 rund 4 Monate zur Verfügung, die Durchführung der Interviews beschränkte sich auf einen Monat (Mitte März bis Mitte April). In Anbetracht der komplexen Thematik, der zahlreichen Anspruchsgruppen, der umfangreichen Dokumentation und der aufwendigen Befragung (Total rund 140 Interviews), mussten die Evaluatoren Schwerpunkte setzen. Relevanz ging vor Vollständigkeit. Lücken in den Ergebnissen sind so erklär- und begründbar. Es gelang den Evaluatoren rasch eine gute Übersicht über NOVE-IT zu gewinnen. Sie erfassten die wesentlichen Aspekte, wie auch die Lehren, welche aus NOVE-IT zu ziehen sind. Die Evaluation leisten so einen Beitrag, um gegenüber den vorgesetzten Stellen Rechenschaft abzulegen (vgl. Kapitel 4⁶⁹). Die erwarteten und erzielten Ergebnisse der Evaluation sind unten summarisch dargestellt.

⁶⁹ Für die detaillierten Ergebnisse wird auf die Schlussberichte der mit der Evaluation beauftragten Firmen verwiesen, welche die wesentliche Grundlage für die Metaevaluation darstellen.



Ergebnisse der Evaluation NOVE-IT (Evaluanda)	Evaluationsaufträge (ohne Ergebnismessung und Metaevaluation)									
	Ziele & Wirkungen		Programmsteuerung & Programmführung		Externe Qualitätssicherung		Selbstevaluation der Umsetzung		Ausgewählte Aspekte der Umsetzung	
	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden	erwartet	vorhanden
Ziele von NOVE-IT										
Führungsinstrumente										
Kosteneffekte										
Kundenzufriedenheit										
Nachhaltigkeit										
Nebenwirkungen										
Programmauftrag										
Rolle Steuergruppe										
Programmexterne (Stör)faktoren										
Personelle Führung										
Finanzielle Führung										
Termineinhaltung, Planungsqualit.										
Changemanagement										
Gute Praktiken										
Programmdokumentation										
Externe Qualitätssicherung										
Umsetzung Prozesse										
Ums.Harmonisierung Infrastruktur										
Umsetzung KLR/LV, SLA, u. a.										
Wirkung ICO-Methodik										

Tabelle 5: Erwartete und vorliegende Ergebnisse je Evaluationsauftrag

Hinweis zur Darstellung:

blau (dunkel): Hier wurden gemäss Pflichtenheft und Detailkonzept Ergebnisse erwartet

grün (hell): Wie weit die Evaluation Ergebnisse liefert, dargestellt auf Skala: keine – wenige – mehrheitlich – vollständig

Die Schwäche der Evaluation sehen wir z. T. in der Darstellung und Diskussion der Evaluationsergebnisse, die aus Sicht der Metaevaluation mancherorts zu kurz greift. Zudem konnten in den Bereichen *Ziele von NOVE-IT* und *Kosteneffekte* nicht alle erwarteten Ergebnisse erbracht werden. Die wichtigsten Lücken sind nachstehend aufgeführt, für eine detaillierte Diskussion je Evaluationsauftrag wird auf das Kapitel 4.#.4.1 verwiesen.

- Die Aussage, dass die Zielformulierung aus Sicht der Rollenträger (Dep/BK bzw. LE, LB) unklar sei, ist wenig präzise. Die Diskussion der Zielentwicklung unter Einbezug des Kontextes von NOVE-IT fehlt über die gesamte Programmdauer, aber insbesondere für den Programmbeginn. Die in der Metaevaluation geführte Diskussion kann diese Lücke nur teilweise schliessen.



- Eine gewichtige Lücke weist die Evaluation betreffend der Kosteneffekte auf. Die mit der Evaluanda beauftragte Firma kommt zum Schluss: „*Eine Beurteilung der Kostenreduktion, von Synergien und Skaleneffekten ist auf Grund der Informations- und Datenlage nicht möglich*“. Begründet wird dies mit der fehlenden Nullmessung, bzw. der noch nicht vorhandenen Kostentransparenz. Dies ist zwar korrekt, wir erachten es jedoch als bedauerlich, dass die geschätzten Einsparungen von jährlich CHF 130 Mio. nicht anhand der vorliegenden Ergebnisse diskutiert und gewürdigt wurden. Die Metaevaluation versucht über Wirtschaftsstudien Analogien zu allgemeinen IKT-Ausgabenentwicklung herzustellen und so die Lücke zu schliessen (vgl. Kapitel 5.1.2).
Auch die mit der Umsetzung im Bereich der Harmonisierung Infrastruktur beauftragte Firma liefert keine weitere Aufschlüsselung der erzielten Sparpotentiale.
- Die Indikatoren für Flexibilität, Qualität und Nachhaltigkeit konnten durch die beauftragte Firma nicht definiert werden. Die Indikatoren sind in Hinblick auf spätere Überprüfungen der Zielerreichung und für die Steuerung (LB) und Führung (LE) der IKT noch zu definieren.
- Die Evaluation zur Programmsteuerung und Programmführung stellt viele wichtige Aspekte korrekt dar. Sie diskutiert jedoch das Zusammenspiel zwischen der Steuerung und Führung sowohl auf der Ebene des Programms, wie auch auf der Ebene der Departemente nur wenig. Der föderalistische Kontext, in dem NOVE-IT realisiert wurde, sowie die bestehende Autonomie der Departemente werden wenig einbezogen.

Trotz diesen Lücken hat die Evaluation von NOVE-IT das Programm umfassend beleuchtet und dargestellt. Trotz der Beleuchtung mehrheitlich kritischer Aspekte, enthält sie eine Vielzahl von Hinweisen zum Programm, zu den Restanzen und zu Lehren für ähnliche Vorhaben. Die Programmsteuerung bzw. der IRB und die Programmführung können auf Grund der vorliegenden Ergebnisse ihre Schlüsse und die Lehren für die Zukunft ziehen.

Die Evaluation von NOVE-IT hatte z. T. auch den Charakter einer Selbstevaluation und hat die Beteiligten motiviert über das Programm, über die Inhalte und den Prozess von NOVE-IT nachzudenken. Die Interviews und Workshops wurden durch die Involvierten als wertvoll beurteilt. Mehrheitlich wurden Personen in die Evaluation einbezogen, die am Programm beteiligt waren. Die Basis in den Ämtern (LB-LE) konnte sich lediglich über die Internetbefragung äussern. Die Internetbefragung und die Interviews zeigen eine hohe inhaltliche Übereinstimmung, trotz teilweise unterschiedlicher Wahrnehmung. Für die am Programm direkt Beteiligten enthält die Evaluation nur wenige neue Gesichtspunkte. Dies ist teilweise mit der Auswahl der Befragten zu erklären. Einen stärkeren Einbezug der Basis erachten wir jedoch aus Kosten-/ Nutzenüberlegungen als nicht sinnvoll und wäre im Zeitraum der Evaluation auch nicht machbar gewesen. Die Summe der dargelegten Gesichtspunkte und die vernetzte Betrachtung, Diskussion und Würdigung erscheint uns als wertvoll und dem Programm angemessen.



6. Lehren

Am Ende einer umfassenden Evaluation stellt sich die Frage nach den Lehren für zukünftige Vorhaben bzw. nach der Weiterentwicklung von NOVE-IT.

Die Evaluatoren wurden beauftragt, entsprechende Lehren aus den untersuchten Bereichen zu ziehen. Diese sind im Detail in den Evaluationsberichten dokumentiert. Die Lehren werden nachfolgend aus einer die Evaluationsgegenstände übergreifenden Sicht behandelt. Diese Darstellung stützt sich dabei wesentlich auf die Erkenntnisse der einzelnen Evaluationen und stellt diese in Bezug zur Einzel- und Gesamtdiskussion der Ergebnisse (Kapitel 4 und Kapitel 5) dar.

Aus der Formulierung der Lehren kann nicht zwingend geschlossen werden, dass entsprechende Defizite in NOVE-IT vorhanden sind. Die Lehren ergeben sich aus der Diskussion der für Programme wie NOVE-IT als wichtig herausgestellten Aspekte. Diese werden soweit als möglich konkretisiert.

Da viele Lehren für zukünftige IKT-Vorgaben (Kap. 6.1) auch Gültigkeit für die Weiterentwicklung von NOVE-IT haben, werden diese den *Empfehlungen für die Weiterentwicklung von NOVE-IT* (Kap. 6.2) vorangestellt.

6.1. Lehren für zukünftige IKT-Programme

6.1.1. Entwickeln der Programmziele

IKT-Programme sind mehrjährige Grossvorhaben, welche eine Vielzahl von Aktivitäten (Projekte) auf eine gemeinsame Zielsetzung ausrichten⁷⁰. Eine Besonderheit von Programmen wie NOVE-IT ist, dass für mehrere eigenständige Organisationen mehrere (Teil-)Projekte initialisiert, gesteuert und koordiniert werden. Die Interpretation der Ziele in einem sich ändernden Kontext ist dabei eine zentrale Aufgabe der Programm-Beteiligten.

In allen Evaluationen wird der Zieldefinition, -interpretation und -kommunikation entscheidende Bedeutung beigemessen. Ziele müssen interpretiert und umgesetzt werden, sie können im Verlauf der Umsetzung andere Bedeutung erhalten und sich ändern. Und Ziele müssen im Gesamtkontext verstanden werden: Äussere Einflüsse oder geänderte Rahmenbedingungen verändern auch die Zielwahrnehmung.

⁷⁰ Vgl. BinfV, Art 3: Ein Informatikprogramm umfasst mehrere koordinierte Informatikprojekte mit gemeinsamer Zielsetzung.



Lehre 1: Die Programmziele müssen von den Beteiligten (insbesondere der Programmsteuerung und -führung) interpretiert und den Betroffenen kommuniziert werden. Dies hat periodisch (und nicht nur initial oder in ausserordentlichen Situationen) zu erfolgen: Stimmen die Ziele noch? Verstehen alle die Ziele richtig? Handeln alle zielkonform? Was ist noch zu tun, um die Ziele zu erreichen?

Wenige, einfach verständliche und anwendbare Indikatoren zu Zielen sind zu definieren (z. B. gemäss Balanced Score Card-Ansatz). Diese sind einem periodischen Monitoring und Controlling zu unterziehen. Sie unterstützen die Kommunikation.

Zur Interpretation der Ziele gehört, dass sie durch die Beteiligten mit Umsetzungszielen (Aufgaben) und Zielvorgaben stufengerecht in Verbindung gebracht werden können. Diese Operationalisierung der Ziele kann direkt (z. B. Kosteneinsparung) oder indirekt über Indikatoren (z. B. Personalfuktuation für Mitarbeiterzufriedenheit) erfolgen. Die Vermittlung der Indikatoren und Messgrössen bzw. deren Interpretation erfordert ausreichend Zeit. Für die Betroffenen muss nachvollziehbar sein, warum beispielsweise die *Flexibilitätssteigerung der IKT* als Anpassungsfähigkeit der Informatik auf Veränderungen verstanden wird und entsprechende Indikatoren sind zu definieren. Mit den Messgrössen und Indikatoren sind auch die Zielvorgaben zu klären.

Die Evaluatoren ziehen im weiteren folgende Lehren (hier in stark verkürzter Form dargestellt):

- Die genaue Analyse des Anfangszustandes (Base-Line) erlaubt es, die Effekte der Veränderung zu verfolgen, zu bewerten und zu kommunizieren.
- Neben der schlüssigen Formulierung müssen die Ziele frühzeitig kommuniziert und verstanden werden. Kritik kann in einer frühen Phase noch konstruktiv genutzt werden. Die Kommunikation wird erleichtert, wenn die Grundannahmen (z. B. Zentralisierung und Markt) akzeptiert werden und die Ziele als vereinbart gelten, diese konkret und messbar sind.
- Klare und präzise Vorgaben für externe Berater verhindern, dass Erwartungen nicht erfüllt werden und die Beratertätigkeit führungslos wirkt.
- Sparziele sind im Rahmen von Reorganisationsprogrammen immer ein kritisches Element. Reform- und Sparprojekte sollten nicht verbunden werden, da ansonsten Zielkonflikte vorprogrammiert sind. Bemerkung: Umgekehrt löst – wie NOVE-IT zeigt – der Problemdruck, welcher durch Sparziele entsteht, Reformen aus.

Komplexe Programme und Reformprojekte stellen gegenüber der Linien- bzw. Aufbauorganisation wegen den potentiellen Interessenskonflikten eine Herausforderung dar.



Lehre 2: Die Durchsetzbarkeit eines Programms über mehrere Hierarchiestufen und Verwaltungseinheiten ist beschränkt. Die Ziele eines umfassenden Programms sind in den Zielen der Organisation zu verankern (Jahresziele, Mitarbeiterziele usw.). Letzteres kann nur *top-down* entlang der Linienorganisation erfolgen und erfordert das Commitment der Departemente und Ämter. Dieses ist einzuholen.

Für die Fortentwicklung der Ziele ist nach dem Programmstart das Steuerungsgremium verantwortlich. Können die Ziele erreicht werden? Sind die Massnahmen konform mit den übergeordneten Zielen des Auftraggebers? Sind Korrekturen der Ziele nötig? Diese Aufgabe ist anspruchsvoll und sollte mit einem Zielcontrolling basierend auf vereinbarte Indikatoren und Messgrössen unterstützt werden. Die Ergebnismessung stellt ein zweckmässiges Controlling-Instrument dar.

Lehre 3: 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.

Es muss allen Betroffenen klar sein, wie während der Phase des Hinterfragens zu verfahren ist und welche Haltung diesbezüglich der Programm-Sponsor hat. Die Erfahrungen in NOVE-IT haben am Beispiel der LE-Zentralisierung gezeigt, dass sich Verunsicherung lähmend auf den Programmverlauf auswirkt.

6.1.2. Führung und Steuerung von Programmen

Die Programm-Matrixorganisation von NOVE-IT konnte während der Umsetzungsphase ohne grosse Anpassungen beibehalten werden und hat sich bewährt.

Lehre 4: Die Programm-Matrixorganisation von NOVE-IT basiert auf einem Umsetzungsverantwortlichen pro Departement und ist geeignet für Reorganisationsvorhaben, welche zentral koordiniert umgesetzt werden sollen. Erfolgskritisch ist die personelle Schnittstelle und Verankerung in den Departementen (strategisch durch das IRB-Mitglied und operativ durch den UV besetzt). Die Kompetenzen sind klar zu kommunizieren.

Voraussetzung ist, dass der Koordinationsbedarf, z. B. auf Grund zentraler Vorgaben, und die zentrale Stelle in ihrer steuernden und koordinierenden Rolle akzeptiert ist. Die unterschiedliche Umsetzung gemeinsamer Vorgaben, z. B. auf Grund unterschiedlicher Bedürfnisse, und Interpretationsspielräume sind nur innerhalb enger zeitlicher und sachlicher Grenzen möglich.



Die personelle Schnittstelle zu den Departementen (strategisch durch den IRB-Vertreter und operative durch den UV) kann leicht zur Schwachstelle werden, wenn Interessenskonflikte zwischen den Departements- und Programmzielen bestehen. Allfällige permanente Interessenskonflikte müssen deshalb frühzeitig und rasch ausgeräumt werden. Die Verbindung in die Ämter – mit beschränkter Weisungsmöglichkeit – muss über diese Schnittstelle sichergestellt sein.

Die departements-interne Programm-Organisation soll die Organisation auf Stufe Bund spiegeln, wobei der Fokus auf den jeweiligen Umsetzungsprojekten und weniger auf den einzelnen Verwaltungseinheiten liegt.

Lehre 5: Die Personalunion von UV (operativ) und IRB-Vertreter (strategisch) ist zu vermeiden, weil dadurch auf Grund der unterschiedlichen Rollen unter den Umsetzungsverantwortlichen Ungleichgewichte entstehen. Eine Eskalationsmöglichkeit für strategische Fragen fehlt.

Der IRB als strategischer Partner des UV muss über die Möglichkeit verfügen, Ressourcen der Departemente und der Ämter bereitzustellen. Das IRB-Mitglied ist auch ein wichtiger Promotor des Changes in seinem Departement. Der UV führt oder koordiniert die komplexen Projekte (Multiprojektmanagement) innerhalb der Departemente.

Im Unterschied zu Projekten besteht in Programmen tendenziell eine grössere Unsicherheit bezüglich dem Bedarf an Personalressourcen. Da der Programmmanager keinen direkten Zugriff auf diese hat, muss geklärt sein, wie die Ressourcen angefordert und bereitgestellt werden. Mit wenigen Ausnahmen (z. B. Programmmanager oder Prozessverantwortliche) wurden die Rollen im Milizsystem wahrgenommen. Die Rolenträger setzten einen Teil ihrer Arbeitszeit für NOVE-IT ein. Oft lag der eingesetzte Arbeitsanteil aber im einstelligen Prozentbereich und einige Rollen wurden gar nicht besetzt (z. B. Prozess P09 *Finanzielle Führung unterstützen*). Der Arbeitseinsatz wird in Anbetracht der technischen und organisatorischen Komplexität von NOVE-IT als zu knapp beurteilt. Das Milizsystem stiess an seine Grenzen.

Lehre 6: Ein derart komplexes Programm erfordert für koordinative oder fachliche Programmleistungen auf allen Ebenen (Bund, Dep/BK, Amt) Arbeitskapazität. Nach Möglichkeit sind die Mittel auf wenige Personen, die über die notwendige Fachkompetenz verfügen, zu verteilen. Die Beauftragten sind mit den erforderlichen Kompetenzen auszustatten und im erforderlichen Umfang von der operativen Tätigkeit freizustellen.

Ein Programm wie NOVE-IT ist darauf angewiesen, dass die besten Mitarbeitenden der BV sich daran beteiligen. In diesem Sinn könnte eine Rolle in NOVE-IT als Förderungskriterium für die individuelle Weiterentwicklung eingesetzt werden. Entsprechende Anreize (z. B. Leistungsausweis, Karriereplanung) wären zu schaffen. Bewährt haben sich für komplexe Projekte und Programme eine sogenannte Projekt-Charta, worin die Ziele, die Projekt-Organisation, die Zusammenarbeit und die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der Beteiligten umfassend dokumentiert werden.



Als Lehren wurden durch die Evaluation folgende weitere Punkte angesprochen:

- Das Rollenverständnis des Steuergremiums in einem Programm wie NOVE-IT ist zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu klären, schriftlich festzuhalten, und insbesondere beim Übergang der Phasen zu überprüfen.
- Strategisches und Operatives muss getrennt gehalten werden. Operative Probleme sollen nicht auf der strategischen Ebene behandelt werden.

Der IRB, bzw. das Steuerungsgremium des Programms, konzentriert sich auf die Behandlung strategischer Aufgaben. Sind zentrale Programmziele gefährdet, so sind allenfalls Entscheide auf Stufe Auftraggeber zu erwirken.

- Die Umsetzungsverantwortlichen sind bereits während der Konzeptphase einzu-beziehen und die Aufgaben, Kompetenzen sowie Verantwortungen sind zu klären.
- In enger Absprache mit der Programmsteuerung und -führung ist ein integrales, auf Indikatoren basierendes, Programmcontrolling zu definieren. Eine frühzeitige Definition von Indikatoren für die Ziele erleichtert die Steuerung und Führung des Programms.

Die Auftraggeber der Programm-QS (Programmsteuerung und Programmdelegierter) sollen zu Beginn präzise formulieren, welche Aspekte zwingend zu prüfen und welche Fragen durch die QS zwingend zu beantworten sind.

Die Programm-QS eruiert laufend die strategisch bedeutsamen Projekte und fokussiert die QS-Aktivitäten auf diese Projekte. Die Kenngrößen für die Beurteilung der Qualität sollen für wichtige Untersuchungsgegenstände spezifisch festgelegt werden. Diese sollen sich primär auf die wichtigsten Erfolgs- und Risikofaktoren konzentrieren.

Geeignete Firmen mit Fach-Know-How oder Fachstellen sollen vermehrt Stichproben durchführen, wo Risikosituationen vermutet werden.

- Auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Umfang der externen Beratung und verwaltungsinterner Kapazität ist für die Führung und Betreuung der Mandate zu achten. Die Ergebnisse müssen intern auch verarbeitet werden können. Der beabsichtigte Wissenstransfer und ausreichende Kontinuität müssen sichergestellt werden.
- Die Vorgesetzten müssen vom Programm überzeugt und die bereitgestellten internen Ressourcen realistisch sein. Die Umsetzenden sollten über genügend Zeit zur Erledigung der Aufgaben verfügen. Die erbrachte Leistung ist separat zu würdigen.



6.1.3. **Changemanagement, Kommunikation und Kulturwandel**

Grosse Änderungsvorhaben erfordern ein Changemanagement, welches als aktives und umfassendes Gestalten des Unternehmenswandels zu verstehen ist. Changemanagement beginnt mit der Konzeption des Programms und geht nach der Umsetzungsphase weiter. Das Changemanagement geht als Aufgabe der permanenten Organisationsentwicklung in die Linienorganisation über.

Die Evaluation weist auf den zentralen Stellenwert des Changemanagements für Reorganisationsprojekte hin.

Lehre 7: Ein Programm wie NOVE-IT erfordert bereits in der Konzeptionsphase ein sichtbares Changemanagement. Damit verbunden ist eine konsistente Vorstellung des Wandlungsprozesses (Vision und Zielsetzung) unter Berücksichtigung der kulturellen Aspekte und der Kommunikation.

Neben den Zielen müssen die unterschiedlichen Kulturen und Interessenslagen der Departemente von Anfang an berücksichtigt werden. Der Wandlungsprozess kann nicht aufgezwungen werden, sondern erfordert das Commitment der Betroffenen. Insofern muss er immer wieder thematisiert und erneuert werden.

Lehre 8: Changemanagement ist eine Führungsaufgabe. Der Changeprozess muss durch die beteiligten Führungskräfte wahrgenommen und getragen werden. Die Betroffenen sind von Anfang an in geeigneter Form einzubeziehen. Das Commitment der Betroffenen muss eingefordert und erneuert werden.

Das Changemanagement erfordert den entsprechenden Rückhalt. Dort wo das Commitment oder der Rückhalt fehlen, kann der Wandel nicht stattfinden. Die Beteiligten müssen gewillt sein, den Änderungsprozess gemeinsam zu durchschreiten und Konflikte offen auszutragen. Mehrfach wurde von den Evaluatoren auf das teilweise fehlende Commitment aufmerksam gemacht. Symptomatisch dafür waren auch teilweise chronisch knappe interne Ressourcen, Personalwechsel und die Schwierigkeit Projekte intern zu besetzen.

Der mit dem Change angestrebte Kulturwandel muss immer wieder vergegenwärtigt und in der Kommunikation vorweggenommen werden. Dabei kann auf gemachte Erfahrungen des Wandels verwiesen werden: „Das haben wir doch alles schon einmal durchlebt“. NOVE-IT kann insofern als Vorreiter gesehen werden.



Lehre 9: Der mit dem Change angestrebte Kulturwandel muss immer wieder vergegenwärtigt und in der Kommunikation vorweggenommen werden. Der emotionalen Seite des Wandels ist Rechnung zu tragen, zumal sich darin auch der Kulturwandel sowie Fragen von Macht und Kontrolle widerspiegeln (es gibt Verlierer und Gewinner). Konflikte müssen so offen als möglich ausgetragen werden.

In Zusammenhang mit dem Changemanagement orten die Evaluatoren Kommunikationsprobleme (die sich gegen Ende des Programms nur teilweise entspannt haben). Die Kommunikation ist nicht bis zu den Ämtern gelangt, die Zielwahrnehmung ist unterschiedlich.

Lehre 10: Die mehrseitige Kommunikation als entscheidender Erfolgsfaktor ist eine permanente Aufgabe des Changemanagements und somit aller Führungsstufen. Die Kommunikation berücksichtigt alle Stufen, alle Beteiligten und Betroffenen.

(...) Kommunizieren ist der Job der Führung. Wer dafür gesorgt hat, dass die richtigen Informationen zur richtigen Zeit am richtigen Ort ankommen und dass die richtigen Leute zur richtigen Zeit die richtigen Fragen auf die richtige Art und Weise miteinander besprechen, der hat seinen Job als Manager hervorragend getan (Doppler, Lauterburg 1994).

Die starke Dezentralisierung der Umsetzung erfordert hier, wegen der Vielzahl potenzieller Bruchstellen und der unterschiedlichen Interessen, besondere Aufmerksamkeit. Die durchgängige Kommunikation innerhalb eines Departements bis zu den Ämtern muss durch das IRB-Mitglied bzw. den UV sichergestellt werden. Das IRB-Mitglied soll über Kontakte auf allen Hierarchiestufen die notwendige Weisungsmöglichkeit ausüben können.

Die Evaluatoren führen die Lehren noch weiter aus:

- Programmmanagement ist neben der Planung vor allem Kommunikation und Marketing. Programmführung ist Vermitteln, Diskutieren, Zuhören, Begründen, Verkaufen und Überzeugen, aber auch Durchsetzen, wenn den Betroffenen die Argumente und Gründe klar sind.
- Stetige und periodische Kommunikation der Ziele und des Erreichten sollen offen geführt werden. Falsche Erwartungen und überhöhte Hoffnungen müssen vermieden werden.
- Kommunikation erfordert genügend Zeit für die initiale Abstimmung und ausreichende Kapazitäten (für ein offenes Ohr) während der Umsetzung.



6.1.4. **Strukturanpassung**

Lehre 11: NOVE-IT bestätigt mit dem pragmatischen Ansatz, dass Strukturanpassungen rasch und konsequent vollzogen werden müssen. Sie bilden die Basis für weitere Elemente der Umsetzung (insbesondere die Prozesseinführung).

Werden die Anpassungen, welche noch nicht verdaut sind, hinterfragt, entsteht zusätzliche Verunsicherung, welche sich lähmend auswirken kann (wie die Zentralisierungsdebatte gezeigt hat). Die Strukturanpassungen durch NOVE-IT wurden teilweise auch unter dem Tenor „mehr Markt“ begrüßt. Die Evaluatoren weisen auf die Problematik solcher expliziter oder impliziter Grundannahmen hin. Sind diese Grundannahmen noch gültig, sind die Voraussetzungen gegeben.

Lehre 12: Mit der Strukturanpassung muss auch die Frage nach den neuen *betrieblichen* und *wirtschaftlichen* Rahmenbedingungen geklärt werden (z. B. Machtverhältnis zwischen LE und LB)

Die Prozesse sollen konsequent auf das angestrebte betriebswirtschaftliche Modell ausgerichtet werden. Wie viel Autonomie hat der LE? Wie viel Markt wird angestrebt? Welche Leistungen sollen erbracht werden? ⁷¹

6.1.5. **Prozesse einführen**

Die Evaluation zeigt auf, dass die Einführung der neuen Informatik-Prozesse komplex und anspruchsvoll ist. Damit Prozesse gelebt werden können, müssen eine Reihe von Voraussetzung geschaffen werden: Neben Strukturanpassungen müssen geeignete Instrumente bereitgestellt und die Rollenträger in ihre Funktionen eingeführt werden.

Die Prozesse müssen im Gesamtzusammenhang (Prozesshaus) verstanden werden. Prozesse sind untereinander und teilweise mit spezifischen Instrumenten verknüpft. Fehlt ein (Schlüssel-)Element oder ist es ungenügend ausgeprägt, wirkt dies limitierend oder gar verhindernd (vgl. Kap. 4.1.4.4 bzw. Kap. 5.1.4). Das Prozesshaus als ganzes funktioniert nicht wunschgemäß. Instrumente sind Grundlage für Prozesse. Je nach Bedeutung müssen diese bei der Einführung der Prozesse zwingend vorliegen, die Verfügbarkeit ist oft wichtiger als der Funktionsumfang. Ohne KLR/LV und SLA ist z. B. die Nahtstelle zwischen *P04 Informatik führen* und *P06 Informatik betreiben* kaum lebbar. Die Prozesse sind soweit auszugestalten, dass sie dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess zugeführt werden können. Dazu müssen die Instrumente bereit stehen (evtl. auch erst in einer unvollständigen Version).

⁷¹ Das Beispiel KLR/LV illustriert die Wichtigkeit, dass die betriebswirtschaftlichen Grundsätze früh verbindlich definiert und dokumentiert werden (vgl. "Ausführungsbestimmungen zur Führung, Organisation und Betriebswirtschaft im Rahmen der Einführung NOVE-IT KLR/LV" vom 25.02.03).



Lehre 13: Die Schlüsselemente des Prozesshauses (Prozesse, Ressourcen und Instrumente) müssen identifiziert werden. Sie definieren einen kritischen Pfad in der Umsetzung. Die Einführung von Prozessen ist aber auch mit einem Kulturwandel verbunden, der das Verhältnis der Betroffenen zur Strukturorganisation verändert. Dieser Kulturwandel beeinflusst ebenfalls die Planung.

Zwischenetappen sollten soweit als möglich eingeplant werden: einerseits führen sie rasche Erfolge vor Augen, andererseits verhindern „Stabilitätsinseln“ zu grosse Rückschläge.

Umgekehrt müssen die Organisationen auf Rückschläge vorbereitet, und Widerstände müssen ernst genommen werden. Hier setzt auch das umfassende Changemanagement an (siehe oben). Auf Grund der Veränderungen sind Widerstände zu erwarten, denen nicht nur sachlogisch begegnet werden kann.

Weitgehend positiv an der Einführung der Prozesse bei NOVE-IT wurden die Instrumente zur Qualitätssicherung bewertet.

Lehre 14: Die periodische Qualitätsmessung ist ein wichtiges Kontroll- und Steuerungselement bei der Einführung und der Weiterentwicklung der Prozesse. Abhängig von der Zielsetzung und des Einführungsstandes der Prozesse eignen sich grundsätzlich die in NOVE-IT erarbeiteten Prozess-Assessments.

Die auf ISO/IEC 15504 basierenden Instrumente SPICE-Assessments und das vereinfachte Instrument PAL werden grundsätzlich⁷² als geeignet angesehen:

- Prozess-Assessments light (PAL) für die flächendeckende Erfassung des Umsetzungs-Stands
- SPICE-Assessments für vertiefte Prozessanalysen zur gezielten Optimierung stabiler Prozesse

Die Evaluation zeigt auf, wie diese Instrumente geeignet weiterentwickelt werden sollen.

6.1.6. Evaluation durchführen

Die Metaevaluation erachtet die Evaluation von NOVE-IT als gelungen. Das Konzept der Evaluation bestimmt das Kosten/Nutzen-Verhältnis einer solchen Untersuchung. Relevanz soll wichtiger gewertet werden als Vollständigkeit. Klare Vorgaben, ein stufenweises Vorgehen (Pflichtenhefte – Detailkonzept – Durchführung – Synthese und Metaevaluation) sowie der enge Zeitrahmen haben sich bewährt.

⁷² Die Evaluatoren weisen darauf hin, das PAL und SPICE-Assessments dazu noch verbessert werden sollten



Lehre 15: Für ein so umfassendes Projekt wie NOVE-IT ist eine Evaluation zweckmäßig. Neben der Rechenschaftsabgabe und den Lehren regt die Evaluation zur Reflexion an und erlaubt eine gesamtheitliche Würdigung. Unter Umständen bietet sich eine Evaluation auch bei Phasenübergängen, z. B. zwischen Konzeption und Umsetzung an.

Die Evaluatoren ergänzen die Lehre bezüglich der Selbstevaluation:

- Die (formative) Evaluation sollte bereits während der Programmdurchführung analysiert werden. Insbesondere eignet sich dazu die Selbstevaluation, weil sie zur Selbstreflexion der Beteiligten und Betroffenen anregt und damit die Kommunikation fördert.

6.2. Empfehlungen zur Weiterentwicklung von NOVE-IT

Ausgehend von den Erkenntnissen und Lehren aus den Evaluationsaufträgen und der Ergebnismessung werden nachfolgend die Restanzen aus NOVE-IT, sowie der Handlungsbedarf und die möglichen Stossrichtungen aufgezeigt. Zudem wird beschrieben, wie die durch das Programm erreichten Reformen und Wirkungen nachhaltig weiterentwickelt werden können.

6.2.1. Strukturreform

Einige Evaluatoren weisen auf die Bedeutung der Strukturreform hin. Sie beschreiben die bestehende Verunsicherung der Betroffenen (vor allem LE) hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen. Werden beispielsweise weitere Leistungsbereiche als Querschnittsleistungen zentralisiert, müssen die LE ihre Strukturen nochmals überdenken. Einige Evaluatoren weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der angestrebte Grad der Zentralisierung und die Frage der Marktregeln für die LE nicht vollständig geklärt ist.

Empfehlung 1: Die durch die BinfV nicht abschliessend geklärten strategischen Fragen zur Führung, Organisation und Betrieb der Informatik (z. B. zu Leistungsbezug, Leistungsauftrag, Querschnittsleistungen oder Autonomie der LB) sollen durch die Entscheidungsträger (IRB, Departemente) rasch geklärt werden. Für die LB und LE sind diesbezüglich verbindliche und klare Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein allfälliger Entscheidungsprozess zu den Fragen und die zeitlichen Vorstellungen zur Umsetzung sollen unmissverständlich kommuniziert werden.

Der Erfolg der neuen Strukturen (Entflechtung und Zentralisierung) wird von der Wirksamkeit der Prozesse und damit von den Instrumenten abhängig sein. Die Leistungsfähigkeit der LE (Operative Informatikaufgaben werden nur in offiziellen LE-VE wahrgenommen) und die Kompetenz der LB (LE wird durch LB gesteuert) wird über die Prozesse bestimmt. Die Kundennähe, welche gegen eine Zentralisierung ins Feld geführt wurde, muss durch die Prozessgestaltung aufgefangen werden.



Das SLA ersetzt nicht den persönlichen Kontakt, sondern formalisiert die Zusammenarbeit, die es den Partnern ermöglicht, sich intern zu optimieren. Umgekehrt müssen die LB-Verwaltungseinheiten genügende Bestellerkompetenz aufbauen, um die LE wirkungsvoll und bedarfsgerecht zu steuern.

Es besteht die Gefahr, dass auf Grund der Unsicherheit und der dadurch allenfalls ausgelösten Lähmung Provisorien über längere Zeit bestehen. Solche Zwischenzustände sind unbefriedigend, ineffizient und daher zu vermeiden.

6.2.2. Harmonisierung der IT-Infrastruktur

Die Harmonisierung der IT-Infrastruktur ist weit fortgeschritten (Das Fundament ist gelegt). Die Ergebnismessung hat die Restanzen, welche teilweise terminiert sind, im Detail angeführt. Eine externe Evaluation sieht im Bereich des zentralen Druckoutputs und des EDV-Arbeitsplatzes Potential für eine weitergehende Harmonisierung. Diese im Bereich der Querschnittsfunktionen liegenden Potentiale sind wegen allfälliger struktureller Konsequenzen (siehe Kap. 5.1.2) zu hinterfragen.

Neben den betrieblichen Aspekten bestehen für die Harmonisierung der Infrastruktur auch langfristige, finanzielle oder strategische Anreize (z. B. Qualitätssteigerungen). Die Informatikprozesse sind dahingehend ausgelegt, dass die Harmonisierung der betriebenen Infrastruktur als permanente Aufgabe der LE wahrzunehmen ist.

Empfehlung 2: Die Weiterentwicklung der *Harmonisierung der Infrastruktur* ist ein Dauerauftrag der LE. Dabei stehen weniger die konkreten Restanzen gegenüber NO-VE-IT im Vordergrund, sondern die Effizienz der Informatikprozesse und die langfristige Informatikplanung des LB.

Ein wichtiger Treiber ist die Effizienzsteigerung. Der Gefahr, dass den getätigten Investitionen nicht weitere folgen, und dass die Informatik wieder uneinheitlich wird, kann mit geeigneten Indikatoren und Kenngrößen begegnet werden. Zudem kann ein entsprechendes Controlling eingesetzt werden. Diese Massnahmen erfordern Instrumente wie die KLR/LV, SLA und Benchmarking. Die zentralen Vorgaben (Standards) stellen einerseits *Best-Practice*, aber auch einen gewissen Investitionsschutz sicher.

6.2.3. Informatikprozesse

Sowohl die Strukturanpassung sowie die Harmonisierung der Infrastruktur werden von der Wirksamkeit der Prozessorganisation abhängen. Die Evaluation hat aufgezeigt, dass wesentliche Elemente z. B. *P06 Infrastruktur betreiben* oder *P08 Prozesse pflegen* nicht flächendeckend greifen. Zusätzlich fehlen wesentliche Instrumente wie KLR und SLA.

Das Prozesshaus, bestehend aus acht Informatikprozessen, (P02 wird als HR-Prozess definiert) muss weiter stabilisiert werden.



Empfehlung 3: Die Informatikprozesse bringen den gewünschten Nutzen erst durch ein optimales Zusammenspiel der Führungsprozesse (steuern, führen) mit den Informatikern- (entwickeln, betreiben, unterstützen) und den Supportprozessen sowie allen erforderlichen Instrumenten. Einzelne Prozesse oder Instrumente können für die gelebte Prozessorientierung limitierend wirken. Entsprechend müssen die Restanzen angegangen werden, die Instrumente KLR und SLA sind dabei von entscheidender Bedeutung.

Der mit der Prozesseinführung initiierte Kulturwandel muss im Rahmen des Changemanagements bzw. der Organisationsentwicklung voran getrieben werden.

Einige Evaluatoren machen auf die Bedeutung des Qualitätsmanagements und auf entsprechende Indikatoren aufmerksam. Die Prozesse sind erst dann stabil, wenn sie sich zumindest theoretisch dem kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP)⁷³ zu führen lassen. Allenfalls sollen die Prozesse zuerst in stark vereinfachter Form umgesetzt werden. Hinsichtlich konzeptioneller Weiterentwicklung wird der Prozessausschuss Bund eine wichtige Rolle haben.

Die Umsetzung der Prozesse hat sich in wichtigen Bereichen verzögert: Der Informatik-Kernprozess P06 *Infrastruktur betreiben* existiert gemäss Ergebnismessung erst teilweise und wird erst Ende 2005 vollständig umgesetzt sein.

Prozess P02 *Fähigkeiten entwickeln* wurde als Informatikprozess aufgegeben und als HR-Prozess neu entwickelt. Hierbei sind die Schnittstellen zu den Informatikprozessen auszugestalten.

Wie mehrfach aufgezeigt, spielen die Instrumente für die Prozessumsetzung und demzufolge für die Zielsetzungen von NOVE-IT eine wichtige Rolle.

Empfehlung 4: Die fehlenden Instrumente für die Umsetzung der Prozessorganisation werden mit Nachdruck umgesetzt:

- Die KLR/LV soll zügig und ohne Verzögerung fertig gestellt werden.
- Die SLA müssen im Rahmen von Verhandlungen zwischen LB und LE ausgearbeitet werden. Der Standard-SLA wird für die KLR entscheidend.
- Das *Informatikcontrolling* ICO wird mit dem *Anwendungscontrolling* ACO erweitert bzw. eingeführt. Fragen des Funktionsumfangs (Vereinfachung) und der Toolunterstützung sind zu klären.

Die Evaluatoren nehmen in mehrfacher Hinsicht, teils detailliert Stellung zur KLR. Folgende Einschätzung deckt sich auch mit der Metaevaluation: Die sachlichen Anforderungen der KLR/LV müssen geklärt werden. Evtl. ist eine vereinfachte Form anzustreben, wobei der Aufwand für die Leistungs- und Kostenerfassung und der Nutzen für die Steuerung abzuwägen sind.

⁷³ Basierend auf P08 *Prozesse pflegen*



Die Verknüpfung zu den SLA über Service-Definitionen ist ebenfalls zu berücksichtigen. Für eine zügige Umsetzung sind ausreichende (interne) Personalressourcen bereitzustellen.

Die SLA auszuhandeln wird das gegenseitige Rollenverständnis der LB und LE entscheidend bestimmen. Das noch vorhandene Misstrauen muss überwunden werden. Entscheidend hierzu ist der kulturelle Kontext: Das SLA kann als Chance wahrgenommen werden, um sich in der neuen Rollen zu positionieren. Aber es kann auch als Einschränkung und Entfremdung erfahren werden. Die grundlegenden Rahmenbedingungen müssen für die LE weitgehend stabilisiert sein, damit die Grundannahmen (z. B. LE-Strukturen) des SLA nicht permanent hinterfragt werden müssen. Vielversprechend dürfte auch der Ansatz von Proforma-SLA sein, weil damit die Eintrittschwelle reduziert wird und erste Erfahrungen gesammelt werden können.

Das ICO-Instrumentarium wird teilweise als zu komplex empfunden. Die Entwicklung einer vereinfachten Version, die auf die Bedürfnisse der Anwendergruppen fokussiert ist (ICO light) und die entsprechende Schulung bzw. Weiterbildung können zu einer Verbesserung der Akzeptanz führen. Der empfundene Komplexitätsgrad der Instrumente hängt entscheidend von der Anwendung und der Zielsetzung ab. Bei der Weiterentwicklung sind daher die Anspruchsgruppen einzubinden.

6.2.4. **Nachhaltigkeit / Kulturwandel**

Auch nach NOVE-IT geht der Change-Prozess weiter. Der Kulturwandel (Professionalisierung der Informatik, Prozessorientierung, Marktdenken, Service-Mentalität, usw.) muss nach NOVE-IT gefestigt und weitergeführt werden. Diesen Prozess weiterzuführen ist eine Aufgabe aller oberen Führungsstufen: entsprechende Visionen und Strategien müssen entwickelt werden. Insbesondere die Ämter und Departemente sind gefragt. Der LB muss eine aktive Führungsrolle als Besteller übernehmen. Der LE tritt als kompetenter und innovativer Dienstleister auf, welcher seine Autonomie für seine stetige Verbesserung nutzt.

Empfehlung 5: 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.



6.2.5. IKT-Organisation

Mit dem Abschluss von NOVE-IT wird eine gut eingespielte Programmorganisation aufgelöst. Wesentliche Massnahmen (KLR/LV, SLA, Prozesse) werden weiterbearbeitet. Neue Fragestellungen verbunden mit dem technologischen und gesellschaftlichen Wandel werden auf die Informatik des Bundes zukommen. Im Hinblick auf eine längerfristige Steuerung der IKT sind die Rollen (IRB, ISB, Departemente, LE), die Aufgaben und die Zusammenarbeit (Kompetenz und Verantwortung) zu diskutieren, zu definieren und weiter zu entwickeln.

16. August 2004

AWK Group
Leutschenbachstrasse 45
CH-8050 Zürich

* * * *



A. Anhang

A.1. Evaluanda und Leitfragen für die Evaluation von NOVE-IT

Für sämtliche Ziele und Elemente des Programmablaufs wurde geprüft, ob und mit welcher Methode sie gemessen, beurteilt oder evaluiert werden sollen. Grundsätzlich wird angestrebt, möglichst viel auf der Basis vorhandener Dokumente und Daten sowie der geplanten Ergebnismessung aussagen zu können. Insbesondere dort, wo eine ausreichende Basis an messbaren Daten oder beobachtbaren Fakten nicht oder nicht mit angemessenem Aufwand beigebracht werden kann, wird auf eine Beurteilung oder Evaluation verzichtet. Einzelne Punkte, insbesondere Wirkungen von NOVE-IT, lassen sich erst später, längere Zeit nach Abschluss des Programms beurteilen.

Extern evaluiert werden diejenigen Teile, wo Programmorganisation oder Linie befangen sind und eine unabhängige Stelle die Evaluation durchführen muss. Dies gilt insbesondere für die Programmführung und -steuerung, die Umsetzung in der Linie sowie die Qualitätssicherung.



M: Evaluationsmethode (0: keine Evaluation / 1: Auswertung / 2: Ergebnismessung (keine zusätzliche Datenerhebung 3: Selbstevaluation / 4: externe Evaluation / * teilweise Beurteilung/Evaluation)						
	Bereich		Teilbereich		Gegenstand	M
1	Ziele & Wirkungen	11	Mittel der Führung	111	Dient den Geschäftszielen	4
				112	Linie bestimmt Einsatz der IKT	4
				113	Hilfsmittel zur Führung bereitgestellt	4
		12	Effizienzsteigerung	121	Kosten um 23% reduziert	4
				122	Synergiepotenziale und Skaleneffekte genutzt	4
		13	Flexibilitätssteigerung	131	IKT passt sich rasch an Geschäftsprozesse an	0/4
				132	IKT passt sich rasch an Organisationsänderungen an	0/4
				133	IKT passt sich rasch an Entwicklung der Technologie an	0/4
		14	Qualitätssteigerung	141	Qualität der Leistung entspricht den Anforderungen der LB	4
				142	Betrieb langfristig sichergestellt	0/4
				143	Qualitätsindikatoren definiert	4
				144	Qualitätsmanagement eingeführt	4
		15	Weitere Wirkungen	151	LB zufrieden	4
				152	LE zufrieden	4
				153	Nachhaltigkeit gesichert	0/4
		16	Nebenwirkungen	161	Positive	4
				162	Negative	4



	Bereich		Teilbereich		Gegenstand	M
2	Massnahmen	21	Strukturreform	211	Trennung LB – LE	2
				212	Trennung Steuerung – LE	2
				213	Reduktion Anzahl LE	2
		22	Harmonisierung Infrastruktur	221	Komplexitätsreduktion	2
				222	Standardisierung	2
				223	Anwendungsarchitektur	2
				224	Technologiearchitektur	2
		23	Prozesse	231	P01 Informatik steuern	2
				232	P02 Fähigkeiten entwickeln	3
				233	P03 Güter und Dienstleistungen beschaffen	2
				234	P04 Informatik führen	2
				235	P05 Lösungen bereitstellen	2
				236	P06 Betrieb sicherstellen	2
				237	P07 Benutzer unterstützen	2
				238	P08 Prozesse pflegen	2
				239	P09 Finanzielle Führung unterstützen	2
		24	Instrumente	241	Hermes	2
242	ICO			2		
243	Portfoliomanagement			2*		
244	KLR			2*		
245	Verpflichtungskredite			1		



	Bereich		Teilbereich		Gegenstand	M
3	Programmdurchführung	31	Programmsteuerung	311	Programmauftrag	4
				312	Rolle Steuergruppe/IRB	4
				313	Rolle Bundesrat	0
				314	Rolle Parlament	0
				315	Programmexterne Störfaktoren	4
		32	Programmführung	321	Personelle Führung	4
				322	Finanzielle Führung, Finanzcontrolling	4
				323	Termineinhaltung	4
				324	Planungsqualität	4
				325	Changemanagement, Ausbildung, Kommunikation	4
				326	Gute Praktiken, Grundsatz 1:7	4
				327	Vergabe Dienstleistungsaufträge	4
				328	Programmdokumentation	4
				329	Qualitätssicherung	4
		33	Umsetzung (Projektführung und -umsetzung in den Departementen)	331	BK	3/4
				332	EJPD	3/4
				333	EDA	3/4
				334	EDI	3/4
				335	VBS	3/4
				336	EFD	3/4
337	EVD			3/4		
338	UVEK			3/4		
34	Beraterfirmen	340	A.D. Little	0		
		341	PwC	2*		
		342	IBM	2		
		343	Arthur Andersen/BearingPoint	2		
		344	Arthur Andersen/KPMG	2		
		345	CSC	2		
		346	IMCZ/ADW	2		
		347	APP	2		
		348	SynSpace	2		
		349	Einzelberater	32		
		4	Metaevaluation			401



A.1.1. Externe Evaluation von Zielen und Wirkungen (V2)

Die Evaluanda sind im *Konzept für die Evaluation NOVE-IT* (vgl. *vorige Tabelle*) aufgeführt. Die externe Evaluation soll die Evaluanda zu *Ziele und Wirkungen* abdecken.

Die Evaluation ist ausgehend von den Leitfragen in diesem Kapitel zu gestalten. Diese sind zu detaillieren und zu operationalisieren.

Mittel der Führung dienen den Geschäftszielen (Evaluandum 111)

Leitfrage 111: Wird die IT zur Erreichung der politischen und geschäftlichen Ziele der Bundesverwaltung optimal eingesetzt?

Das Ziel „Mittel der Führung“ soll erreicht werden, wenn die Massnahmen von NOVE-IT umgesetzt sind. Da die Umsetzung noch nicht in allen Bereichen abgeschlossen ist, ist die Beurteilung aus heutiger Sicht vorzunehmen und sind allfällige absehbare Lücken und die Grenzen der möglichen Zielerreichung aufzuzeigen.

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Wie weit sind die Ziele am 31.12.2003 erreicht?
- Wo gibt es noch Lücken?
- Was sind die internen oder externen Gründe für allfällige Abweichungen von der Zielsetzung?

Linie bestimmt Einsatz der IKT (Evaluandum 112)

Leitfrage 112: Bestimmt heute der LB (Leitung des Departements, der Verwaltungseinheiten) den Einsatz der IKT, insbesondere bei Neu- und Weiterentwicklungen?

Da die Instrumente für die integrale Führung des IKT-Einsatzes durch die LB erst mit Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zur Verfügung stehen wird, muss sich die Leitfrage 112 auf die Entwicklungsvorhaben beschränken. Seit 2003 sind nämlich die Projektgelder beim LB einzustellen.

Konkretisierende Teilfragen sind:

- In welchen Bereichen bestimmt der LB den IKT-Einsatz am 31.12.2003? Wo nicht?
- Welche Entwicklung zeichnet sich hinsichtlich integraler Führung des IKT-Einsatzes ab? Wann wird dieses Ziel erreicht?



Hilfsmittel zur Führung (Evaluandum 113)

Leitfrage 113: Welche Hilfsmittel zur Informatikführung (ICO, KLR, Prozesse) stehen auf den Stufen Bund, Departement und Amt zur Verfügung?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Entsprechen die Hilfsmittel der Führung den Anforderungen der Nutzenden?
- Werden die Hilfsmittel genutzt?

Da die Instrumente für die integrale Führung des IKT-Einsatzes durch die LB erst mit Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung vollständig zur Verfügung stehen werden, muss sich die Leitfrage 113 auf die Entwicklung und der bestehenden Instrumente beschränken.

Kostenreduktion (Evaluandum 121)

Leitfrage 121: Werden die Kosten pro Leistungseinheit für Informatikdienstleistungen gegenüber 1999 um 23% reduziert?

Da eine zuverlässig verifizierte Vergleichsbasis aus der Zeit vor NOVE-IT fehlt, stellt sich die Frage nach der Messbarkeit der Effizienzsteigerung. Die Bereiche, in welchen ein Kostenvergleich möglich ist, müssen erst identifiziert und für eine mögliche „Hochrechnung“ plausibilisiert werden. In Zusammenhang mit den IKT-Gesamtausgaben interessiert, wie sich der Umfang seit 1999 und die Kostenstruktur (Anschaffungen, Betrieb Basisinfrastruktur und Anwendungen, Support, Projekte) verändert haben.

Die Programmleitung wird zu Programmende in Zusammenarbeit mit der EFV auf Grund der Voranschläge und Staatsrechnungen 1999 - 2003 eine Abrechnung des finanziellen Nutzens von NOVE-IT vornehmen. In Zusammenhang mit Evaluandum 121 interessieren deshalb insbesondere folgende Fragen:

- In welchen IKT-Einsatzbereichen kann eine Kostenreduktion auf Grund von NOVE-IT nachgewiesen und die pauschale Hochrechnung auf Grund von Voranschlag und Staatsrechnung verifiziert werden?
- Kann anhand zuverlässiger Angaben beurteilt werden, wie sich die Kostenstruktur verändert hat?



Synergien und Skaleneffekte (Evaluandum 122)

Leitfrage 122: Welche Effizienzsteigerungen konnten durch Synergien und Skaleneffekte erreicht werden?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Werden Synergien und Skaleneffekte im erhofften und möglichen Umfang genutzt?
- Welche Skaleneffekte wirken sich in Zukunft aus?
- Welche Synergiepotenziale und Skaleneffekte werden (noch) nicht ausgeschöpft? Warum?
- Lassen sich die finanziellen Erträge durch Nutzung bzw. die Mehrausgaben durch fehlende Nutzung bestimmen? Wenn ja, wie hoch sind sie?
- Wann und nach welchen Kriterien ist eine Nachevaluation bzw. eine regelmässige Messung dieses Ziels vorzunehmen?

Flexibilitätssteigerung (Evaluanda 131, 132 und 133)

Leitfrage 131: Passt sich die IKT genügend rasch an Veränderungen der Geschäftsprozesse an?

Leitfrage 132: Passt sich die IKT genügend rasch an Organisationsänderungen an?

Leitfrage 133: Passt sich die IKT genügend rasch an die Entwicklungen der Technologie an?

Dieser Fragekomplex kann heute wegen der kurzen Beobachtungsdauer nur eingeschränkt beurteilt werden. Aus heutiger Sicht stellen sich deshalb Fragen bezüglich einer späteren Beurteilung.

Zu beantwortende Fragen sind deshalb:

- Welches sind die Kriterien für eine Beurteilung der Erreichung des Flexibilitätsziels?
- Wann soll die erforderliche Evaluation sinnvollerweise vorgenommen werden?

Qualitätssteigerung (Evaluanda 141 - 144)

Leitfrage 141: Entspricht die Qualität der IKT-Dienstleistungen den Anforderungen der LB?

Leitfrage 142: Kann der Betrieb der Infrastruktur und aller wichtigen Anwendungen langfristig sichergestellt werden?

Leitfrage 143: Sind (für Betrieb, Support und Entwicklung) Qualitätsindikatoren definiert und werden sie angewandt?

Leitfrage 144: Wird ein systematisches Qualitätsmanagement angewandt?



NOVE-IT strebt auch eine Qualitätsverbesserung der IKT-Dienstleistungen an. Qualitätssichernde Faktoren sind in einzelnen Prozessen eingebaut (z. B. P05 mit HERMES), doch hat NOVE-IT kein umfassendes System der Qualitätssicherung zentral vorgegeben.

Dieser Fragekomplex kann heute wegen der kurzen Beobachtungsdauer nur teilweise beurteilt werden. Aus heutiger Sicht stellen sich deshalb sowohl Fragen bezüglich des Erreichten als auch einer späteren umfassenderen Qualitätsbeurteilung.

Zu beantwortende Fragen sind deshalb:

- In welchem Ausmass entspricht die Qualität der Leistungserbringung den Anforderungen der Leistungsbezüger?
- Sind für Betrieb, Support und Entwicklung Qualitätsindikatoren definiert und werden sie angewandt?
- Wo besteht ein systematisiertes Qualitätsmanagement?
- Welches sind die Kriterien für eine Beurteilung der Erreichung des Qualitätsziels?
- Wann soll die vollständige Evaluation auch bezüglich Betriebssicherung sinnvollerweise vorgenommen bzw. wie soll die Qualität regelmässig gemessen werden?

Zufriedenheit LB und LE (Evaluanda 151 und 152)

Leitfrage 151: Mit welchen Aspekten von NOVE-IT (Durchführung, Umsetzung, Ergebnissen) sind die LB zufrieden, mit welchen Aspekten unzufrieden?

Leitfrage 152: Mit welchen Aspekten von NOVE-IT (Durchführung, Umsetzung, Ergebnissen) sind die LE zufrieden, mit welchen Aspekten unzufrieden?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Welche Erwartungen der Ansprechgruppen in den LB- und LE-Organisationen wurden erfüllt / nicht erfüllt?
- Was wird als störend bzw. belastend empfunden?
- Wie wirkt sich die (Un-)Zufriedenheit auf Umsetzung bzw. „Umgehung“ des Systems und Ergebnisse aus?



Nachhaltigkeit (Evaluandum 153)

Leitfrage 153: Hat NOVE-IT die beabsichtigte nachhaltige Wirkung?

Wegen der kurzen Beobachtungsdauer und der noch bestehenden Restanzen stellen sich deshalb Fragen bezüglich einer späteren Beurteilung der Nachhaltigkeit.

Zu beantwortende Fragen sind deshalb:

- Welches sind die Kriterien für eine Beurteilung der Nachhaltigkeit?
- Wie soll die Nachhaltigkeit regelmässig beurteilt werden?
- Durch welche Massnahmen wird die Nachhaltigkeit sichergestellt?
- Von welchen externen und internen Faktoren wird die Nachhaltigkeit beeinflusst oder gefährdet?

Nebenwirkungen (Evaluanda 161 und 162)

Leitfrage 161: Welche positiven Nebenwirkungen sind mit NOVE-IT verbunden?

Leitfrage 162: Welche negativen Nebenwirkungen sind mit NOVE-IT verbunden?

Während NOVE-IT wurden immer wieder Aussagen über negative (z. B. Rückstellung von andern IKT-Projekten, zu wenig Ressourcen für eine adäquate Umsetzung der Vorgaben zur IKT-Sicherheit, Gefährdung des Betriebs) oder positive (z. B. Kulturwandel strahlt auf andere Bereiche aus) Nebenwirkungen gemacht. Im Rahmen der Programmevaluation soll erhoben werden, in welchem Ausmass solche Nebeneffekte auftraten, wen sie betrafen und wie ihnen gegengesteuert bzw. sie genutzt wurden.

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Welche Nebenwirkungen hatte NOVE-IT in der Bundesverwaltung?
- Wie waren die Auswirkungen auf andere IT-Vorhaben, auf den Kulturwandel in anderen Bereichen, auf das Tagesgeschäft?



A.1.2. Externe Evaluation der Programmsteuerung (V3)

Die Evaluanda sind im *Konzept für die Evaluation NOVE-IT* aufgeführt (vgl. Tab. 2). Die externe Evaluation soll die Evaluanda *Programmsteuerung* abdecken.

Die Evaluation ist ausgehend von den Leitfragen in diesem Kapitel zu gestalten. Diese sind zu detaillieren und zu operationalisieren.

Programmauftrag (Evaluandum 311)

Leitfrage 311: Wie wurde der Auftrag des Bundesrats in der Programmsteuerung interpretiert, allenfalls modifiziert und umgesetzt?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Hat sich die Programmsteuerung immer an den Auftrag gehalten?
- Hat sich der Programmauftrag und -zielsetzung verändert? Wenn ja, wie?
- Wurde der Bundesrat als ursprünglicher Auftraggeber bezüglich Änderungen des Programmauftrags konsultiert oder zumindest informiert?
- Wurden Auftrag und Ziele des Programms an alle Betroffenen rechtzeitig kommuniziert und von diesen verstanden?

Rolle Steuergruppe/IRB (Evaluandum 312)

Leitfrage 312: Welche Rolle hat zuerst die Steuergruppe, dann der IRB gespielt und wie hat er diese Rolle wahrgenommen?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Über welche Kompetenzen verfügte die Programmsteuerung und hat sie diese wahrgenommen?
- War die Abgrenzung zum ursprünglichen Auftraggeber (Bundesrat) zur Programmleitung immer klar und sinnvoll?
- Hat die Programmsteuerung ihre Rolle an HERMES orientiert und konsequent so wahrgenommen?



Programmexterne Störfaktoren (Evaluandum 315)

Leitfrage 315: Welche externen Faktoren haben sich wie auf das Programm (störend) ausgewirkt?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Inwiefern haben sich Störungen von innerhalb der Bundesverwaltung ausgewirkt?
 - Störungen aus Politik?
 - die öffentliche Meinung und Medien?
 - Lobbying durch Interessensgruppen?

A.1.3. Externe Evaluation der Programmführung (V4)

Die Evaluanda sind im *Konzept für die Evaluation NOVE-IT* aufgeführt (vgl. Tab. 2). Die externe Evaluation soll die Evaluanda *Programmführung* abdecken.

Die Evaluation ist ausgehend von den Leitfragen in diesem Kapitel zu gestalten. Diese sind zu detaillieren und zu operationalisieren.

Personelle Führung (Evaluandum 321)

Leitfrage 321: Wie wurde in den verschiedenen Programmphasen die personelle Führung innerhalb NOVE-IT (ISB, UV, usw.) wahrgenommen und die personellen Mittel eingesetzt?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Welche Führungsaufgaben haben die verschiedenen Rollen wahrgenommen?
- Wurde rollen- und stufengerecht geführt?
- Welchen Einfluss hat die personelle Führung auf Durchführung und Ergebnisse von NOVE-IT?

Finanzielle Führung, Finanzcontrolling (Evaluandum 322)

Leitfrage 322: Wie wurden in den verschiedenen Programmphasen die finanzielle Führung und das finanzielle Controlling wahrgenommen

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Wie wurden die im Programm verfügbaren Mittel den Departementen zugeteilt?
- Wie wurden die im Departement verfügbaren Mittel verwendet?
- Wie beeinflusste die „Führung über die Mittelzuteilung“ den Programmverlauf?
- Hatte die Programmführung ausreichenden Einfluss auf die Mittelzuteilung?
- Wie wird die Finanzielle Führung von den Programm-Beteiligten und -Betroffenen beurteilt?



- Welche Instrumente wurden für das Finanzcontrolling eingesetzt? Wie werden diese beurteilt?

Termineinhaltung (Evaluandum 323)

Leitfrage 323: Wurde die Terminplanung eingehalten bzw. wurden die Termine nachvollziehbar bewirtschaftet?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Wie wurde die Terminplanung im Programmverlauf angepasst?
- Wurde die Termineinplanung im Programmverlauf eingehalten?
- Wie wird die Termineinhaltung von den Programm-Beteiligten und -Betroffenen beurteilt?
- Wie ist aus heutiger Sicht die Bewirtschaftung und Kommunikation der Termine über den Masterplan zu beurteilen?

Planungsqualität (Evaluandum 324)

Leitfrage 324: Wie ist die Planungsqualität je Phase zu beurteilen?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Wie wurde das Programm zentral und in den Departementen geplant (Detaillierung, Masterplanung, Kommunikation, Veränderungsmanagement des Programmverlaufs)?
- Welchen Einfluss hatte die Planungsqualität auf den Programmverlauf?
- Wie wird die Planungsqualität von den Programm-Beteiligten und -Betroffenen beurteilt?

Changemanagement, Ausbildung, Kommunikation (Evaluandum 325)

Leitfrage 325: Wie wurden in den verschiedenen Phasen die Aufgaben Changemanagement, Ausbildung, Kommunikation wahrgenommen und wie hat sich das auf den Programmverlauf ausgewirkt?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Wie wurden Veränderungen während des Programmablaufs kommuniziert?
- Wie wurde das Änderungswesen (Changemanagement) institutionalisiert?
- Hat es seinen Zweck erfüllt?
- Wurde der Kulturwandel innerhalb von NOVE-IT während der Programmdurchführung bereits gelebt?
- In welcher Weise wurde Einfluss auf die Ausbildung der Programm-Beteiligten genommen? Mit welchen Ergebnissen?



- Wie werden Changemanagement und Kommunikation von den Programm-Beteiligten und -Betroffenen beurteilt (Inhalte, Zeitpunkt, Häufigkeit, Adressaten, Verteilung, Rückmeldemöglichkeiten, Konsensfindung, Tragfähigkeit)?

Gute Praktiken, Grundsatz "1:7" (Evaluandum 326)

Leitfrage 326: Welche Guten Praktiken wurden eingeführt und gefördert?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Welche "Best-Practice"-Ansätze wurden angewendet? In welchen Bereichen wurden "Best-Practices" entwickelt?
- Wie wurden gute Lösungen identifiziert, gefördert und kommuniziert?
 - Grundsatz 1:7 (1x entwickeln, 7x einführen):
 - In welchen Bereichen konnte er umgesetzt werden?
 - Wo nicht?
 - Warum nicht?
 - Finanzielle und kulturelle Konsequenzen?

Vergabe der Dienstleistungsaufträge (Evaluandum 327)

Leitfrage 327: Wie wurden Dienstleistungsaufträge vergeben und wie hat sich die Vergabe auf den Programmverlauf ausgewirkt?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Was waren die Hauptgründe für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen (fehlende interne Ressourcen, Unabhängigkeit, spezifisches Know-how/Expertise usw.)?
- Wie sind die angewandten Vergabeverfahren zu beurteilen (Kosten, Praktikabilität, Ergebnisse)?

Programmdokumentation (Evaluandum 328)

Leitfrage 328: Wie wurde der Programmverlauf dokumentiert und wie hat sich die Dokumentation ausgewirkt?

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Wie wurde das Programm dokumentiert, wie und von wem konnte die Dokumentation genutzt werden?
- Wird die Nützlichkeit von den Beteiligten beurteilt (Aufwand/Ertrag)?
- Welche Dokumente dienten als Entscheidungs- und Führungsgrundlagen der Programmführung?
- Wurden die wesentlichen Aspekte genügend dokumentiert? Welche nicht?



A.1.4. Evaluation der externen Qualitätssicherung (V5)

Die Evaluanda sind im *Konzept für die Evaluation NOVE-IT* aufgeführt (vgl. Tab. 2). Die externe Evaluation soll das Evaluandum *externe Qualitätssicherung* abdecken.

Die Evaluation ist ausgehend von den Leitfragen in diesem Kapitel zu gestalten.

Qualitätssicherung im Programm (Evaluandum 329)

Leitfrage 329: Wie wurde in den verschiedenen Phasen des Programms die Qualität gesichert und wie hat sich diese auf den Programmverlauf ausgewirkt?

Mit der externen Qualitätssicherung (QS) wurden in der Phase 4, auf Grund einer WTO-Ausschreibung zwei externe Firmen beauftragt. Inhaltlich wurden die Programmdurchführung und die Prozesseinführung⁷⁴ der externen QS unterzogen. In den Phasen 1–3 des Programms war keine externe QS etabliert.

Teilfragen sind:

- Wie hat die externe QS in Phase 4 (Umsetzung) ihre Aufgabe wahrgenommen?
- Welche Instrumente wurden eingesetzt? Welche haben sich bewährt?
- Wie war die Zusammenarbeit der externen QS mit den Organen der Programmsteuerung und der Programmleitung und wie haben sie sich gegenseitig beeinflusst?
- Welcher Nutzen wurde erreicht und welcher hätte gemäss Erfahrung erreicht werden können und sollen?
- In welchem Verhältnis standen Aufwand und Nutzen der externen QS?
- Wie wurde in den Phasen 1 – 3 (Grundlagenerarbeitung) die Qualität von NOVE-IT gesichert?
- Welche Lehren können für den Einsatz und die Wirkung der externen Qualitätssicherung in komplexen Projekten und in Programmen gezogen werden?

⁷⁴ Pflichtenheft zur Ausschreibung von Beratungsleistungen für die Qualitätssicherung in Phase 4 von NOVE-IT, Version 6.0 (Beilage)



A.1.5. Methode zur Selbstevaluation der Umsetzung (V6)

Die Evaluanda sind im *Konzept für die Evaluation NOVE-IT* aufgeführt (vgl. Tab. 2). Die Selbstevaluation soll gemäss Konzept die Evaluanda 232 und 33 abdecken.

Ausgehend von den Leitfragen in diesem Kapitel ist die Selbstevaluation zu gestalten. Die Leitfragen sind zu detaillieren zu operationalisieren.

Prozess P02 (Evaluandum 232)

Leitfrage 232: Wie hat sich Führung und Entwicklung des IKT-Personals mit NOVE-IT verändert?

Mit dem Prozess P02 „Fähigkeiten entwickeln“ soll eine den spezifischen Gegebenheiten und Anforderungen der IKT entsprechende Führung und Entwicklung des IKT-Personals erreicht werden (z.B. Fachkarriere, Anreizmodell). Während des Programms (vor allem zu Beginn) gerieten Prozess und Umsetzung mehrmals in die Kritik. Es geht darum, zu klären, wie am Schluss von NOVE-IT die Wirkungen von P02 und seiner Instrumente beurteilt werden.

Durchführung von NOVE-IT in den Departementen (Evaluandum 33)

Leitfrage 331: Wie wurde NOVE-IT in den Departementen und in der Bundeskanzlei durchgeführt?

Leitfrage 33 ergänzt die Ergebnismessung. Sie soll, insbesondere im Hinblick auf zu ziehende Lehren, die Durchführung von NOVE-IT in den einzelnen Departementen und in der Bundeskanzlei in den Fokus nehmen. Bei der weiteren Konkretisierung der Leitfrage 33 ist insbesondere zu denken an:

- Wie werden (wurden) die Prozesse P01 bis P09 eingeführt?
- Wer hat den Umsetzungsprozess getrieben?
- In welcher Reihenfolge wurden die Aufgaben angegangen und welche Implikationen entstanden dadurch für NOVE-IT?



A.1.6. Externe Evaluation ausgewählter Aspekte der Umsetzung (V7)

Die Evaluanda sind im *Konzept für die Evaluation NOVE-IT* aufgeführt (vgl. Tab. 2). Die externe Evaluation soll die Evaluanda *Ausgewählte Aspekte der Umsetzung in den Departementen* abdecken. Es geht konkret um die Evaluation der Umsetzung von NOVE-IT in den Departementen (Evaluanda 331-338).

Die Evaluation ist ausgehend von der Leitfrage zu gestalten. Diese ist zu detaillieren und zu operationalisieren.

Leitfrage 33: Wie wurde NOVE-IT jeweils in der Bundeskanzlei (331) und in den sieben Departementen (332-338) umgesetzt?

Leitfrage 33 ergänzt die Selbstevaluation. Sie soll, insbesondere im Hinblick auf zu ziehende Lehren, die Durchführung von NOVE-IT in den einzelnen Departementen und in der Bundeskanzlei in den Fokus nehmen.

Zu schliessen sind wesentliche Lücken oder Unsicherheiten der vorliegenden Ergebnisse aus Ergebnismessung und Selbstevaluation. Unter anderem sind folgende Bereiche betroffen:

- Wahrnehmung der operativen Informatikaufgaben
- Einhaltung der Informatikstandards
- Steuerung der LE durch die LB
- Organisatorische Zentralisierung der LE
- Abschlüsse von SLA mit LE
- Harmonisierung der IT-Infrastruktur (Storage, Serverkonsolidierung)
- Gelebte Struktur der LE und Form der Leistungserbringung (zentral/dezentral) pro Departement
- Prozess 05 *Lösungen bereitstellen*

Konkretisierende Teilfragen sind:

- Wie werden (wurden) die Prozesse P01 bis P09 eingeführt?
- Wer hat den Umsetzungsprozess getrieben?
- In welcher Reihenfolge wurden die Aufgaben angegangen und welche Implikationen entstanden dadurch für NOVE-IT?



A.1.7. Metaevaluation (V8)

Die Evaluanda sind im *Konzept für die Evaluation NOVE-IT* aufgeführt (vgl. Tab. 2). Die Evaluation ist ausgehend von den Leitfragen in diesem Kapitel zu gestalten.

Die Metaevaluation erstreckt sich über alle Evaluanda, und betrachtet diese aus einer übergeordneten, synoptischen Sicht.

Metaevaluation (Evaluandum 401)

Leitfrage 401: Welche übergeordneten Aussagen lassen sich aus dem Vergleich der verschiedenen Evaluationen inkl. Ergebnismessung ziehen?

Dabei sollen insbesondere die folgenden Einzelfragen beleuchtet werden:

- Welche neuen Erkenntnisse ergeben sich aus den verschiedenen Evaluationen und aus der Ergebnismessung?
- Wie ist die Aussagekraft der Ergebnisse und Methodenwahl der einzelnen Evaluationen zu beurteilen?
- Wie wurden die SEVAL-Kriterien angewandt?
- Welche Aussagen/Erkenntnisse sind ausgehend von den Teilevaluationen betreffend den Rollen in NOVE-IT möglich?



A.2. SEVAL-Standards

A.2.1. Nützlichkeit

SEVAL-Standard	Relevanz ⁷⁵	Bewertung
N1 Ermittlung der Beteiligten & Betroffenen Die an einer Evaluation beteiligten und die von ihr betroffenen Personen werden identifiziert, damit deren Interessen und Bedürfnisse berücksichtigt werden können.	A	Die Beteiligten und Betroffenen wurden von den Evaluatoren der Teilevaluationen in den Detailkonzepten dargelegt. Sie wurden anhand der Rollen in NOVE-IT bestimmt.
N2 Klärung der Evaluationsziele Alle an einer Evaluation mitwirkenden Personen sind dafür besorgt, dass die Ziele der Evaluationen für alle Beteiligten & Betroffenen geklärt sind.	A	Die Evaluation dient dem Ziehen von Lehren aus und der Rechenschaftsablage zu NOVE-IT. Gemäss diesen Zielen wurden die Evaluanda durch den Auftraggeber festgelegt, welche auf die Teilevaluationen und die Ergebnismessung aufgeteilt wurden. Die Evaluanda sind in den Pflichtenheften der Evaluation festgehalten. Von den Teilevaluationen ist eine Konkretisierung der Evaluanda im Rahmen des Detailkonzeptes durchgeführt worden.
N3 Glaubwürdigkeit Wer Evaluationen durchführt, ist sowohl vertrauenswürdig als auch kompetent, damit bei den Evaluationsergebnissen ein Höchstmass an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz erreicht wird.	A	Bei der Ausschreibung der Teilevaluationen wurde auf Vertrauenswürdigkeit und Kompetenz der beauftragten Firmen Wert gelegt. Es wurden keine Firmen berücksichtigt, welche an der Konzeption oder Umsetzung von NOVE-IT beteiligt waren.
N4 Umfang und Auswahl der Informationen Der Umfang und die Auswahl der erhobenen Informationen ermöglichen die Behandlung sachdienlicher Fragen zum Evaluationsgegenstand und berücksichtigen gleichzeitig die Interessen und Bedürfnisse des Auftraggebers und anderer Beteiligter & Betroffener.	B	Die beauftragten Firmen legen im Rahmen des Detailkonzeptes und des Evaluationsberichts ihre Informationsquellen dar. Durch den engen zeitlichen Rahmen und der Komplexität des Programms, war ein Studium aller Dokumente, die Einbeziehung aller Betroffenen und eine umfassende Kontextanalyse durch die beauftragten Firmen nur eingeschränkt möglich. Aus Sicht der Metaevaluation wurden die relevanten Informationsquellen aber berücksichtigt. Die Endanwender konnten nur durch die Internetbefragung mit einbezogen werden. Aus Sicht der Metaevaluation stimmen die inhaltlichen Ergebnisse aus Internetbefragung und Interviews gut überein.

⁷⁵ Die Relevanz ist bezüglich dem SEVAL-Konzept für die Evaluation angegeben. Dabei bedeutet:

- A Standards mit uneingeschränkter Gültigkeit
- B Standards, welche mutatis mutandis zu berücksichtigen und in angepasster Form anzuwenden sind
- C Standards, welche nicht für die Evaluation von NOVE-IT relevant sind



SEVAL-Standard	Relevanz ⁷⁵	Bewertung
<p>N5 Transparenz der Bewertung Die Perspektiven und Gedankengänge, auf denen die Interpretation der Ergebnisse beruht, werden so beschrieben, dass die Grundlagen der Werturteile klar ersichtlich sind.</p>	A	Die verwendete Methodik ist von den Teilevaluationen im Detailkonzept beschrieben. In den Berichten wurde eine klare Trennung von erhobenen Informationen und Interpretation und Bewertung durch die Evaluatoren gefordert, welches auch erfolgte. Im Rahmen der Durchsprachen mit den Teilevaluationen hat die Metaevaluation auf allfällige Unklarheiten hingewiesen.
<p>N6 Vollständigkeit und Klarheit des Berichts Evaluationsberichte beschreiben den Evaluationsgegenstand einschliesslich seines Kontexts ebenso wie die Ziele, die Fragestellungen, die Verfahren und Befunde der Evaluation, damit die wesentlichen Informationen zur Verfügung stehen und leicht verstanden werden können.</p>	B	Die Metaevaluation hat auf eventuelle Darstellungsprobleme der Evaluationsberichte anhand einer Vorversion hingewiesen. Die Kernaussagen der Teilevaluationen wurden von der Metaevaluation herausgearbeitet, einheitlich und in konziser Form dargestellt, sowie kritisch gewürdigt.
<p>N7 Rechtzeitigkeit der Berichterstattung Wichtige Zwischenergebnisse und Schlussberichte werden den vorgesehenen Nutzerinnen und Nutzern so zur Kenntnis gebracht, dass diese sie rechtzeitig verwenden können.</p>	B	Trotz des zeitlich engen Terminplans konnte die Evaluation wie geplant terminiert werden.
<p>N8 Wirkung der Evaluation Planung, Durchführung und Darstellung einer Evaluation ermuntern die Beteiligten & Betroffenen dazu, dem Evaluationsprozess zu folgen und die Evaluation zu nutzen.</p>	C	Da die Evaluation eine ex-post Evaluation von NOVE-IT darstellt, ist eine Wirkung auf das (abgeschlossene) Programm nicht mehr möglich. Der Nutzen der Evaluation liegt in der Aufarbeitung des Programms. Durch die Evaluationen konnten Lehren für zukünftige Programme und die zukünftige Steuerung und Führung der IT der BV gezogen werden.



A.2.2. Durchführbarkeit

<p>D1 Praktikable Verfahren Evaluationsverfahren sind dazu geeignet, die benötigten Informationen zu beschaffen ohne den Evaluationsgegenstand oder die Evaluation unnötig zu beeinträchtigen.</p>	B	<p>Die Teilevaluationen haben im Rahmen des Detailkonzepts die Methodik und Verfahren dokumentiert. Bei der Evaluation stand die Wirtschaftlichkeit im Vordergrund. Die Relevanz stand vor Vollständigkeit. Die Teilevaluationen sind nur so weit in die Tiefe gegangen, wie es für die angestrebten Aussagen der Ziele notwendig war. Die angewandten Methoden waren zielführend und haben im wesentlichen die erwarteten Ergebnisse geliefert.</p>
<p>D2 Politische Tragfähigkeit Evaluationen werden unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Interessensgruppen geplant und durchgeführt, um deren Kooperation zu erreichen und um mögliche Versuche irgendeiner dieser Gruppen zu vermeiden, die Evaluationsaktivitäten einzuschränken oder die Ergebnisse zu verzerren respektive zu missbrauchen.</p>	C	<p>Die Evaluation wird von den vorgesetzten und beaufsichtigten Stellen gefordert. Die politische Tragfähigkeit ist damit per se gegeben. Die Betroffenen werden über die Ergebnisse informiert, die Berichte der Evaluation sind öffentlich zugänglich.</p>
<p>D3 Kostenwirksamkeit Evaluationen bringen Informationen mit einem Wert hervor, der die eingesetzten Mittel rechtfertigt.</p>	B	<p>NOVE-IT war ein komplexes und umfangreiches Programm. Für die Evaluation wurden die Evaluanda anhand des erzielbaren Nutzens festgelegt. Aspekte für welche Daten nicht oder nur schwierig zu erheben sind, wurden nicht evaluiert. Die Wirtschaftlichkeit der Evaluation stand grundsätzlich im Vordergrund: Relevanz ging vor Vollständigkeit. Durch die Evaluation konnte ein wesentlicher Beitrag für die Rechenschaftsablage, sowie Lehren für zukünftige Programme erarbeitet werden.</p>



A.2.3. Korrektheit

<p>K1 Formale Vereinbarungen Die Pflichten der Vertragsparteien einer Evaluation (was, wie, von wem, wann getan werden soll) werden schriftlich festgehalten, damit die Parteien verpflichtet sind, alle Bedingungen dieser Vereinbarung zu erfüllen oder diese neu auszuhandeln.</p>	C	<p>Ein Vertrag besteht zwischen Auftraggeber (ISB) und den Evaluatoren. Eine formale Vereinbarung mit allen Betroffenen war auf Grund der zeitlichen Rahmenbedingungen nicht möglich, der Auftraggeber hat aber die Betroffenen über die Evaluation informiert. Repräsentanten der Departemente sind im Projektausschuss vertreten.</p>
<p>K2 Schutz individueller Rechte Evaluationen werden so geplant und durchgeführt, dass die Rechte und das Wohlergehen der Menschen respektiert und geschützt sind.</p>	B	<p>Die Berichte der Teilevaluationen und der Metaevaluation wurden durch den Projektausschuss genehmigt, in welchem Repräsentanten aller Betroffenen sitzen. Zentrale Aussagen der Teilevaluationen wurden durch die Metaevaluation verifiziert. Für die Darstellung im Bericht wurde eine Anonymisierung gefordert, so dass ein Rückschluss weder auf die befragte Person noch die Organisationseinheit möglich ist. Diese ist weitestgehend erfolgt.</p>
<p>K3 Menschlich gestaltete Interaktion Evaluationen sind so angelegt, dass die Kontakte zwischen den Beteiligten von gegenseitiger Achtung geprägt sind.</p>	B	<p>Die beauftragten Teilfirmen verfügten über ausgewiesene Erfahrung in der Durchführung von Evaluationen. Die durchgeführten Interviews wurden auf stichprobenartige Rückfrage der Metaevaluation von den Interviewten als bereichernd und fruchtbar empfunden.</p>
<p>K4 Vollständige und faire Einschätzung Evaluationen sind in der Überprüfung und in der Darstellung der Stärken und Schwächen des Evaluationsgegenstandes vollständig und fair, so dass die Stärken weiter ausgebaut und die Problemfelder behandelt werden können.</p>	B	<p>Die Evaluationen haben den Interviews teilweise starkes Gewicht gegeben. Eine Überprüfung durch die Evaluatoren mit der verfügbaren Dokumentation erfolgte auf Grund der kurzen verfügbaren Zeit oft nur ausgewählt. Von der Metaevaluation wird auf sich ergebende Widersprüche hingewiesen und diese diskutiert.</p>
<p>K5 Offenlegung der Ergebnisse Die Vertragsparteien einer Evaluation stellen sicher, dass die Evaluationsergebnisse den betroffenen Personen zugänglich gemacht werden, ebenso wie all jenen, die einen ausgewiesenen Anspruch darauf haben.</p>	A	<p>Die Berichte der Evaluation sind öffentlich verfügbar. Der Auftraggeber plant, die Ergebnisse der Metaevaluation in geeigneter Form in den Schlussbericht zu NOVE-IT einfließen zu lassen. Ein Flyer mit den wesentlichen Erkenntnissen und Lehren wird erstellt.</p>



<p>K6 Deklaration von Interessenkonflikten Interessenkonflikte werden offen und aufrichtig behandelt, damit sie die Evaluationsverfahren und -ergebnisse möglichst wenig beeinträchtigen.</p>	A	<p>Die beauftragten Firmen der Evaluationen haben gemäss Auswahlverfahren keine Interessenkonflikte mit dem Programm. Allfällige Interessenkonflikte der Rollenträger werden im Bericht der Metaevaluation dargestellt und diskutiert.</p> <p>Die Mandate für Koordination der Evaluation und die Metaevaluation wurden durch die selbe Firma wahrgenommen. Die Koordination ist keine Evaluation, im Rahmen dieses Mandats wurde nur auf die Einhaltung der formalen Rahmenbedingungen geachtet. Eine (bewusste) inhaltliche Beeinflussung der Evaluationen fand nicht statt. Es liegt somit kein Interessenkonflikt nach unserer Einschätzung vor</p>
--	---	---

A.2.4. Genauigkeit

<p>G1 Dokumentation des Evaluationsgegenstandes Der Evaluationsgegenstand wird klar und genau beschrieben und dokumentiert, so dass er eindeutig identifiziert werden kann.</p>	B	<p>Die Teilevaluationen haben im Detailkonzept die Evaluation konkretisiert. Die verwendeten Interviewleitfäden sind den Berichten beigelegt.</p>
<p>G2 Kontextanalyse Die Einflüsse des Kontextes auf den Evaluationsgegenstand werden identifiziert.</p>	B	<p>Auf Grund des engen zeitlichen Rahmens und der Komplexität des Programms war eine umfassende Kontextanalyse durch die beauftragten Firmen nur eingeschränkt möglich. Die Metaevaluation hat versucht, die Einordnung in den Kontext Programm bzw. BV zu ergänzen, sofern dies in der Evaluation nicht ausreichend erfolgte.</p>
<p>G3 Beschreibung von Zielen und Vorgehen Ziele, Fragen und Vorgehen der Evaluation werden ausreichend genau dokumentiert und beschrieben, so dass sie identifiziert und beurteilt werden können.</p>	B	<p>Die Ziele der Teilevaluationen sind in den Detailkonzepten konkretisiert und dokumentiert. Lücken zu den erwarteten Ergebnissen sind im Evaluationsbericht ausgewiesen oder aber im Bericht der Metaevaluation aufgezeigt und diskutiert.</p>
<p>G4 Verlässliche Informationsquellen Die in einer Evaluation genutzten Informationsquellen sind hinreichend genau beschrieben, damit die Angemessenheit der Informationen eingeschätzt werden kann.</p>	A	<p>Die verwendeten Informationsquellen sind im Detailkonzept und in den Evaluationsberichten dokumentiert. Eine klare Trennung von Informationen und den von den Evaluatoren gezogenen Schlussfolgerungen und Interpretationen wurde für die Berichte gefordert.</p>



<p>G5 Valide und reliable Informationen Die Verfahren zur Gewinnung von Informationen werden so gewählt oder entwickelt und dann eingesetzt, dass Gültigkeit und Zuverlässigkeit der gewonnenen Interpretationen für den gegebenen Zweck sichergestellt sind.</p>	B	Die Evaluationen haben sich bei der Informationserhebung aus zeitlichen Gründen wesentlich auf die Interviews abgestützt. Die Metaevaluation hat die gemachten Schlussfolgerungen kritisch hinterfragt und versucht, auf allfällige Widersprüche oder nicht nachvollziehbare Schlüsse hinzuweisen und diese zu diskutieren.
<p>G6 Systematische Informationsüberprüfung Die in einer Evaluation gesammelten, aufbereiteten und präsentierten Informationen werden systematisch auf Fehler überprüft.</p>	B	Eine systematische Informationsüberprüfung konnte nicht immer durch die Evaluationen durchgeführt werden. Aussagen wurden aber mit der Internetbefragung und einer Dokumentenanalyse abgeglichen. Die Metaevaluation hat punktuell Kernaussagen verifiziert und die Aussagekraft der Evaluationen beurteilt.
<p>G7 Analyse qualitativer und quantitativer Informationen Qualitative und quantitative Informationen einer Evaluation werden angemessen und systematisch analysiert, damit die gestellten Fragen durch die Evaluation effektiv beantwortet werden.</p>	A	Die verwendeten Methoden wurden im Detailkonzept der Teilevaluationen dargelegt. Die Interviews wurden durch die Evaluatoren stichwortartig protokolliert oder transkribiert. Die Auswertung erfolgte durch Verdichten der Informationen, Überprüfungen und Kontrolle innerhalb des Teams einer Evaluation. Bei der Internetbefragung erfolgte eine quantitative und qualitative Analyse. Die Metaevaluation erachtet die eingesetzten Methoden als zielführend und angebracht.
<p>G8 Begründete Schlussfolgerungen Die in einer Evaluation gezogenen Folgerungen werden ausdrücklich begründet, damit die Beteiligten & Betroffenen diese nachvollziehen und einschätzen können.</p>	A	Die getroffenen Schlussfolgerungen der Evaluationen wurden durch die Metaevaluation kritisch hinterfragt. Von der Metaevaluation wurde im Rahmen der Durchsprachen auf mögliche Interpretationsschwierigkeiten mit der Darstellung und Nachvollziehbarkeit der getroffenen Schlussfolgerungen der Evaluationen hingewiesen. Die Kernaussagen der Evaluationen wurden von der Metaevaluation herausgearbeitet, einheitlich und in einfach verständlicher Form dargestellt, sowie kritisch gewürdigt.
<p>G9 Unparteiische Berichterstattung Die Berichterstattung wird gegenüber Verzerrungen durch persönliche Gefühle und Vorlieben irgendeiner Evaluationspartei geschützt, so dass Evaluationsberichte die Ergebnisse fair wiedergeben.</p>	A	Die durchführenden Firmen haben keine Eigeninteressen bezüglich den Aussagen der Evaluation, da keine an der Planung oder Umsetzung von NOVE-IT beteiligt war. Von der Programmleitung und dem Projektausschuss erfolgte keine inhaltliche Beeinflussung der Teilevaluation hinsichtlich den gemachten Aussagen.



<p>G10 Meta-Evaluation</p> <p>Die Evaluation selbst wird anhand der vorliegenden oder anderer wichtiger Standards evaluiert, so dass die Durchführung entsprechend angeleitet werden kann und damit die Beteiligten & Betroffenen bei Abschluss einer Evaluation deren Stärken und Schwächen einschätzen können.</p>	B	<p>Von den Evaluationen wurde eine kritische Würdigung des eigenen Vorgehens mindestens im Rahmen der formellen Diskussion der SEVAL-Kriterien durchgeführt. Die Metaevaluation hat bei der Darstellung der Ergebnisse der Teilevaluationen jeweils in Kapitel 4.x.2 die SEVAL-Kriterien diskutiert und in Kapitel 4.x.4.1 die Qualität der Evaluation bewertet.</p> <p>Nach Einschätzung der Metaevaluation entspricht das Vorgehen und die Durchführung der Evaluation den Standards. Die Metaevaluation erachtet für die Evaluation von NOVE-IT am ehesten die Kriterien <i>Umfang und Auswahl der Informationen</i> (N4), <i>Vollständigkeit und Klarheit des Berichts</i> (N6), <i>Vollständige und faire Einschätzung</i> (K4) und <i>Kontextanalyse</i> (G2) tangiert, sieht aber insgesamt keine kritische Einschränkung der SEVAL-Kriterien.</p>
---	---	---



A.3. Verwendete Informationsquellen

Nachfolgend sind die verwendeten Informationsquellen aufgeführt. Die Dokumente des generellen Teils wurden für alle Evaluationen herangezogen. Informationsquellen spezifisch nur für eine der Evaluation sind separat ausgewiesen.

A.3.1. Generell

Bundesrat

- Beschlussentwurf für NOVE-IT an den BR vom 26-11-1998
- Bundesbeschluss über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und der Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Projekt NOVE-IT) vom 3-10-2000
- Bundesratsbeschluss vom 30-11-1998: Reorganisation der Informatik des Bundes
- Botschaft über die Finanzierung der Reorganisation der Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (NOVE-IT) vom 23-2-2000
- Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (BinfV) vom 26-9-2003

Programm

- NOVE-IT: Bericht des Informatikrats an den Bundesrat über den Stand des Programms (30-11-2000, 31-5-2001, 31-10-2001, 30-4-2002, 30-9-2002, 28-2-2003, 31-12-2003)
- NOVE-IT Statusbericht der Programmleitung per 31. August 2003, V. 1.1 vom 30-10-2003
- NOVE-IT-Controllingbericht per Februar 2000, Oktober 2000, Februar 2001, Mai 2001, Februar 2002, Oktober 2002
- ISB, Übersicht über die Informatikprozesse der Bundesverwaltung (Release 2.02), vom 31-8-2003
- Kommunikationskonzept NOVE-IT für die Phase 4, Version 03, 11-7-2000
- Abschluss von NOVE-IT, Sprachregelung vom 12-1-2004
- Programmorganisation, NOVE-IT, 25-9-2003
- Fazit zum Change-Management, Ragaz Consult, 12.01.2004



EFK

- Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht an den Programmdelegierten des Informatikstrategieorgans Bund (ISB) über die Prüfung des Projekts NOVE-IT vom 29-6-2001
- Stellungnahme (des Programmdelegierten) zum Bericht der EFK über die Prüfung des Projekts NOVE-IT vom 6-8-2001
- Eidgenössische Finanzkontrolle, Bericht an den Programmdelegierten des Informatikstrategieorgans Bund (ISB) über den Follow-Up der Prüfung 2001 des Programms NOVE-IT vom 19-12-2003

Evaluation

- Konzept für die Evaluation von NOVE-IT, Version 2.0 vom 25-11-2003
- Konzept zur Anwendung der SEVAL-Standards in der Evaluation von NOVE-IT, gemäss Ausschreibung
- Thomas Widmer, Charles Landert und Nicole Bachmann, SEVAL-Standards, 5-11- 2000 (<http://www.seval.ch/de/standards/index.cfm>)

A.3.2. Ergebnismessung

- Vorgehen und Prozess der Ergebnismessung zum Programmabschluss NOVE-IT, Version 0.90 vom 17-6-2003
- ISB, Ergebnismessung NOVE-IT, Version 1.0 vom 15-3-2004, Aktenzeichen 851-01.822
- Fragebogen für Ergebnismessung auf Departementsebene, Version 1.0 vom 12-8-2003
- Detailauswertung der Ergebnismessung (Auswertung_Ergebnismessung V087.pdf)
- Externe Prozess-Assessments für NOVE-IT – Ziele, Bewertungsmechanismus, Resultate (Synspace, 2002)
- Anleitung für das Prozess-Assessment Light, Version 04 vom 2003-08-13
- Fragebogen für Selbstdeklaration Prozess P01-P09, Version 1.0 vom 2003-08-08
- Synspace, Auswertung der PAL-Ergebnisse 2003, Doc-ID: NITQS3PALE13.DOC, 2004-03-22
- APP, NOVE-IT Phase 4: Schlussbericht zu den Verifikationen der Programm-QS, Version 1.6
- KPM-Auftrag Nr. 4 (2004)
- Schlussbericht des UV zum Programmende von NOVE-IT (EDA, EFD, EJPD, EVD, UVEK, VBS)



A.3.3. Ziele und Wirkungen

- Pflichtenheft für V2 vom 25-11-2003 gemäss Ausschreibung
- Bereinigtes Detailkonzept „Evaluation NOVE-IT – Evaluation der Ziele und Wirkungen (V2)“ vom 2004-02-20
- Schlussbericht „Teilprojekt V2: Ziele und Wirkungen von NOVE-IT“ vom 2004-05-31
- Finanzvoranschlag und/oder Finanzrechnung Jahre 2001 bis 2004 (Teil Informatik und Telekommunikation (IT) / NOVE-IT)
- Stand Rückmeldungen Nutzen-Nachweis (Stand 20.04.2004, Version 1.0)
- Übersicht IT-Ausgaben gem Botschaften Voranschlag und Rechnung (Ues_BOT_01_V04_R.xls)
- Übersicht IT-Ausgaben Botschaften Voranschlag und Staatsrechnung (IT-Ausgaben Sicht Botschaften VA99-VA04 Eval.xls)
- IT-Ausgaben 2001-2004, Aufteilung Sach- und Investitionsausgaben (Ues-BOT_01_V04_Aufteilung_31_40.xls)

A.3.4. Programmsteuerung und -führung

- Pflichtenheft für V3 und V4 vom 25-11-2003 gemäss Ausschreibung
- Bereinigte Detailkonzepte NOVE-IT: „NOVE-IT: Externe Evaluation der Programmsteuerung (Eval 3)“ und „Externe Evaluation der Programmführung (Eval 4)“ vom 2004-02-19
- Schlussbericht „NOVE-IT: Externe Evaluation der Programmsteuerung und der Programmführung“, vom 2004-06-01
- Schlussbericht der Phase 3a vom 24.11.1999
- NOVE-IT: Statusbericht der Programmleitung (31. Oktober 2001, 30. September 2002, 31. August 2003)
- NOVE-IT: Statusbericht des Programm-Managers per 30. April 2002)
- Masterplan NOVE-IT (30. Mai 2000, Phase 4 vom 13. August 2001, Version 4.1 vom 12. August 2002, Version 5.1 vom 31. März 2003)
- Change im Programm NOVE-IT: Fazit zu den im Konzept vom März 2002 vorgeschlagenen Massnahmenswerpunkte vom 12. Januar 2004



A.3.5. Externe Qualitätssicherung

- Pflichtenheft für V5 vom 25-11-2003 gemäss Ausschreibung
- Bereinigtes Detailkonzept „Evaluation von NOVE-IT - Evaluation der externen Qualitätssicherung“ vom 19-2-2004
- Schlussbericht „Evaluation von NOVE-IT - Evaluation der externen Qualitätssicherung“, vom 28-5-2004
- NOVE-IT Phase 4: Qualitätsstrategie, 26-7-2001 (APP)
- NOVE-IT Phase 4: Qualitätssicherungsplan inkl. Anhänge 1 bis 4, 26-7-2001 (APP)
- NOVE-IT Phase 4: QS-Bericht Nr. 1 – 3 (einschl. Anhänge), vom 16-11-2001, 13.5.2001 und 14-11-2002 (APP)
- Stellungnahme zum Entwurf des QS-Berichts Nr. 3 von N. Ragaz (Change Manager), 1-11-2002

A.3.6. Selbstevaluation

- Pflichtenheft für V6 vom 25-11-2003 gemäss Ausschreibung
- Bereinigtes Detailkonzept „Evaluation von NOVE-IT: Methode zur Selbstevaluation der Umsetzung“ vom 12-2-2004
- Schlussbericht „Evaluation von NOVE-IT: Methode zur Selbstevaluation der Umsetzung“ vom 31-5-2004

A.3.7. Ausgewählte Aspekte der Umsetzung

- Pflichtenheft für V7 vom 25-11-2003 gemäss Ausschreibung
- Bereinigtes Detailkonzept „Evaluation von NOVE-IT - Externe Evaluation ausgewählter Aspekte der Umsetzung“ vom 19-2-2004
- Schlussbericht „Evaluation von NOVE-IT – Externe Evaluation ausgewählter Aspekte der Umsetzung“ Version 1.05 vom 7-6-2004
- IRB-Beschluss – Auftrag für die Harmonisierung der Infrastruktur, 13-8-2001
- IRB-Beschluss – Auftrag für die Harmonisierung der Infrastruktur und Architekturen, 13-8-2001
- Programmstatusbericht CSC (12-6-2001, 12-1-2002, 1-12-2003, 31-12-2003)
- Synergie-Map V26 CSC
- Standard Service- und Produktkatalog Version 2.0 vom 25-2-2003



- NOVE-IT: Ausführungsbestimmungen zur Führung, Organisation und Betriebswirtschaft im Rahmen der Einführung NOVE-IT KLR/LV vom 25-2-03
- NOVE-IT Reorganisation der Informatik in der Bundesverwaltung, Verrechnungssystem, V 0.98 vom 11-1-2004
- KLR Meilenstein und Ergebnisplanung, Version 2.0, 1-4-2004
- Organisation KLR/LV/FF 2004/2005, PMgr NOVE-IT 21.01.2004
- Masterpläne 30-5-2000, 13-8-2001, 12-8-2002
- Masterplan 2004, Version 1.1
- Grobplanung Einführung KLR und LV in Departementen, Version 1.2, Januar 2004
- Überführung IKT – LE à FLAG, Präsentation ISB-Plenum 13-4-2004
- Übersichtsdokument KLR-LV in der IKT, Version 1.0, 26-4-2004
- Handbuch Informatikcontrolling, Version 3.0, 2-7-2002
- IPCO Bericht Bund, Version 02, 12-6-2002
- IPCO-VE, 5-2-2003
- ICO-Methode und ITP-Methode, 48.IRB-Sitzung, 1-12-2003
- Strategisches Führungssystem für die Bundesinformatik „Balanced Scorecar“, IRB, 26-4-2004



A.4. Begriffe und Definitionen

A.4.1. Glossar

Begriff	Bedeutung
Evaluation	<p>Unter Evaluation wird die systematische und objektive Darstellung und Bewertung von Konzeption, Umsetzung und Auswirkungen von öffentlichen Politiken, Programmen oder Projekten verstanden.</p> <p>Die summative Evaluation des Reorganisationsprogramms NOVE-IT erfolgte <i>ex post</i>, hat also keinen Einfluss mehr auf das laufende Programm. Die Evaluation von NOVE-IT ist eine differenzierte, am erzielbaren Nutzen orientierte Schlussbewertung, die auch evaluatorische Elemente enthält. Bestehende Unterlagen, insbesondere die Resultate der Ergebnismessung sind Grundlage und integrierende Teile dieser „Evaluation“. Erhärtete Ergebnisse wurden nicht nochmals erhoben. Obwohl es sich nicht um eine Evaluation im strengen Sinn handelt, werden der Einfachheit halber und abgekürzt die Begriffe „Evaluation“ und „evaluieren“ für diesen Methodenmix verwendet.</p>
Evaluationen	Summe der Teilaufträge (ohne Metaevaluation) der Evaluation NOVE-IT. Jeder Teilauftrag stellt selber eine Evaluation dar.
Evaluatoren	Mit der Durchführung der Evaluationen NOVE-IT beauftragte Experten (bezieht sich bei der Selbstevaluation auf die Moderatoren der Workshops der Selbstevaluationsgespräche).
Ergebnismessung	Selbstdeklaration durch die Departemente zum per Ende 2003 erreichten Umsetzungstand in den Bereichen (Strukturänderung, Harmonisierung der Infrastruktur, Prozesseinführung und -instrumentierung, Informatikcontrolling, Kosten- und Leistungsrechnung und Leistungsverrechnung).
Metaevaluation	Beurteilung und Würdigung der Evaluationen. Im weiteren und im hier gebrauchten Sinne umfasst Metaevaluation auch eine Synthese und die inhaltliche Gesamtbeurteilung, basierend auf den Ergebnissen von Teilstudien (Evaluationen).
Synthese	Kombination der Ergebnisse verschiedener Studien/Evaluationen zu einem Gesamtbild oder -urteil über einen Gegenstand
Sekundäranalyse	Re-Analyse vorhandener Datenbestände und/oder Neu-Interpretation vorliegender Befunde.
Selbstevaluation	Bei der Selbstevaluation von NOVE-IT sollten sich die Betroffenen äussern können und in Form einer Selbsteinschätzung das Programm würdigen. Das Einbringen einer geeigneten Methodik, die Planung und die Durchführungsunterstützung war wesentlicher Bestandteil des Evaluationsauftrages.
SEVAL-Kriterien	Die SEVAL-Standards haben zum Ziel, die Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Korrektheit und Genauigkeit einer Evaluation sicherzustellen.
Changemanagement	Aktives und umfassendes Gestalten des Unternehmenswandels als Teil der Führung. Kommunikation und Ausbildung sind dabei wesentliche Instrumente.
Steuergremium	Steuergruppe in Phase 1-3 bzw. der IRB in Phase 4



Begriff	Bedeutung
Programmführung	Die Rolle der Programmführung wurde in der Umsetzung (Phasen 3b und 4) übergeordnet durch das Informatik Strategieorgan Bund (ISB) wahrgenommen: Vertreten durch die Programmleitung (Programmdelegierter und Programmmanager) und durch die Prozessverantwortlichen und Teilprojektleiter. Auf Stufe Departement oblag die Programmführung den Umsetzungsverantwortlichen UV.
Programmsteuerung	Die Rolle der Programmsteuerung wurde durch das Steuergremium (Phasen 1 bis 3a durch Steuergruppe, Phase 3b und 4 durch Informatikrat Bund (IRB)) wahrgenommen, indem die Dep/BK mehrheitlich auf Stufe Generalsekretariat (GS) vertreten waren.
Verifikation	Nachweis der Glaubwürdigkeit der auf Selbstdeklaration beruhenden Daten bei der Ergebnismessung.
OPTIMA	Begriff zur Strukturreform aus der Konzeptionsphase von NOVE-IT: Maximal ein Leistungserbringer pro Departement, ein Amt betreibt die Anwendungen für die Querschnittsaufgaben (inkl. CCC SAP), sowie die zivile Sprachkommunikation der BV
UNO	Begriff aus der Konzeptionsphase von NOVE-IT: ein Leistungserbringer

A.4.2. Abkürzungen

Abkürzung	Bedeutung
ACO	Anwendungscontrolling
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen des Bundes
AP	Arbeitspaket
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BInfV	Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BK	Bundeskanzlei
BR	Bundesrat
BV	Bundesverwaltung
CM	Changemanagement
DeGEval	Standards der deutschen Gesellschaft für Evaluationen für Selbstevaluation
Dep/BK	Die sieben Departemente der Bundesverwaltung und die Bundeskanzlei
DLV	Dienstleistungsvereinbarung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GEVER	Geschäftsverwaltung
GPV	Geschäftsprozessverantwortliche



Abkürzung	Bedeutung
GS	Generalsekretariat
HERMES	IKT Projektmanagement/Methode
ICO	Informatik-Controlling
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILB	Informatikleitbild Bund
IMA	Integrationsmanager
IRB	Informatikrat Bund
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
ITP	IT-Portfolio
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KPM	Kontinuierliches Prozessmanagement
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
LB	Leistungsbezüger
LE	Leistungserbringer
LV	Leistungsverrechnung
NRM	Neues Rechnungsmodell Bund
PAL	Prozess-Assessment Light
PCO	Projektcontrolling
PVE	Projektvereinbarung
QM	Qualitätsmanagement
QMX	Instrument der Prozessdokumentation
QS	Qualitätssicherung
SAN	Storage Area Network
SCO	Studiencontrolling
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SIP	Strategische Informatikplanung
SLA	Service Level Agreement
SPICE	Software Process Improvement and Capability Determination (European software development model)
UV	Umsetzungsverantwortliche für NOVE IT in den Departementen
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Verwaltungseinheit
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)



A.5. Interviewleitfäden der Metaevaluation

A.5.1. Interviews mit UV

Einleitung

Die gemachten Aussagen während des Interviews dienen nur der Beurteilung der Validität der Ergebnisse der Evaluationen. Sie werden absolut vertraulich behandelt und fließen nur anonymisiert in den Bericht von V8 ein.

Interview V2

- Welchen Eindruck hatten Sie zu
 - Kompetenz der Interviewer
 - Aufbau Fragekatalog
 - Verlauf und Atmosphäre beim Interview

bei der Evaluation von V2?

- Konnten Sie Ihre Sicht des Programms anhand der gestellten Fragen darstellen?
- Sind die wichtigsten Elemente des Programms in ausreichender Tiefe adressiert worden?

Ergebnisse V2

- Haben Sie den Schlussbericht von V2 gelesen? Wenn ja, wie ist Ihr Eindruck: wird Ihre Meinung ausreichend widerspiegelt?
- Wie stehen Sie zur getroffenen Aussage, dass die Ziele von NOVE-IT nicht ausreichend kommuniziert wurden und den Beteiligten nicht bewusst waren?
- Wer war für die Operationalisierung der Ziele verantwortlich?
- Welche Notwendigkeit, Bedeutung geben Sie NOVE-IT und wo bestand aus Ihrer Sicht ein Problemdruck?
- Inwiefern sind Fehler in der Umsetzung für das „kritische, schlechtes“ Image von NOVE-IT verantwortlich?
- Wie stehen Sie zur getroffenen Aussage, dass Aussagen zur Entwicklung von Kosten auch in Teilbereichen objektiv nicht möglich sind?



Interviews andere Evaluationen

- Wie beurteilen Sie allgemein die Interviews mit den Evaluatoren hinsichtlich
 - Kompetenz der Interviewer
 - Aufbau Fragekatalogs (konnten die aus Ihrer Sicht wesentlichen Aspekte adressiert werden)
 - Verlauf und Atmosphäre beim Interview
- Haben Sie an der Selbstevaluation teilgenommen? Wenn ja, wie haben Sie den Prozess erlebt?

A.5.2. Interview Projektleiter Harmonisierung Infrastruktur

Grundlagen

- Modellrechnung Phase 2/3
- Arbeitsgruppe Nutznachweis
- Ausgewiesenes Kosteneinsparpotential, Aufschlüsselung?

Wirkung von NOVE-IT

- Virtuelle Baseline (Applikationen, Server, IT-Arbeitsplätze, Datenverkehr, Storage)?
- Einsparungen (Lizenzen, Client/Server Infrastruktur, Middleware)?
- Umsetzungsprojektanträge
- Einschränkung auf spezifisches Departement?

Cases

- W2k
- SAN/NAS
- Benutzer - Support
- SAP ERP-System
- NRM
- GEVER

Kostenaufschlüsselung

- Grundlagen, Möglichkeiten, Systemgrenzen für Effizienzsteigerung?
- Vergleich mit externen Organisationen



A.5.3. Interview Projektleiter GEVER

- Zielsetzungen des Projekts
- Projekt- / Programmverlauf
- Auswirkungen von NOVE-IT auf GEVER
- Kosteneinsparungen durch NOVE-IT bei GEVER
 - Beschaffung
 - Betrieb



A.6. Detailuntersuchung zum Ziel Effizienzsteigerung

A.6.1. Einleitung

NOVE-IT soll zu einer Effizienzsteigerung bei der Erbringung der IT-Leistungen führen. Die Kosten pro Leistungseinheit sollen gegenüber 1999 ab 2004 um 23% reduziert sein. Bei dem IT-Budget von CHF 570 Mio. im Jahr 1999 entspricht dies einer Einsparung von CHF 130 Mio. jährlich. Die Kosteneinsparung kann dabei sowohl durch eine effizientere Erbringung der Leistungen, als auch eine Reduktion der angebotenen Leistungen erfolgen.

Die Beurteilung der Zielerreichung ist im Rahmen der vorliegenden Berichte der mit den Evaluationen beauftragten Firmen nur eingeschränkt möglich. Die Metaevaluation wurde beauftragt, dieses Ziel detaillierter zu untersuchen und Lücken nach Möglichkeit zu schliessen.

In Phase 2 von NOVE-IT wurde das Einsparpotential von der AG 3/4 in Zusammenarbeit mit einer externen Firma abgeschätzt. Grundlage war eine Bestandsaufnahme 1999 in den Departementen und eine Modellrechnung anhand von Erfahrungswerten. Ausgehend von einem LE wies die Arbeitsgruppe ein Einsparpotential von CHF 270 Mio. jährlich aus.

Von der *AG Nutznachweis und Effizienzsteigerung* wurde die Modellrechnung in Phase 3 überprüft und an die gewählte Variante Optima angepasst. Hieraus ergab sich eine Reduktion des jährlichen Sparpotentials um CHF 150 Mio. auf CHF 130 Mio. Diese CHF 130 Mio. teilen sich in CHF 41 Mio. bei den Personalkosten und in CHF 89 Mio. bei den Sachmitteln auf⁷⁶. Die Arbeitsgruppe hatte zudem den Auftrag, den Prozess für den Nachweis der Effizienzsteigerung zu erarbeiten. Es wurde eine Ausweisung des Nutzen in Zusammenhang mit den Projektanträgen vorgeschlagen. Dieser Prozess wurde am 28. Juni 1999 durch die Steuergruppe bewilligt. Allerdings zeigte sich schnell, dass hiermit kein Nachweis der Einsparungen von CHF 130 Mio. möglich sein würde. Gemäss Projektportfolio wird für 2004 lediglich ein nicht verifizierter Nutzen von CHF 69 Mio. Franken ausgewiesen⁷⁷. Es wird jedoch angeführt, dass der Gesamtnutzen durch Synergieeffekte der Zentralisierung und durch die Prozesseinführung grösser ist, als die Summe des Nutzens der einzelnen Projekte.

⁷⁶ AG Nutznachweis und Effizienzsteigerung, Schlussbericht zu Handen IRB, 14. Dezember 1999 (Korrektur 26.1.2000)

⁷⁷ NOVE-IT Statusbericht der Programmleitung per 31. August 2003, V1.1 vom 30. Oktober 2003



Von der EFK wurde in ihrem ersten Bericht⁷⁸ auf die Vielfalt der verfügbaren Zahlen bei den IT-Stellen bzw. Personalbestand und den unterschiedlichen Annahmen bzgl. Jahreslöhnen hingewiesen. Eine fundierte IST-Analyse zu Programmbeginn wurde nicht erhoben und verbindliche Indikatoren wurden keine definiert. Die bewirkten Einsparungen mit Zahlen zu belegen und die Kompensation der Kosten nachzuweisen, ist daher heute ausserordentlich schwierig.

Tabelle 1 enthält eine Übersicht aller ausgewiesenen IT-Ausgaben für den relevanten Zeitraum. Die Ausgaben für Personal sind 2003/2004 (nach einem Rückgang 2001 und 2002) in etwa auf dem Niveau von 1999. Dagegen kam es bei Sach- und Investitionsausgaben zu einem deutlichen Ausgabenanstieg.

in Mio. Franken	V1999	R2001	R2002	R2003	V2004
Personalausgaben	201.5	175.5	197.8	207.4	207.4
Sachausgaben	141.5	183.8	189.1	220.7	203.0
Investitionsausgaben	227.8	220.0	248.9	258.9	261.2
Total Ausgaben	570.8	579.3	635.8	687.0	671.6
Ausgaben relevant für NOVE-IT	570.8	-	-	675.9	655.5

Tabelle 1: IT-Ausgaben gemäss Voranschlag 1999 (Basis NOVE IT), Rechnungen 2001-2003 sowie Voranschlag 2004 (Courant normal, ohne NOVE-IT-Kredite)⁷⁹.

Für 1999 werden anhand der Erhebung in den Departementen, IT-Gesamtkosten von CHF 570.8 Mio. ausgewiesen⁸⁰. Gemäss der Evaluation *Ziele & Wirkungen* stiegen die IT-Gesamtkosten im Zeitraum 1999 bis 2003 um CHF 112.6 Mio., was teuerungsbereitigt einer jährlichen Rate von 3.7% entspricht. Auf die selbe Steigerungsrate (allerdings einschliesslich Teuerung) kommt die EFK in ihrem zweiten Bericht⁸¹. Für 2004 besteht ein Voranschlag von CHF 655.5 Mio. für das IT-Budget⁸⁰.

Aus den mit Programmbeteiligten geführten Interviews konnte eine Vielzahl qualitativer Nutzenaspekte gewonnen werden. Es war jedoch nicht möglich den Nutzen mit harten Zahlen zu belegen. Die qualitativen Aspekte werden in Abschnitt A.6.2 dargestellt. Damit trotzdem Aussagen zu den erwarteten Einsparpotentialen gemacht werden können, werden Studien aus verwandten Bereichen herangezogen und deren Ergebnisse im Kontext von NOVE-IT diskutiert. Zum einen dienten verschiedene Studien von *Gartner Research* als Vergleichsmassstab für die generelle Entwicklung in der Wirtschaft und für das Government. Weiter wird eine Studie für die Versicherungswirtschaft von *Accenture* und der Uni St. Gallen verwendet.

⁷⁸ EFK-Bericht Nr. 1085 / 600.01.1.2 vom 29. Juni 2001

⁷⁹ Für 2003 sind CHF 11.1 Mio und für 2004 sind CHF 16.1 Mio. für Ausgaben der Behörden und Gerichte (umfasst die Dienststellen Eidgenössische Räte, Bundesrat, Bundesgericht, Versicherungsgericht und ab VO4 Bundesstrafgericht) enthalten, welche auf Stufe Bundesrat nicht steuerbar sind und nicht ins Programm NOVE-IT einbezogen wurden.

⁸⁰ Finanzverwaltung, IKT-Ausgaben vor und nach NOVE-IT, Nutznachweis_Basisdaten_kfm.xls

⁸¹ EFK-Bericht Nr. 1.3165.600.00184.2 vom 19. Dezember 2003



Die Metaevaluation erachtet die Versicherungswirtschaft als am ehesten vergleichbar mit der BV, obwohl die Heterogenität der IT-Architektur in der BV grösser sein dürfte, als in der Versicherungswirtschaft. Das in der Studie ausgewiesene Effizienzsteigerungspotential stellt daher eine konservative Annäherung dar.

A.6.2. Qualitative Betrachtungen

Grosse Einsparungen waren bei NOVE-IT insbesondere dort möglich, wo viele Arbeitsplätze betroffen sind. Dabei ist ein Nachweis für die Infrastruktur leichter zu führen, als für die durch die Prozessausrichtung gewonnene Effizienzsteigerung. Diese äussert sich oft indirekt und kommt erst mit der vollständigen Einführung aller Prozesse zum Tragen.

Insbesondere in den folgenden Bereichen wird eine Effizienzsteigerung deutlich (über 25%) über dem angestrebten Effizienzziel gesehen:

- *Benutzerunterstützung:* Im Zuge der Harmonisierung der Infrastruktur kam es zu einer Straffung der eingesetzten Produktpalette in den Departementen. Das BV einheitliche Tool *ARS-Remdy* unterstützt den zentralen PC-Support. Ein Help-Desk je LE ersetzte die dezentralen Lösungen der einzelnen Ämter. Hierdurch konnte nicht nur eine massive Verbesserung der Qualität der Benutzerunterstützung erzielt werden (z. B. Service-Zeiten, Knowledge-Datenbank, u.s.w.), sondern es ist auch deutlich weniger Personal für die Erbringung der Leistung notwendig.
- *Beschaffung:* Heute erfolgt die Beschaffung von Hardware zentral durch die LE, welche sich untereinander koordinieren. Die Aufträge werden auf Grund des grossen Umfangs mittels GATT / WTO-Verfahren ausgeschrieben. Hierdurch können Skaleneffekte genutzt werden, welche zu wesentlichen Einsparungen führen. Die Einheitlichkeit der Infrastruktur nimmt hierdurch zu. Nachteilig an der öffentlichen Ausschreibung ist, dass auf Grund der festen Zuschlagkriterien die BV von einer zur nächsten Ausschreibung zu Herstellerwechseln gezwungen wird. Dies wird mittlerweile durch die Vereinbarung von Rahmenverträgen abgefangen.
- *W2k Einführung:* Die Einführungen von Windows 2000 fielen in den Zeitraum der Umsetzung von NOVE-IT und wurden durch ein Querschnittsprojekt unterstützt. Die Einführung von Active-Directory mit einem gemeinsamen Forest für die BV bewirkte eine gute Koordination und Kommunikation nicht nur der einzelnen Ämter, sondern auch zwischen den Dep/BK. Durch NOVE-IT konnten wesentliche konzeptionelle Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Migration geschaffen werden.



- *Server-Konsolidierung*: Änderungen bei Servern waren einfacher im Rahmen des Programms durchzuführen und zu koordinieren, da keine Benutzer von dieser Massnahme betroffen sind. Mehrere Server wurden im Zuge von NOVE-IT auf ein grösseres System zusammengezogen. Diese Partitionierung und Virtualisierung verringert zwar die Komplexität nicht, bietet aber beim Betrieb deutliche Kostenvorteile, da nur ein System gewartet werden muss.
- *SAN / NAS*: San/NAS ist eine Technologie, welche erst im Verlauf von NOVE-IT verfügbar wurde. In den Dep/BK existierte zu Programmbeginn eine Vielzahl von Architekturen und Produkten im Storage-Bereich. Sie waren zumeist Rechner-spezifisch. Durch die Storage Konsolidierung und Konzentration in drei Dep/BK konnte eine harmonisierte, ausfallsichere, flexible und effizient nutzbare Infrastruktur geschaffen werden. Eine einheitliche Backup-Software konnte eingeführt werden. Erst durch die Bündelung über Ämter- bzw. Departementsgrenzen hinweg konnte die für eine solche Storage-Lösung notwendige kritische Masse erreicht werden.
- *Netzwerk*: In einem Dep/BK konnte durch die VPN Technologie auf ein separates (physikalisches) Netzwerk verzichtet werden. Dies ist ebenfalls im Rahmen der Nutzenabschätzung noch nicht berücksichtigt worden.

GEVER

Neben den direkten Einsparungen innerhalb von NOVE-IT, ergeben sich durch NOVE-IT bei zukünftigen Projekten und Programmen in der BV Kostensenkungspotentiale. Als Beispiel soll die Einführung der Geschäftsverwaltung (GEVER) etwas näher betrachtet werden. Die Metaevaluation sieht Synergien mit NOVE-IT in den Bereichen Strukturreform, Harmonisierung, Infrastruktur und Kulturwandel.

Unter GEVER versteht man eine vorgangsgesteuerte, elektronische Geschäftsabwicklung. GEVER ist ein Schwerpunkt der e-Government Strategie des Bundes und soll primär die Geschäftsfunktionen Geschäftskontrolle, Prozessführung und Aktenführung unterstützen. GEVER ist nicht Bestandteil von NOVE-IT, sondern wird als (departementale) Querschnittsaufgabe gesehen, welche auf der im Rahmen von NOVE-IT geschaffenen Infrastruktur effizienter und zu geringeren Kosten umgesetzt werden kann.

In der Vergangenheit verliefen einzelne GEVER-Amtsprojekte wenig erfolgreich: Zeitdauer und benötigtes Budget fielen höher aus als ursprünglich geplant. Durch fehlendes Know-How auf Seiten LE (z.B. Betrieb und Change- und Release Management) ergab sich weiter eine grosse Abhängigkeit von externen Integratoren und damit insgesamt auch höhere Projekt- und Betriebskosten. In einigen Generalsekretariaten setzte sich daher die Erkenntnis durch, dass der LB auf Stufe Departement die GEVER-Einführung koordinieren sowie entsprechende Grundlagen (einheitliche Grundkonfiguration sowie Betriebsplattform) bereitstellen muss.



Für die Betriebsplattform und zur Schaffung weiterer, technischer Voraussetzungen muss zwingend der LE einbezogen werden. Gemäss einer Vorabklärung eines GS ergeben sich nämlich signifikante Kosteneinsparungen bei der Projektdurchführung und dem Betrieb der GEVER, wenn statt "Insellösungen" (für jedes Amt) eine gemeinsame Grundkonfiguration der GEVER sowie eine einheitliche Betriebsplattform eingesetzt werden. Zwischen vier Departementen wurde überdies die Zusammenarbeit bei der Erstellung einer gemeinsamen Standardkonfiguration beschlossen und umgesetzt ("letter of intent").

A.6.3. Vergleich mit anderen Organisationen

Nachstehend wird die Kostenentwicklung der BV mit jener aus Wirtschaft und der öffentlichen Hand verglichen. Die Gartner-Studien machen Angaben zu Government in den USA und die Accenture/Uni.St.Gallen-Studie stellt Angaben für die Versicherungswirtschaft in den Ländern Schweiz, Deutschland und Österreich dar.

Nicht bekannt ist, ob und in welchem Ausmass in den untersuchten Wirtschaften und Regionen ähnliche Programme wie NOVE-IT durchgeführt wurden. Solche Programme wären in den dargestellten Zahlen enthalten. Ein Vergleich der Kostenentwicklung der BV mit der allgemeinen Kostenentwicklung für Informatik ist jedoch möglich.

Gartner Kostenentwicklung IT

Gartner Research weiss in einem Report die Entwicklung des Anteils der IT-Kosten am Gesamtbudget nach⁸². Dabei ist ein starker Anstieg über die Jahre gegeben. Im Zeitraum 1999 bis 2001 erhöhten sich die IT-Kosten am Gesamtbudget⁸³ von 22% auf 30% und bis 2005 wird ein Anstieg auf 40% erwartet.

	1999	2001	2003*	2005**
Anteil der IT-Kosten am Budget	22%	30%	35%	40%

*Tabelle 2: Anteil der IT-Kosten am Gesamtbudget (** geschätzt, erwartet, * interpoliert)*

Unter der Annahme eines näherungsweise (teuerungsbereinigten) konstanten Gesamtbudgets, ergibt sich eine mittlere Steigerung der IT-Ausgaben um jährlich 10.5%. Im Vergleich hierzu ist der ausgewiesene Anstieg von 3.7% in der BV deutlich moderater ausgefallen. Auf die Programmlaufzeit von 4 Jahren hochgerechnet, lassen sich für NOVE-IT bei einer zugrunde gelegten Steigerung der IT-Ausgaben von jährlich 10.5%, Einsparungen von CHF 174 Mio. errechnen.

⁸² Gartner Research, CIO Update: Use Creative Cost Containment, 1. Oktober 2003

⁸³ IT-share of the corporate capital budget (Definition Gartner)



In der selben Studie wird die Entwicklung der Personalkosten als Anteil der Gesamt-IT Kosten beleuchtet (vgl. Tabelle 3). Für Europa liegt der Anteil der Personalkosten an den IT-Gesamtkosten auf Grund der höheren Löhne bei einem Drittel bis einem Viertel, Tendenz klar abnehmend. Insbesondere betreiben weniger Angestellt deutlich mehr Infrastruktur. Diese Entwicklung zeigt sich auch für die BV, wobei der Personalkostenanteil heute höher als bei den Vergleichszahlen für die USA ist. Der Anteil der Personalkosten liegt im für Europa von Gartner ausgewiesenen Band am unteren Ende. Erst mit einer KLR und unter Einbezug der gegenüber der Privatwirtschaft heterogenen IT-Architekturen und Geschäftsanforderungen der Ämter, lässt sich eine genaue Beurteilung des Personalbestand durchführen.

	1999	2001	2003
Gartner		33%	23%
BV	36%	31%	30%

Tabelle 3: Entwicklung des Anteils der Personalkosten zum IT-Gesamtbudget⁸².

Gartner weist in zwei Studien die Entwicklung der IT-Kosten für verschiedene Industrien nach⁸⁴. Die Daten wurden in der USA erhoben und sind somit nur eingeschränkt auf Europa übertragbar. Tabelle 4 enthält die Daten welche für den öffentlichen Bereich ausgewiesen werden.

Jahr	2001	2002	2003	2004
Änderungen der IT-Ausgaben	8.5%	-0.9%	0.0%	12.0%

Tabelle 4: Änderung der IT-Ausgaben für Government.

Über den betrachteten Zeitraum ergibt sich eine mittlere jährliche Steigerung der IT-Kosten um 4.8%. Die teuerungsbereinigte Steigerung in den Ausgaben bei NOVE-IT um 3.7% liegt unter diesem Vergleichswert. Somit ergeben sich von 1999 auf 2003 nur geringe jährliche Einsparungen von CHF 13 Mio. Die negative Steigerungsrate für 2002 und das Nullwachstum für 2003 zeigt die Zurückhaltung bei den IT-Investitionen und dürfte konjunkturell stark geprägt sein. Sie stellen im langjährigen Trend eine Anomalie dar. Die, anhand der für die USA erstellten Gartner-Studie, berechnete Steigerungsrate von 4.8%, bzw, die daraus berechnete Einsparung von CHF 13 Mio. erachten wir deshalb als klar zu tief.

⁸⁴ Gartner Research, 2001 IT Spending and Staffing Survey Results, September 2001
Gartner Research, 2003 IT Spending and Staffing Survey Results, Oktober 2003



Studie für die Versicherungswirtschaft

Von Accenture und der Universität St. Gallen wurde im Frühjahr 2002 eine Untersuchung zu IT-Investitionen in der Versicherungswirtschaft durchgeführt⁸⁵. Als Basis dient eine Umfrage bei 33 vorwiegend mittelgrossen und grossen Versicherungsunternehmen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In Tabelle 5 sind die IT-Ausgaben je Mitarbeiter dargestellt.

in Tausend €	1998	1999	2000	2001
Benchmark Top 25%	10.1	11.6	11.9	13.7
Durchschnitt	17.8	20.7	21.4	23.9

Tabelle 5: IT-Ausgaben pro Mitarbeiter nach Accenture Studie in der Versicherungswirtschaft.

Für die Unternehmen beträgt die jährliche Steigerung der Ausgaben zwischen 9% und 9.4% (teuerungsbereinigt)⁸⁶. Hierbei ist zu beachten, dass in der Versicherungswirtschaft im betrachteten Zeitraum grosse strukturelle Veränderungen statt fanden, die auch zu Personalabbau führten. Ebenfalls wurde die Automatisierung weiter vorangetrieben. Beide Effekte (Personalabbau und Automatisierung) erhöhen die IT-Ausgaben pro Mitarbeiter.

Während der Laufzeit von NOVE-IT von 1999 bis 2003 wird für das IT-Budget der BV von der EFK und der Evaluation *Ziele & Wirkungen* eine Steigerung 3.7% (teuerungsbereinigt) ausgewiesen. Legt man die mittlere Steigerungsrate in der Versicherungswirtschaft der IT-Ausgaben zugrunde, so lassen sich für die BV Einsparungen durch Steigerung der Effizienz von CHF 140 Mio. bis CHF 152 Mio. berechnen.

Die Studie identifiziert zudem verschiedene Bereiche für Effizienzsteigerungen (vgl. Tabelle 6). Gesamthaft werden Kostensenkungen von 15% bis 35% bei gleichzeitiger Steigerung der Effektivität der IT ausgewiesen.

⁸⁵ Accenture und Institut für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen, Informationstechnologie als Wettbewerbsfaktor, 2002

⁸⁶ Als mittlere jährliche Teuerung in Deutschland, Österreich und der Schweiz wird von 1.3% ausgegangen.



Kategorie	Nutzen	Einsparpotential
Anwendungsentwicklung	Verbesserung Roll-Out Höhere Effektivität Nutzerseite	1% – 3% 4% – 8%
Betrieb, Wartung und Dienstleistungen	SLA und Verkürzung Reaktions- und Behebungszeiten	5% – 9%
Architektur-Management	Geringere Integrations- und Adaptionskosten	3% – 10%
Ressourcen Management	Zentraler Einkauf und optimale Balance externer und interner Mitarbeiter	2% – 5%

Tabelle 6: Ausgewiesene Effizienzsteigerungspotentiale gemäss Studie Accenture/Uni St. Gallen.

Im Zuge von NOVE-IT wurden alle angesprochenen Bereiche angegangen. Die höhere Effektivität der Nutzer manifestieren sich als indirekter Nutzen in den Verwaltungseinheiten bei den LB und ist in der angestrebten Effektivitätssteigerung von 23% nicht enthalten. Das Effizienzsteigerungsziel von NOVE-IT liegt im ausgewiesenen Bereich von 11% bis 27% für die Einsparungen, ohne Berücksichtigung der Effekte auf Seite der Nutzer. Die Heterogenität der BV wurde vor NOVE-IT gegenüber der Versicherungswirtschaft als höher eingeschätzt. Hieraus kann ein höheres Potential für Effizienzsteigerungen vermutet werden, welches durch NOVE-IT und weitere Projekte (z. B. NRM, GEVER) realisiert wurde oder noch realisiert wird.

A.6.4. Schlussfolgerungen

Im Zuge von NOVE-IT wurden in bestimmten Bereichen bewusst deutliche Mehrausgaben gegenüber dem ursprünglichen Plan getätigt. Der wichtigste solche Bereich ist die Sicherheit. Andererseits eröffneten sich im Programmverlauf durch neue Technologien (z. B. SAN/NAS) zusätzliche Möglichkeiten für Kosteneinsparungen.

Die Metaevaluation beurteilt anhand der diskutierten Aspekte und der gezogenen Analogien das Effizienzziel als realistisch, plausibel und erreichbar. Eine weitergehende Untermuerung mit Zahlen ist allerdings auf Grund der verfügbaren Daten nicht möglich. In den Umsetzungsprojekten werden die Einsparungen ohne die Synergien aus der Zentralisierung und ohne Prozessorientierung auf total CHF 69 Mio beziffert. Aus einem Vergleich mit Studien zur allgemeinen IT-Kostenentwicklung wurden Einsparungen bis CHF 174 Mio. geschätzt. Das Sparziel von NOVE-IT von CHF 130 Mio darf weitgehend als erreicht vermutet werden.