

Zürich,
5. Oktober 2011

Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat

Projekt ELUSA (ehemals Projekt FAMOZ), Bericht

1. Ausgangslage

Im Juni 2009 bat der Gemeinderat mit einem Postulat (GR Nr. 2009/290) um einen Bericht über die Schwierigkeiten und Fehler sowie über die Verantwortlichkeiten im Projekt FAMOZ. Das Postulat wurde dem Stadtrat am 8. Juli 2009 mit einer Textänderung überwiesen.

Mit Weisung 415 vom 2. September 2009 (GR Nr. 2009/388) und Weisung 433 vom 30. September 2009 (GR Nr. 2009/455) legte der Stadtrat den gewünschten Bericht vor.

Der Vorsteher des Sozialdepartements war mit der Berichterstattung in der Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Gemeinderates beauftragt und informierte diese umfassend über das Projekt FAMOZ und die damit verbundenen Schwierigkeiten.

Am 10. Februar 2010 nahm der Gemeinderat vom Bericht und der Berichtsergänzung betreffend Projekt FAMOZ Kenntnis, schrieb das betreffende Postulat (GR Nr. 2009/290) als erledigt ab und bat den Stadtrat in einem Jahr um einen weiteren schriftlichen Bericht über die erfolgreiche Umsetzung der eingeleiteten Massnahmen und die insgesamt zusätzlich entstandenen Kosten.

Am 15. November 2010 informierte der Vorsteher des Sozialdepartements die für das Sozialdepartement zuständigen Referierenden der GPK bzw. der RPK über den damaligen Projektstand. Es wurde dabei darauf hingewiesen, dass von April bis Ende August 2010 ein Marschhalt eingelegt wurde, um das Projekt neu zu strukturieren und dass es dadurch zu einer weiteren Projektverzögerung kommt (siehe auch Kap. 3). Ein schriftlicher Bericht an den Gemeinderat wurde für Sommer 2011 in Aussicht gestellt. Dieser wird mit der vorliegenden Weisung nun erstattet.

2. Zusammenfassung Projektverlauf bis September 2009 (letzte Berichterstattung im Gemeinderat)

Mit StRB Nr. 1126/2006 bewilligte der Stadtrat den Kredit von Fr. 11 381 500.– für die Umsetzung des Projekts «Fallmanagement Modell Zürich» (FAMOZ). Mit diesem Projekt wurden vier für die Fallführung und Klientenbuchhaltung eingesetzte Systeme in den Sozialen Diensten und im Support Sozialdepartement (PROLeist/IRP für die Sozialhilfe, CASE/RESO für die Jugend- und Familienhilfe, BAAV/RESO für die vormundschaftlichen Massnahmen sowie ALIM für das Alimentenwesen) durch ein neues Fallmanagement-System abgelöst. Das neue System besteht aus den Komponenten KiSS (Klienteninformations-System für die Sozialarbeit) für die Fallführung und SAP PSCD für die Klientenbuchhaltung. Mit StRB Nr. 454/2007 bewilligte der Stadtrat eine Erhöhung des Projektkredits um Fr. 580 000.– für die Realisierung einer Datawarehouse-Lösung («DWH Sozialstatistik»).

Nach der produktiven Einführung von KiSS/SAP PSCD Anfang 2008 zeigten sich erhebliche Mängel, die eine ordnungsgemässe Abwicklung der Geschäftsprozesse für die Mitarbeitenden der Sozialzentren und der Klientenbuchhaltung unter normalen Arbeitsbedingungen verunmöglichten. Anfänglich wurde versucht, die auftretenden Probleme laufend zu beheben

und fehlende Funktionen zu ergänzen. Dieses Vorgehen war nicht erfolgreich. Mit StRB Nr. 499/2009 bewilligte der Stadtrat deshalb eine Erhöhung des Projektkredits um Fr. 3 411 900.– für die Phase Turnaround. Ab Dezember 2008 konnten wesentliche Verbesserungen erreicht werden, doch das System KiSS/SAP PSCD wies nach wie vor gravierende Lücken und Mängel auf.

Der Vorsteher des Sozialdepartements gab einerseits einen Projekt- und andererseits einen juristischen Review in Auftrag. Über die Ergebnisse wurde der Gemeinderat mit Weisung 415 vom 2. September 2009 (GR Nr. 2009/388) ausführlich informiert. Zusammengefasst sah der Stadtrat die Ursachen für die damalige Entwicklung in der fehlenden Gesamtsicht auf die Geschäftsprozesse bei der Projektleitung, in einer falschen Zuteilung von Projekt- und Geschäftsverantwortlichkeiten und in einer fehlenden Gesamtarchitektur. Fatal war letztlich, dass im Projekt FAMOZ zu lange zwei Wahrheiten existierten, nämlich eine reale und eine erwünschte. In diesem Kontext wurden Melde-, Kontroll- und Aufsichtspflichten verletzt, ohne dass aber gemäss juristischem Review eine klare, haftungsbegründende Zuweisung von Verantwortlichkeiten möglich gewesen wäre. Der Stadtrat legte im Bericht überdies dar, wie das Projekt weiter bearbeitet werden soll und welche Konsequenzen für künftige IT-Projekte gezogen wurden.

3. Projektverlauf September 2009 bis September 2010 (FAMOZ 2)

Im Anschluss an die juristische Untersuchung gab der Vorsteher des Sozialdepartements weitere technische und konzeptionelle Abklärungen in Auftrag, welche einen grösseren technischen und konzeptionellen Handlungsbedarf aufzeigten. Beide Analysen kamen zum Schluss, dass eine reine Optimierung der bestehenden konzeptionellen und technischen Verknüpfung der beiden Systemkomponenten KiSS und SAP PSCD zu einer wenig nachhaltigen Lösung der nach wie vor bestehenden Probleme führen wird. Eine Verbesserung ist nur durch ein konzeptionelles Redesign der applikatorischen Prozesse (Sozialarbeit und Klientenbuchhaltung) und durch eine grundlegende Vereinfachung der gesamten Systemarchitektur zu erreichen. Eine zukunftsorientierte Lösung erfordert einen grundlegenden Umbau der Systemarchitektur KiSS/SAP PSCD.

Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2009 das Projekt FAMOZ 2 aufgesetzt. Der Stadtrat bewilligte deshalb mit StRB Nr. 1638/2009 Zusatzkosten in Höhe von Fr. 6 398 138.– für die Initialisierungs-, Analyse-, und Konzeptphase des Projekts FAMOZ 2 sowie die Realisierung des Teilprojekts ALIM2000 (Einführung Software [ALIM2000] für die Alimenten-Bewirtschaftung). Für die Realisierung und Einführung von FAMOZ 2 wurde eine Aufwandsschätzung in der Höhe von 6 Mio. Franken vorgelegt, die bewusst noch nicht als Kredit beantragt wurde, um genauere Angaben zu erhalten.

Bis zu diesem Zeitpunkt bewilligte der Stadtrat für die Umsetzung von FAMOZ 1, den Turnaround, die Realisierung von ALIM2000 sowie für die Initialisierungs-, Analyse- und Konzeptphase von FAMOZ 2 folgende Kosten:

Beschluss	Inhalt	Kosten (Fr.)
StRB Nr. 1126/2006	Umsetzung FAMOZ 1	11 381 500
StRB Nr. 454/2007	Ergänzung Datawarehouse (DWH)	580 000
StRB Nr. 499/2009	Turnaround FAMOZ 1	3 411 900
StRB Nr. 1638/2009	Analyse, Initialisierung und Konzept FAMOZ 2	6 398 138
	Bewilligte Kosten bis Ende Konzept FAMOZ 2 (Stand Dezember 2009)	21 771 538

Während des Starts von FAMOZ 2 Anfang 2010 ist der damals für FAMOZ 2 eingesetzte Projektleiter aus krankheitsbedingten Gründen ausgefallen, so dass die Direktorin SDS die Projektleitung FAMOZ 2 vorübergehend übernehmen musste.

Anfang April 2010 veranlasste der Vorsteher des Sozialdepartements eine Auslegeordnung.

Dabei zeigte sich, dass das Projekt noch einmal einer konsequenten Klärung bedurfte. Der Vorsteher des Sozialdepartements ordnete an, die Ziele, die Projektorganisation, die Projekt-Governance sowie die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren von FAMOZ 2 nochmals zu klären, um das Projekt anschliessend auf einer klaren und allseits akzeptierten Basis neu aufzusetzen. Gleichzeitig ordnete der Vorsteher des Sozialdepartements einen Marschhalt für jene Projektteile an, die von der inhaltlichen Klärung betroffen waren.

Während der Zeit des Marschhalts wurden zwar die Arbeiten der externen Projektbeteiligten weitgehend eingefroren, jedoch konnten die eigens für das Projekt angestellten Mitarbeitenden nicht entlassen oder in unbezahlten Urlaub geschickt werden, zumal sie auch für die notwendigen Klärungsarbeiten eingesetzt wurden. Zu gross wäre das Risiko gewesen, zentrale Know-how-Trägerinnen und -Träger zu verlieren und weitere Verzögerungen in Kauf nehmen zu müssen. Unter der neu besetzten Projektleitung, die ab April 2010 die Direktorinnen SOD und SDS als Co-Projektleitung gemeinsam übernahmen, wurde deshalb seitens des Sozialdepartements – neben der Klärung der oben aufgeführten Punkte – intensiv an der Analyse gearbeitet. Teilweise konnten bereits Vorarbeiten für die Konzeptphase getätigt werden. Als Hauptergebnis dieser Projektetappe resultierte eine ausführliche Lösungsskizze, deren Umfang über das Ergebnis einer klassischen Analysephase hinaus reichte.

Die für das Projekt angestellten Mitarbeitenden wurden auch für systembedingt laufend anfallende Mehraufwendungen in den SDS-Teams Klientenbuchhaltung und für den fachlichen Support und die Optimierung des laufenden Betriebs eingesetzt. Des Weiteren erarbeiteten diese Mitarbeitenden Prozessabläufe und unterstützten Facharbeiten im Zusammenhang mit der Einführung der neuen Kompetenzordnung in der Wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Stadt Zürich.

Auf den im StRB Nr. 1638/2009 beantragten Projektkredit hat der verzögerte Projektverlauf von FAMOZ 2 folgende Auswirkungen: Während sich die Kosten für die *externen* Dienstleistungen gemäss dem Projektverlauf entwickelten und bis zum Ende der Konzeptphase eingehalten wurden, war aufgrund der Projektverzögerung für die *wesentlichen Eigenleistungen* eine Erhöhung der Ende 2009 bewilligten Mittel nötig. Mit StRB Nr. 469/2011 genehmigte der Stadtrat deshalb eine Erhöhung der wesentlichen Eigenleistungen um Fr. 1 520 222.–.

4. Projektverlauf September 2010 bis September 2011

Anfang September 2010 wurde schliesslich das Projekt – unter dem Namen ELUSA (**Elekt**ronisch **unterstützte soziale Arbeit**) – neu lanciert.

Die Organisation wurde angepasst, wobei die Gesamtprojektleitung in der Verantwortung des Sozialdepartements blieb. Für die verstärkte Koordination der externen Firmen wurde die Funktion des Lieferantenmanagements eingesetzt. Das externe Projektcontrolling, welches das Projekt während der Realisierungs- und Einführungsphase kontinuierlich hätte begleiten sollen, wurde neu aufgesetzt. Die Sicherstellung einer konsistenten Gesamtarchitektur sollte mit einer Stabsgruppe «Gesamtarchitektur» gezielt verfolgt werden.

Die Einführung der Standard-Software ALIM2000 für die Alimenten-Bewirtschaftung wurde, wie geplant, zum 1. Oktober 2010 produktiv gesetzt und funktioniert heute gut. Aufgrund einzelner noch nicht abschliessend bereinigter Punkte wurde dieses Teilprojekt noch nicht definitiv abgenommen; dies wird voraussichtlich bis Ende 2011 erfolgen.

Am 31. März 2011 wurde die Analysephase des Projekts ELUSA abgeschlossen und der Projektsteuerungsausschuss gab die Konzeptphase frei. Als Ergebnisse dieser Projektphase resultieren u.a. ein Analysebericht, die Prozesslandkarte und das Prozessinventar, Grundsätze und Anforderungen der ordnungsgemässen Geschäftsführung und eine ausführliche Lösungsskizze.

Gegen Ende der Analysephase beschloss die Lieferantenfirma der Software KiSS für die weitere Konzeptionierung und für die Realisierung des neuen KiSS-Systems mit der agilen

Software-Entwicklungsmethodik SCRUM vorzugehen. Mit dem agilen Verfahren wird bewusst versucht, den bekannten, häufig auftretenden Mängeln in Software-Entwicklungsprojekten, wie z. B. Mangel an Flexibilität, Transparenz oder Kommunikation, entgegenzuwirken. SCRUM ist heute eine der am häufigsten eingesetzten agilen Entwicklungsmethoden.

Bei Anwendung der klassischen Wasserfallmethode (gemäss HERMES) werden zu Beginn eines Projekts die Anforderungen fix bestimmt und in der Konzeptphase im Detail spezifiziert. Daraus können – wie im Projekt FAMOZ – unbefriedigende Ergebnisse resultieren, weil im Projektverlauf neue, detailliertere Erkenntnisse gewonnen werden und daraus zusätzliche Anforderungen entstehen. Mit der Methode SCRUM werden in kurzen, intensiven Entwicklungsabschnitten – so genannten Sprints – aus einem überschaubaren Set von Anforderungen testreife Softwareteile programmiert. Die Konzeptphase war deshalb stark geprägt durch das Bemühen, die Vorgehensweisen HERMES und SCRUM aufeinander abzustimmen, die Sitzungsgefässe neu zu definieren und erste Erfahrungen zu sammeln. Als Ergebnis der Konzeptphase resultierte deshalb – neben dem Anforderungskatalog, dem Testkonzept, dem Gesamtkonzept und weiteren Dokumenten – ein Vorgehenskonzept.

Die IT-Delegation wurde am 12. Juli 2011 über den Projektstand, die Ergebnisse der Analyse- und der Konzeptphase von ELUSA orientiert und hat den Projektantrag betreffend Realisierung, Einführung und Abschluss des Vorhabens verabschiedet. Der Stadtrat hat mit StRB Nr. 908/2011 vom 13. Juli 2011 die Erhöhung des Projektkredits um Fr. 5 998 818.– für die Realisierung, Einführung und Abschluss auf neu total Fr. 29 290 578.– bewilligt.

Insgesamt hätte sich damit der Mittelbedarf für FAMOZ/ELUSA bis zum beantragten Projektabschluss im März 2013 auf 29,3 Mio. Franken belaufen:

Beschluss	Inhalt	Kosten (Fr.)
StRB Nr. 1126/2006	Umsetzung FAMOZ 1	11 381 500
StRB Nr. 454/2007	Ergänzung Datawarehouse (DWH)	580 000
StRB Nr. 499/2009	Turnaround FAMOZ 1	3 411 900
StRB Nr. 1638/2009	Analyse, Initialisierung und Konzept FAMOZ 2	6 398 138
StRB Nr. 469/2011	Erhöhung Eigenleistungen FAMOZ 2/ELUSA	1 520 222
StRB Nr. 908/2011	Realisierung, Einführung, Abschluss ELUSA	5 998 818
	Gesamtkredit FAMOZ/ELUSA	29 290 578

5. Was bis anhin erreicht wurde

Im Sinne einer Zwischenbilanz kann festgehalten werden, dass bis zum heutigen Zeitpunkt die folgenden Teilziele erreicht werden konnten:

Mit dem Projekt FAMOZ wurden drei verschiedene für die Fallführung und Klientenbuchhaltung eingesetzte Systeme in den Sozialen Diensten und im Support Sozialdepartement durch das neue Fallmanagement-System KiSS abgelöst. Dadurch kann die polyvalente Fallführung gemäss dem Modell Zürich auch in der elektronischen Fallverwaltung umgesetzt werden. Es resultiert daraus eine konsistentere Fallführung, da die einzelnen Leistungen aus den Bereichen wirtschaftliche Sozialhilfe, finanzielle erzieherische Hilfen und zivilrechtliche Massnahmen in ein und demselben Fall geführt werden können. Seit 2009 produziert das System denn auch über das angehängte Datawarehouse verlässliche statistische Daten zu diesen drei Fachbereichen.

Für den Bereich Klientenbuchhaltung ist ergänzend hervorzuheben, dass durch den Systemverbund KiSS/SAP PSCD die Einbindung in den städtischen SAP- und Zahlungsverkehr Standard realisiert wurde. Dies war mitunter eine Voraussetzung zur erfolgreichen Umsetzung der geforderten individuellen Kontoführung im Bereich Klientengelder und bildet die Basis für weitere Automatisierungsschritte im Massengeschäft Zahlungsverkehr.

Durch den Turnaround 2008 konnte KiSS stabilisiert und seither mittels gezielter Change

Requests in Teilen optimiert werden. Die ursprüngliche Zahl von 240 Fehlertickets/Monat konnte auf monatliche 40 reduziert werden. SAP PSCD produzierte in sich keine Fehler.

Positiv zu vermerken ist zudem, dass die jährlich anfallenden Unterhaltskosten für die alten, durch FAMOZ abgelösten Fallführungsapplikationen in der Höhe von Fr. 1 640 000.– auf heute rund Fr. 734 000.– mehr als halbiert werden konnten. Damit wurde dieses Ziel des Projekts FAMOZ weitgehend erreicht. Durch den stadtinternen Wissensaufbau können heute Dienstleistungen durch die OIZ und SDS Informatik wahrgenommen werden, für welche nach Einführung von FAMOZ externe Dienstleistungen in Anspruch genommen werden mussten.

Es besteht weiter ein funktionierender, kompetenter interner Fachsupport und ein bewährtes Schulungskonzept.

Heute arbeiten im Sozialdepartement rund 780 Nutzerinnen und Nutzer mit dem Fallmanagement-System KiSS. Jährlich werden mit dem System rund 13 000 Fälle geführt (Existenzsicherung und finanzielle erzieherische Hilfen) und dabei rund 300 Mio. Franken Transferleistungen umgesetzt. Zudem werden mit KiSS rund 3600 vormundschaftliche Mandate mit Einkommensverwaltung geführt.

Für die Alimenten-Bewirtschaftung konnte im Oktober 2010 die Standardsoftware ALIM2000 produktiv gesetzt werden. Diese hat den Praxistest seither bestanden und funktioniert heute gut. Aufgrund einzelner, noch nicht abschliessend bereinigter Punkte wurde dieses Teilprojekt noch nicht definitiv abgenommen.

6. Projektverlauf August bis September 2011

Die ursprünglichen, grundsätzlichen Zielsetzungen des Projekts FAMOZ waren nach wie vor auch für das Projekt ELUSA gültig. Der noch am Anfang des Projekts ELUSA vorgesehene maximale Lösungsumfang wurde jedoch bewusst reduziert, um die Realisierung und Einführung nicht durch zu viele Anforderungen zu gefährden. Die Projektverantwortlichen wollten sich auf jene Elemente konzentrieren, die für eine zuverlässige, effiziente Fallführung unabdingbar sind. In der Realisierungsphase waren folgende Vorhaben beabsichtigt:

- Neues Modul Wirtschaftliche Sozialhilfe (Modul W)
- Ausbau KiSS Klientenbuchhaltung, Anpassungen SAP PSCD-Schnittstelle, Umbau SAP PSCD
- Durchgängige ordnungsgemässe Buchführung im Rahmen der WSH-/Klibu-Themen
- Berichtswesen im Rahmen der WSH-/Klibu-Themen
- Datenmigration im Rahmen der WSH-/Klibu-Themen

Die Realisierung des Projekts mit einer Systemspezifikation, -fertigstellung und -migration sowie anschliessender Schulung und Systemabnahme war von Juli 2011 bis März 2013 geplant. Am Ende der Realisierungsphase hätte das Projekt beendet und die laufenden Unterhaltsarbeiten in einen Regelbetrieb überführt werden sollen.

7. Wechsel der Lieferantefirma der Software KISS, Ende des Projekts

Die Lieferantefirma der Software KiSS, die Born Informatik AG, übertrug per 1. August 2011 sämtliche Rechte an KiSS sowie die Anstellung sämtlicher operativer Projektmitarbeitenden an die Firma Bedag Informatik AG. Die Bedag Informatik AG hat zu diesem Zeitpunkt von Born Informatik AG auch sämtliche Verpflichtungen gegenüber dem Sozialdepartement und allen anderen KiSS-Kunden übernommen.

Die Übertragung fiel in den Zeitpunkt zwischen dem Abschluss der Konzeptphase und dem Beginn der Realisierungsphase. Zwischen den Verantwortlichen des Sozialdepartements und Vertretern der Born Informatik AG und der Bedag Informatik AG fand im Sommer eine intensive Abstimmung statt, um einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten und weitere Pro-

jektverzögerungen möglichst zu vermeiden.

Die basierend auf den Ergebnissen der Konzeptphase ausgestellte Offerte der Firma Born Informatik AG für die Realisierungsphase wurde von der Firma Bedag Informatik AG übernommen und mit Datum vom 29. Juni 2011 beim Sozialdepartement eingereicht. StRB Nr. 908/2011 stützte sich denn auf diese Offerte, mit der das Projekt ELUSA fertiggestellt und abgeschlossen hätte werden sollen.

Im Verlauf der Vertragsverhandlungen für die Realisierungsphase im August 2011 zwischen Sozialdepartement und Bedag Informatik AG und der vertieften Analyse der bisherigen Projektunterlagen durch Bedag Informatik AG, kam die Firma zum Schluss, dass das offerierte Projekt nur mit einem drei- bis vierfachen Aufwand zu realisieren wäre. Eine weitere Krediterhöhung war aber ausgeschlossen, weil dies zu ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnissen geführt hätte, weshalb kein Vertrag abgeschlossen werden konnte. Abstriche an den Anforderungen oder eine zeitlich gestaffelte Umsetzung des Vorhabens wollte das Sozialdepartement wiederum nach näherer Prüfung nicht eingehen, weshalb der Vorsteher des Sozialdepartements Anfang Oktober 2011 entschied, das Projekt zu beenden und die bisher erreichten Ergebnisse des für die Fallführung und Klientenbuchhaltung eingesetzten Systems im aktuell konsolidierten Zustand zu belassen.

Zusammen mit den externen Lieferanten wird in den nächsten Wochen das Projekt ordentlich abgeschlossen, die Ergebnisse gesichert und der laufende Betrieb und Unterhalt des Systems geplant und gesichert. Die im StRB Nr. 908/2011 vorgesehenen Beiträge an Dritte werden dementsprechend kaum verwendet und die darin gesprochenen Kredite nur noch für den Abschluss des Projekts zu einem geringeren Teil verwendet.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht betreffend Projekt ELUSA (ehemals FAMOZ) wird Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrates
die Stadtpräsidentin
Corine Mauch
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy