



Projekt und Einführung NeVo/Rialto bei der Kantonspolizei Bern

Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung:	8. Mai 2024
Geschäftsnummer:	2022.SIDGS.500
Direktion:	Sicherheitsdirektion
Klassifizierung:	nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....2

1. Ausgangslage.....3

2. Allgemeine Bemerkungen3

3. GPK-Empfehlung 14

4. GPK-Empfehlung 26

4.1. Verzicht auf Eigenentwicklungen6

4.2. Go-Live-Entscheid.....7

5. GPK-Empfehlung 37

6. Fazit.....9

Dokument-Protokoll.....10

1. Ausgangslage

Anlässlich der Beratung des ICT-Rahmenkredites der Kantonspolizei Bern 2024-2026 (2023.SIDKAPO.905) in der Wintersession 2023 wurden verschiedene Auflagen durch das Parlament beschlossen.

Mit der Annahme der Auflage Fuhrer-Wyss (SP-JUSO) wurde der Regierungsrat beauftragt, bis spätestens zur Herbstsession 2024 mittels Bericht an den Grossen Rat Rechenschaft über die drei Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission zu NeVo/Rialto abzulegen:

1. Erkenntnisse und Lehren zu NeVo/Rialto
2. Erkenntnisse und Lehren aus NeVo/Rialto mit Gültigkeit für andere kantonale Informatikprojekte
3. Stellungnahme zu geprüften Alternativen und deren Grundlagen

2. Allgemeine Bemerkungen

Die Kantonspolizei hat bereits bei verschiedenen Gelegenheiten gegenüber der Geschäftsprüfungskommission ausführlich begründet, weshalb sie und die Sicherheitsdirektion der Ansicht sind, dass die künftigen, betrieblichen Kosten nicht mehr dem Projekt-Objektkredit zuzurechnen sind. Die Einführung von NeVo/Rialto ist bei der Kantonspolizei abgeschlossen, das Produkt wird seit über zwei Jahren täglich und rund um die Uhr genutzt. **Das Projekt ist damit auf Seiten der Kantonspolizei beendet.** Entsprechend ist auch der Objektkredit von Seiten der Kantonspolizei abzurechnen und die Aufwendungen für die künftigen Entwicklungen des Mandanten der Kantonspolizei sind separat auszuweisen (ordentliche Betriebs- und Weiterentwicklungskosten). Dies entspricht der gängigen Praxis im Kanton Bern in Bezug auf ICT-Projekte.

Die Finanzkontrolle stellte eine erhöhte Fluktuation bei der Kantonspolizei fest und schlussfolgerte in ihrer Sonderprüfung im Jahr 2023, dass Mitarbeitende das Polizeikorps u.a. wegen dem schlechten Zustand von NeVo/Rialto verlassen würden.

Die Kantonspolizei weist darauf hin, dass sie mit sämtlichen Mitarbeitenden, welche das Polizeikorps verlassen, Austrittsgespräche durchführt. Im Jahr 2022 wurden achtzig Austrittsgespräche geführt. Dabei haben - Mehrfachnennungen möglich - lediglich zwei Mitarbeitende erklärt, dass sie unter anderem die Kantonspolizei wegen NeVo/Rialto verlassen würden. **Gestützt darauf besteht daher aus Sicht des Regierungsrates kein direkter Zusammenhang in Bezug auf eine erhöhte Fluktuation bei der Kantonspolizei und dem Projekt NeVo/Rialto.**

Das Projekt NeVo/Rialto wurde im Jahr 2016 lanciert. Zu diesem Zeitpunkt waren ICT-Governancethemen des Kantons oder auch Themen der Digitalen Transformation noch wenig ausgeprägt. Mit Einführung des Dreischichtenmodells (Grundversorgung / Konzernapplikationen / Fachapplikationen), der Umsetzung des Projekts IT@BE oder später die Umsetzung der kantonalen Strategie Digitale Verwaltung (2021-2025) oder der kantonalen ICT-Strategie 2021-2025 wurde schrittweise eine Professionalisierung im Bereich ICT / Digitale Verwaltung erreicht, die jedoch noch nicht abgeschlossen ist.

3. GPK-Empfehlung 1

Die GPK bittet den Regierungsrat aufzuzeigen, welche Erkenntnisse und Lehren er für das Projekt NeVo/Rialto gezogen hat und welche Verbesserungen er umgesetzt hat und noch umsetzen wird. Der Regierungsrat soll dazu Stellung nehmen, wie er sicherstellt, dass das Projekt bestmöglich abgeschlossen wird.

Die Kantonspolizei hat sich laufend mit den offenen Punkten und Problemen im Projekt NeVo auseinandergesetzt. Dabei erfolgte eine intensive Abstimmung sowohl mit den Lieferanten als auch mit Nutzervertretern, um vorhandene Probleme rasch zu eliminieren und entsprechenden Lösungen zuzuführen. Die Erkenntnisse wurden laufend erfasst und es wurden schrittweise Massnahmen umgesetzt. Nachfolgend findet sich die Zusammenstellung der wichtigsten Erkenntnisse sowie der durch die Kantonspolizei im Projekt getroffenen Massnahmen:

Erkenntnis	Stand Umsetzung
Der «Organisatorische Change» wurde von Beginn an im Projekt zu wenig berücksichtigt.	Bereits im Rahmen der Einführung wurde dies erkannt und es wurden entsprechende Massnahmen getroffen (z. B. Intensivierung Ausbildung, Pool von Key-Usern, Hotline, etc.). Das mittlere und obere Kader wurde in Sachen Change-Management weitergebildet. Wo relevant wurde in Projekten ein separates «Change-Management» etabliert.
Der umfassende Einbezug von Nutzern muss gewährleistet sein. Die Nutzer wurden zwar von Anbeginn (bereits bei der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen) einbezogen. Es muss allerdings darauf geachtet werden, dass Nutzer sämtlicher betroffener Organisationseinheiten in genügender Menge (personelle Ressourcen) in die Arbeiten einbezogen werden.	In den Projektorganisationen der Kapo-Projekte sind die Nutzer einerseits in der Projektorganisation direkt eingebunden. Andererseits existiert ein Fachausschuss, in dem Entscheidungsträger der Nutzervertreter Einsitz haben. Über 90 Key-User, welche auf die einzelnen Organisationseinheiten verteilt sind, unterstützen die Benutzer direkt vor Ort in der täglichen Nutzung von NeVo/Rialto. Die Key-User werden regelmässig (mindestens einmal pro Jahr) mit dem notwendigen Know-how versorgt. Zudem erfolgt via eine Austauschplattform der gegenseitige Wissensaustausch. Eine stetige Herausforderung bleibt es, genügend personelle Ressourcen bei den einzelnen Abteilungen rekrutieren zu können, da diese im Tagesgeschäft ebenfalls stark belastet sind.
Die Kommunikation erfolgte während der Dauer des Projekts und insbesondere auch während der Einführung in den ersten Wochen danach nicht optimal.	Bereits während der Einführung wurde dieses Problem erkannt und es wurden umgehend korrigierende Massnahmen (Etablierung eines NeVo/Rialto-Barometers, Ernennung eines Einsatzkoordinators NeVo/Rialto, Stimmungsbarometer Polizeikorps, regelmässige interne Kommunikation an Rapporten, Infotouren, Video des Kommandanten, Intranetmeldungen, etc.) getroffen.

Erkenntnis	Stand Umsetzung
	Dies wird in künftigen Projekten bei der Kantonspolizei konsequent umgesetzt (aktive interne Kommunikation als integraler Bestandteil in der Projektorganisation).
Die Ausbildung der Mitarbeitenden erfolgte nicht den Anforderungen entsprechend. Das vorgesehene Selbststudium kann zwar als Option dienen, hat sich aber in Anbetracht der Komplexität des eingeführten Systems als nicht adäquat erwiesen.	Unmittelbar nach Betriebsaufnahme im März 2022 wurde diese Problemstellung erkannt. Als Folge davon wurden umgehend umfassende Ausbildungsmodule (Frontalunterricht) durchgeführt. Zudem wurden umfassende individuelle Weiterbildungen erarbeitet und ebenso durchgeführt. Konkret wurden folgende Ausbildungen angeboten: – Fokus-Ausbildungen für Kader – Basic-Ausbildung, ganzes Polizeikorps – Basic-Ausbildung, Teil 2, ganzes Polizeikorps – 10 repetitive, individuelle Weiterbildungsmodule wurden und werden angeboten.
Im Vorfeld wurden Tests mit klaren Abnahmekriterien definiert, welche erfolgreich durchlaufen wurden. Leider kam es zu technischen Mängeln, welche bei der Prüfung der Kriterien nicht ersichtlich gewesen waren.	Um diesem Problem zu begegnen, wurden die Testprozeduren umgehend umfassend optimiert und ergänzt, so dass beim Einspielen von Releases in der Vergangenheit keine ähnlichen Situationen mehr entstanden sind, wie dies nach der Einführung der Fall war. Die neuen und angepassten Softwarekomponenten werden im Rahmen von verschiedenen Testschritten zuerst technisch, dann funktional durch geeignete Testpersonen geprüft. Damit kann gewährleistet werden, dass die Software den operativen Anforderungen entspricht. Dies benötigt jedoch auch die entsprechenden personellen und zeitlichen Ressourcen.
Seitens Kunde muss zwingend eine Gesamtprojektleitung in der Rolle eines «Kunden- oder Benutzerprojektleiters» etabliert sein. Grundsätzlich ging man davon aus, dass die gesamte Leistung (inkl. Projektleitung) eingekauft wird. Diese Annahme hat sich bei einem Projekt in dieser Grössenordnung als nicht praktikabel erwiesen.	Die Besetzung einer kundenseitigen Rolle als (Gesamt-)Projektleiter wird in zukünftigen Projekten konsequent umgesetzt.

Im Rahmen des Projekts NeVo/Rialto hat es sich bestätigt, dass auch mit den vorhandenen Rahmenbedingungen (Beschaffungsrecht, Kreditmanagement, etc.) ein Innovationsprojekt realisierbar ist – wenn auch teilweise deutlich schwieriger, als dies in der Privatwirtschaft möglich ist. Das Ergebnis, das nach rund zwei Jahren Betrieb von NeVo/Rialto vorliegt, bestätigt diese Aussage. Das Projekt ist abgeschlossen.

4. GPK-Empfehlung 2

Die GPK bittet den Regierungsrat aufzuzeigen, welche Erkenntnisse und Lehren er aus diesem Projekt für andere kantonale Informatikprojekte zieht und wie der Kanton sicherstellt, dass diese Lehren bei zukünftigen Projekten berücksichtigt werden.

Der Regierungsrat schickt voraus, dass er in Erfüllung der Motion 228-2023 (Bichsel, Zollikofen) in seinem Bericht an den Grossen Rat (Federführung Finanzdirektion) aufzeigen wird, wie die Aufsicht und die Steuerung über die Fach- und Konzernapplikationen gesamthaft verbessert werden kann.

Die Erkenntnisse und Lehren aus dem Projekt NeVo/Rialto lassen sich teilweise auch auf andere kantonale ICT-Projekte anwenden.

Im Zuge der ICT-Strategie 2016-2020 wurde die ICT im Kanton Bern reorganisiert (Programm IT@BE). Die ICT-Strategie 2021-2025 sieht die Fortführung des eingeschlagenen Weges vor. Seit Q1/2023 sind alle ICT-Projekte ausser Bau- und Rechtssetzungsprojekte auf der ProjektplattformBE zu führen. Die Weiterentwicklung der Projektplattform ist nach wie vor im Gang.

Gemäss ICT-Governance des Kantons Bern bestehen allgemein gültige ICT-Projektmanagementvorschriften:

- Die Prozesslandkarte DV und ICT schreibt einheitliche kantonale Vorgehensweisen für ICT-Vorhaben vor, insbesondere in den Bereichen Demand- und Projektmanagement. Sie schreibt namentlich die Projektmanagementmethode HERMES als anzuwendenden Standard vor
- Frameworks wie HERMES für klassische, hybride und agile Projekte sowie etablierte Vorgehensweisen werden bereits erfolgreich in der Verwaltung des Kantons genutzt.
- Vorhandene standardisierte Vorgehensweisen und Frameworks berücksichtigen bereits erfolgskritische und projektspezifische Punkte wie Stakeholder-, Risiko- und Qualitätsmanagement.
- Auch projektphasenspezifische Aspekte wie Testen und Einführen der Entwicklung werden sorgfältig bedacht.
- Es stehen bereits bewährte Ansätze zur wirtschaftlichen Betrachtung und Bewertung von Projekten zur Verfügung.
- Das Amt für Informatik und Organisation des Kantons Bern (KAIO) dient als Kompetenzzentrum für Projekt-, Programm- und Portfoliomanagement und kann wertvolle Beratung bei Projektfragen bieten.

Bezogen auf das Projekt NeVo/Rialto ist festzustellen, dass diese Vorgaben eingehalten worden sind, sofern diese während der Projektlaufzeit bis März 2022 bereits bestanden haben. Ein sogenannter Demand wurde bspw. vor Projektbeginn NeVo/Rialto nicht eingereicht, da dieser kantonale Prozess erst später im Zuge der Umsetzung der ICT-Strategie eingeführt worden ist.

4.1. Verzicht auf Eigenentwicklungen

Die Geschäftsprüfungskommission kam in der Analyse der Sonderprüfung NeVo/Rialto ergänzend zum Schluss, dass künftig – wenn immer möglich – auf Eigenentwicklungen im Kanton Bern verzichtet werden soll.

Aus Sicht des Regierungsrates ist die Aufforderung, grundsätzlich auf Eigenentwicklungen zu verzichten, falls Standard-Anwendungen verfügbar sind, nachvollziehbar. Diesem Grundsatz wird in der kantonalen Verwaltung auch nachgelebt. Diese Rahmenbedingung war aber im Fall

von NeVo/Rialto nicht gegeben. Es wurde gemäss den geltenden beschaffungsrechtlichen Vorgaben ein ordentliches GATT/WTO-Verfahren durchgeführt. Die Korrektheit dieses Verfahrens wurde u.a. im Bericht der Finanzkontrolle zur Sonderprüfung ebenfalls bestätigt. Dabei bestand nicht die Absicht, zwingend eine neue Anwendung zu entwickeln. Leider wurde kein bereits bestehendes Produkt im Beschaffungsverfahren angeboten. Eine Lieferantin, welche ein Produkt besass, das potenziell hätte offeriert werden können, hat ausdrücklich von einer Teilnahme am Ausschreibungsverfahren abgesehen.

4.2. Go-Live-Entscheid

Die Geschäftsprüfungskommission kam weiter zum Schluss, dass ein Go-Live-Entscheid auf klar definierten Kriterien gefällt werden muss. Zudem muss die Systemperformance stabil sein und verlässlich funktionieren.

Der Go-Live-Entscheid NeVo/Rialto wurde auf vordefinierten Kriterien nach umfangreich durchgeführten Tests (funktionale Tests und Lasttests mit vielen Benutzern, die einen vordefinierten Prozess abwickelten) durchgeführt; dies in Abstimmung mit dem Lieferanten. Auch ein Fallback-Szenario bestand, indem die alten (noch vorhandenen) Systeme bei Bedarf wieder aktiviert worden wären. Gestützt auf die Einschätzung des Lieferanten, die Performance-Probleme sowie die weiteren Fehler zeitnah in den Griff zu bekommen, wurde allerdings davon abgesehen, dieses zu aktivieren. Es wurde mit viel Aufwand den auftretenden Problemen begegnet, so dass diese schrittweise korrigiert und eliminiert werden konnten und können. Die anfänglich vorhandenen Performanceprobleme sowie die fehlende Systemzuverlässigkeit und -stabilität konnten durch umgehend ergriffene Massnahmen einige Zeit nach der Einführung massgeblich verbessert werden.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass im kantonalen Umfeld die Go-Live-Entscheide zu ICT-Anwendungen auf definierten Kriterien gefällt werden. Performance-Tests sind ebenfalls übliche Prozessschritte im Projektumfeld. Es besteht jedoch schlussendlich keine Garantie, dass sich die Performance in einer Testumgebung später auch effektiv in der Produktionsumgebung bewahrheitet. Testsysteme werden in reduziertem Umfang aufgebaut.

5 GPK-Empfehlung 3

Die GPK bittet den Regierungsrat darum, sich zur Frage nach geprüften Alternativen zu positionieren und Stellung dazu zu nehmen, basierend auf welchen Grundlagen er zum Schluss gekommen ist, dass das Festhalten an NeVo/Rialto die bessere Option war als ein Marschhalt mit einer Neuevaluation.

Bevor die Kantonspolizei im Jahr 2016 die Ausschreibung von NeVo/Rialto lancierte, erfolgten im Vorfeld verschiedene Abklärungen, ob eventuell ein am Markt bestehendes Vorgangsbearbeitungssystem beschafft werden könnte, ohne dass eine Ausschreibung nötig wäre. Aus beschaffungsrechtlichen Gründen war dies jedoch nicht möglich. Weiter war klar, dass bestehende Systeme die von der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft gestellten Anforderungen nicht abdecken würden. Insbesondere existierte bis dato kein System, welches die digitale Brücke zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft umsetzte. Im Rahmen der Ausschreibung gingen zwei Angebote ein, welche gemäss den geltenden Rahmenbedingungen bewertet wurden. Ein dritter Anbieter, welcher ein bestehendes Vorgangsbearbeitungssystem anbot, gab schriftlich bekannt, dass er nicht anbieten werde, da er damit beschäftigt sei, das bestehende System weiter auszubauen. Das Ergebnis dieser gemäss den geltenden gesetzlichen Vorgaben

durchgeführten Beschaffungsverfahren war die Realisierung von NeVo/Rialto. Es bleibt hervorzuheben, dass die formulierten Anforderungen, welche an NeVo/Rialto gestellt wurden, tatsächlich am Markt richtungsweisend sind. Andere am Markt angebotene Produkte befassen sich ebenfalls mit dieser digitalen Brücke zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft. Allerdings wird NeVo/Rialto diese Thematik mittels eines durchgängigen Zusammenarbeitsprozesses zwischen Kantonspolizei und Justiz lösen, was bei anderen Systemen nicht der Fall ist.

Im Verlauf der einzelnen Projektphasen wurde die Thematik «Marschhalt» oder gar «Abbruch» (mit Rückabwicklung) mehrfach geprüft. Alternativen wurden mehrfach geprüft und teilweise auch umgesetzt (z.B. in Bezug auf die Lösung des Medienverwaltungssystems, des Betriebsmodells, etc.). Dass das Projekt konsequent (teilweise auch unter Inkaufnahme von Changes bezüglich Termin und Leistungsumfang) weiterverfolgt wurde, war tatsächlich ein bewusster Entscheid für das System NeVo/Rialto. Es war ausdrücklich nicht das Ergebnis von «Alternativlosigkeit». Die geprüften Alternativen, die natürlich bestanden haben, haben sich allerdings als weniger zielführend erwiesen, als die konsequente Weiterentwicklung von NeVo/Rialto bis zur Betriebsreife. Nach sorgfältiger Abwägung der Alternativen sowie deren Konsequenzen wurde auf einen Marschhalt bzw. auf den Abbruch des Projekts NeVo/Rialto aus folgenden Gründen verzichtet:

- Die eingesetzten teilweise bis 30-jährigen ICT-Produkte bei der Kantonspolizei waren definitiv End-of Life; ein Weiterbetrieb dieser Produkte bzw. eine Weiterentwicklung wurde teilweise bereits versucht, hat sich aber als nicht realisierbar erwiesen.
- Eine Neuinitiierung des Projekts inkl. der dazu gehörenden Massnahmen (Vorbereitung und Durchführung einer Ausschreibung, erneutes Durchlaufen der einzelnen Projektphasen) hätte zu einem weiteren Zeitverlust des Go-Live von bis zu 5 Jahren geführt. Der Markt für Vorgangsbearbeitungssysteme ist in der Schweiz relativ klein. Selbst wenn eine Neuausschreibung erfolgt wäre, ist davon auszugehen, dass keine wirklichen Alternativen, welche die vorhandenen Anforderungen erfüllt hätten, angeboten worden wären. Das Ziel bei der Einführung von NeVo/Rialto bestand darin, die vielen Einzelsysteme, welche mit Schnittstellen untereinander verbunden waren, zu einem einzigen integrierten System zusammen zu führen. Gleichzeitig sollte das System den Nutzer möglichst umfassend unterstützen und ihn möglichst wenig durch vorgegebene, im System fix programmierte Prozesse einschränken. Dies mit der Absicht, dass die tägliche Arbeit möglichst umfassend erledigt werden kann. Arbeiten im «BackOffice» sollen minimiert werden, indem die Daten vor Ort definitiv verarbeitet und wo möglich automatisiert an weitere Systeme übermittelt werden (z.B. Polizeiliche Kriminalstatistik). Produkte von Mitbewerbern erfüllen genau diese Anforderungen bis heute nicht.
- Insgesamt erfolgte durch den Lieferanten eine positive Einschätzung in Bezug auf die technische Entwicklung des Systems. Es konnten auch laufend erkennbare Fortschritte erzielt werden (Fehlerbehebung, Stabilität, Performance, Funktionalität). Gleichzeitig war bei den Lieferanten ein sehr hohes Commitment bis in die Ebenen der Geschäftsleitung erkennbar, das Projekt erfolgreich umzusetzen und hierfür auch eigene Mittel einzusetzen. Dieses Interesse der Lieferanten ist bis heute erkennbar.

Die geprüften Alternativen führten letztlich zur Beurteilung, dass ein «nach vorne Entwickeln» die beste Lösung ist und am ehesten zum Ziel führt. Die aktuellen Ergebnisse nach zwei Jahren produktivem Betrieb bestätigen die Richtigkeit dieses Entscheides. Es darf festgehalten werden, dass den Benutzern mit NeVo/Rialto ein innovatives Produkt bereitgestellt werden konnte.

6 Fazit

Der Regierungsrat wird wie bereits erwähnt in Erfüllung der Motion 228-2023 (Bichsel, Zollikofen) in seinem Bericht an den Grossen Rat aufzeigen, wie im ICT-Bereich die Aufsicht und die Steuerung über die Fach- und Konzernapplikationen gesamthaft verbessert werden kann. In Bezug auf NeVo/Rialto ist der Regierungsrat der Ansicht, dass mit diesem Bericht die Auflagen grundsätzlich erfüllt sind.

Dokument-Protokoll

Dateiname Beilage-Bericht des Regierungsrates-08.05.2024-de
Autor/-in Roland Werthmüller

Änderungskontrolle

Version	Name	Datum	Bemerkungen
0.9	Roland Werthmüller	11.04.2024	Erstellung Mitberichtsversion
1.1	Roland Werthmüller	29.04.2024	Berücksichtigung Mitbericht FIN

Prüfung

Version	Name	Datum	Bemerkungen
0.9	Philippe Müller	12.04.2024	
1.1	Philippe Müller	01.05.2024	z.Hd. Regierungsrat

Freigabe

Version	Name	Datum	Bemerkungen
1.0	Philippe Müller	12.04.2024	Freigabe zum Mitbericht FIN
2.0	Regierungsrat	08.05.2024	Kenntnisnahme