

Motion der CVP/GLP-Fraktion der Stadt Solothurn, Erstunterzeichner Claudio Hug, vom 21. November 2017, betreffend «Verbesserung der ICT-Steuerung»; Weiterbehandlung

Die CVP/GLP-Fraktion der Stadt Solothurn, Erstunterzeichner Claudio Hug, hat am 21. November 2017 folgende Motion mit Begründung eingereicht:

«Verbesserung der ICT-Steuerung

Das Stadtpräsidium wird wie folgt beauftragt:

1. In einem ersten Schritt wird innerhalb der Stadtverwaltung eine zuständige Stelle für die ICT der Stadt Solothurn sowie der Stadtschulen definiert. Diese Stelle nimmt insbesondere die strategische Steuerung im ICT-Bereich wahr. Sie analysiert die Grundlagen zum Betrieb der IT und hält diese in einem aktuellen Konzept fest. Sie tritt als Bestellerin gegenüber dem Leistungserbringer auf. Sie sorgt gemäss ihren Möglichkeiten dafür, dass die bestellten Leistungen in Verträgen (inkl. Service Level Agreement) festgehalten werden, welche die Kosten transparent machen und einem Drittvergleich standhalten können.
2. In einem zweiten Schritt prüft die zuständige Stelle Vor- und Nachteile einer öffentlichen Ausschreibung der ICT-Leistungen, welche die Stadt benötigt. Die Resultate sowie ein Vorschlag zum weiteren Vorgehen werden dem Gemeinderat unterbreitet.

Begründung:

Beim gegenwärtigen Modell obliegt die Führung sämtlicher IT-Aufgabenbereiche von der Strategie über die Fachführung bis hin zum IT-Betrieb der EDVK (gemeinsames Gremium von Stadt und Regio Energie). Die Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer bzw. Leistungsbezüger und Leistungserbringer fehlt. Die weitgehend globalisierten Abrechnungen der IT-Dienstleistungen durch die Regio Energie sind auf Seiten des Leistungsempfängers nicht transparent. Eine Kontrolle zwischen geforderter und tatsächlich erbrachter Leistung kann nicht stattfinden. Die vorhandenen Grundlagen und Dokumente der Stadt zur ICT sind gemäss RPK-Zusatzbericht zur Rechnung 2016 grösstenteils älter als 20 Jahre und stark fragmentiert. Zudem sind die Verantwortlichkeiten für den Betrieb- und die Weiterentwicklung der ICT unklar.

Die heutigen Strukturen und Grundlagen sind nicht geeignet, um eine zufriedenstellende Qualität der Leistung sicherstellen und bei Schwierigkeiten adäquat reagieren zu können. Es empfiehlt sich ein zweistufiges Vorgehen zur Verbesserung der Situation: In einem ersten Schritt werden die akuten Governance-Probleme gelöst, indem die Rollen zwischen Regio Energie und Stadt entflochten werden und die Verantwortlichkeit für die strategische Führung der ICT gesamtheitlich (Verwaltung und Stadtschulen) innerhalb der Stadt definiert wird. In einem zweiten Schritt kann dann – nachdem die notwendigen Grundlagen erarbeitet wurden – die Frage beantwortet werden, ob die Regio Energie noch die richtige Anbieterin für die IT-Leistungen der Stadt ist, oder ob die rechtlichen Grundlagen angepasst werden sollen, damit die Leistungen öffentlich ausgeschrieben werden können.»

Das Stadtpräsidium nimmt wie folgt Stellung:

Neben dieser Motion haben auch die Rechnungsprüfungskommission (am 6. April 2017) als auch die Finanzkommission (am 17. Oktober 2017) eine Überprüfung der Organisationsstruktur und der Kosten der Informatik der Stadt Solothurn verlangt.

Bekanntlich ist die Informatikabteilung der Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn an die Regio Energie Solothurn ausgelagert worden, nachdem sie vorher als Abteilung der Städtischen Werke Solothurn (SWS) wie diese selbst in der Stadtverwaltung integriert gewesen war. Die RES ist bekanntlich auch nach der Ausgliederung zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt Solothurn verblieben. Die Entschädigung für die IT-Dienstleistungen ist im Konzessionsvertrag geregelt.

Die IT der Stadtschulen Solothurn (Lehrerschaft) werden inzwischen nicht mehr durch die RES, sondern durch einen Drittanbieter betreut, wobei die Systeme der Schulverwaltungen als Teil der Stadtverwaltung weiterhin bei der RES verblieben sind.

Am 9. Mai 2018 wurde von der GRK ein Kredit für die Überprüfung der Informatik der Stadt Solothurn (exkl. ICT Stadtschulen) bewilligt. Im bewilligten Antrag wurde formuliert, dass die Informatik der Stadt Solothurn (EGS) einer Analyse unterzogen werden soll. Im Zentrum der Analyse sollten folgende Fragen stehen:

- Entsprechen die Regelungen im Konzessionsvertrag und den mitgeltenden Dokumenten den heute „marktüblichen“ Standards (IT Sourcing Verträge)?
- Sind alle rechtlichen Vorgaben erfüllt (Zusammenarbeit mit der Regio Energie Solothurn (RES) aus beschaffungsrechtlicher Sicht)?
- Bestehen Möglichkeiten zur Optimierung der vertraglichen Grundlagen?
- Stimmt der heutige Ressourcensatz (finanziell, personell) mit den Anforderungen (betreffend Mengengerüst, Komplexität) überein?
- Wo steht die Stadt Solothurn im Vergleich mit „vergleichbaren“ Organisationen hinsichtlich Mengengerüste und Komplexität. Was machen andere anders und könnte dies bei der Stadt Solothurn ebenfalls Sinn machen?
- Macht die heutige IT-Governance weiterhin Sinn (Steuerung der ICT durch die EDV-Kommission) und wenn nein, welche Alternativen bestehen?
- Gibt es Handlungsbedarf bei der heutigen Aufgaben- und Rollenverteilung (Abgrenzung der Leistungen externer Lieferanten, Regio Energie Solothurn, Key-User, User)?

Analyse Informatik Stadt Solothurn, CSP AG, vom 14.12.2018

Die Analyse wurde von der Firma CSP AG, Bern, durchgeführt. Im Sommer 2018 führte diese Interviews mit allen Verwaltungsleiterinnen und -leitern sowie mit Andreas Bühler, Leiter ICT und BPM der Regio Energie Solothurn, und Silvano Combertaldi, Leiter IT und Billing der Regio Energie Solothurn, durch. Sie erstellte aufgrund dieser Interviews und der erhaltenen Unterlagen einen Ergebnisbericht.

Folgende Resultate aus den Interviews sind besonders erwähnenswert:

<i>Positiv</i>	<i>Negativ</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Die Ansprechpersonen für IT bezogene Fragen sind klar. • Die Mitarbeiter im Support sind freundlich und hilfsbereit. • Die Unterstützung im Störfall wird unkompliziert erbracht. • Verlässliche langjährige Mitarbeiter im Support. • Die Verwaltungseinheiten der EGS sind mit der Leistung der IT mehrheitlich zufrieden (grosse Ausnahme: Stadtschulen). 	<ul style="list-style-type: none"> • Regelwerk ist veraltet (1994), historisch gewachsen. • Keine klare, aktuelle Leistungsvereinbarung. • Intransparente Verrechnung. • RES interpretiert „Verursacherprinzip“ einseitig. • In Projekten wenig strukturiert (Bsp. Telefonumstellung). • Knappe Ressourcen im Support. • Anforderungsmanagement fehlt. • Keine standardisierte Office-Umgebung RES/EGS (Versionen). • EDV-Kommission (EDVK) koordiniert (Leitung RES). • RES führt gemeinsame IT. • EGS fehlt Fachknowhow für interne Koordination, Steuerung RES.

Die CSP hat die Analyse hinsichtlich der drei Fokusthemen Konzession, Governance und Sourcing verdichtet, die zentralen Folgerungen gezogen und den Einfluss auf die Informatikkosten abgeschätzt. Folgende Aussagen macht sie zu den drei Fokusthemen:

Konzession (Vertrag, Kosten)

- Da keine aktuelle Leistungsbeschreibung vorliegt, fehlt die Möglichkeit, Leistung und Kosten abzuwägen und mit dem Markt zu vergleichen.
- Die Unterstellung der IT wirkt sich auf die Priorisierung und die Auslegung des Konzessionsvertrages aus.
- Die IT Kostenabrechnung ist intransparent (was ist Sockel, Zusatz, Investition).
- Abrechnung läuft an Verwaltungseinheiten vorbei, Verwaltungseinheiten nehmen die Kosten als gegeben an.
- Die Möglichkeit, die Kosten zu beeinflussen, ist beschränkt.

Governance (Steuerung)

- Verwaltungseinheiten sollten der IT sagen (aktiv einbringen), welcher Bedarf besteht.
- Rein funktionsbezogen oder hierarchisch/organisatorisch begründete EDVK ist für die Sache nicht förderlich.
- Für Verwaltungseinheiten, die nicht in der EDVK vertreten sind, ist es schwierig, ihre Anliegen durchzubringen (Kommunikation, Transparenz fehlt).
- Die EGS müsste eine Stelle schaffen, um Bedürfnisse zu erfassen, Projekte zu formulieren, die RES zu beauftragen und die Projekte zu koordinieren und zu überwachen.
- Die EGS braucht eine eigene IT Strategie.

Sourcing (Leistungsbezugsmodell)

- Sourcing bei RES ist keine Auftraggeber/Lieferanten-Beziehung.
- Es wäre einfacher, wenn die EGS die IT nicht zur RES ausgelagert hätte (Stadt ist Besitzerin, gegenseitige Abhängigkeit).
- IT ist für die Aufgabenerfüllung der Stadt von zentraler Bedeutung (EGS braucht IT Fähigkeiten, um Steuern zu können).
- IT Traktanden an den VL-Sitzungen thematisieren, Synergien finden und über EDVK einbringen.
- Die IT muss sich stärker für das Business der Verwaltungseinheiten der Stadt (Anwender) und deren Projekte (Change) engagieren.

Aufgrund der Erkenntnisse und der Analyse der Unterlagen und der Interviews empfiehlt die CSP AG folgende acht Massnahmen:

Empfehlung 1: Eigene IT-Strategie EGS

Dient zur Regelung der wichtigsten Themen und Grundlagen zur Schärfung der Rolle des(r) „IT-Verantwortlichen / IT-Leiters(in) der Stadt“. Die wesentlichsten Aspekte sind die Leitlinien des Informatik-Einsatzes (Standards, Plattformen und Architekturen), die Organisation, Steuerung und Finanzierung (Verrechnung) sowie die Umsetzungsplanung. Die Überarbeitung dieser Punkte erfolgt nach der Stellenbesetzung „IT-Verantwortliche(r) / IT-Leiter(in) der Stadt“.

Empfehlung 2: Gemeinsame Interpretation des Konzessionsvertrages

Dient zur Schaffung der zwingend nötigen Transparenz in der Kostenverrechnung und der Festigung des Vertrauens zwischen EGS und RES. Die wesentlichen Aspekte, die es zu regeln gilt, sind die Grundsätze und Prinzipien, die Rollen, Gremien, Mandatierung sowie die Kostenarten. Da der Konzessionsvertrag Anpassungen vorsieht, besteht die Möglichkeit, dass die Pauschale angepasst wird ohne die Interpretation zu klären (Fortschreibung aktuelle Situation). Es wird empfohlen, den Vertrag, zum heutigen Zeitpunkt, nicht insgesamt zu kündigen, um die Risiken „neue Abhängigkeit“ / „unbekannte Kosten“ zu vermeiden. Diese Risiken liegen vor, wenn kurzfristig ein neuer IT-Leistungserbringer – ohne klare Leistungsbeschreibung und ohne die Fähigkeit, (im Sinne von „Know-How“ und Ressourcen) einen Dienstleistungsanbieter zu steuern – gewählt wird.

Empfehlung 3: Stelle „IT-Leiter(in) Stadt“ schaffen

Dient zur Schaffung der Voraussetzung, die Verantwortung für die Führung und die Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnologie durch die Stadt zu übernehmen. Die CSP AG empfiehlt zudem die Stelle umgehend auszuschreiben, um eine Stellenbesetzung baldmöglichst vornehmen zu können. Die Verfeinerung der IT-Strategie sollte erst nach Stellenantritt des(r) „Leiters(in)-IT Stadt“ in Angriff genommen werden.

Empfehlung 4 bis 7: Steuerungsinstrumente: Verfeinerung der IT-Strategie, Leistungskatalog, Projektportfolio, Informations- und Kommunikationstechnologie-Controlling (inkl. Risiken)

Die notwendigen Steuerungsinstrumente aufbauen, um die IT bedarfsgerecht und kostenbewusst zu steuern und weiterzuentwickeln.

Empfehlung 8: Marktvergleich

Die Leistungen und die entsprechenden Kosten, von verschiedenen Anbietern, lassen sich auf der Basis von Leistungsbeschreibungen (Servicekatalog mit den entsprechenden Service Level Anforderungen) effektiv vergleichen.

Dieser Bericht wurde im Dezember 2018 mit dem Finanzverwalter besprochen und im Januar 2019 der Regio Energie zur Stellungnahme zugestellt.

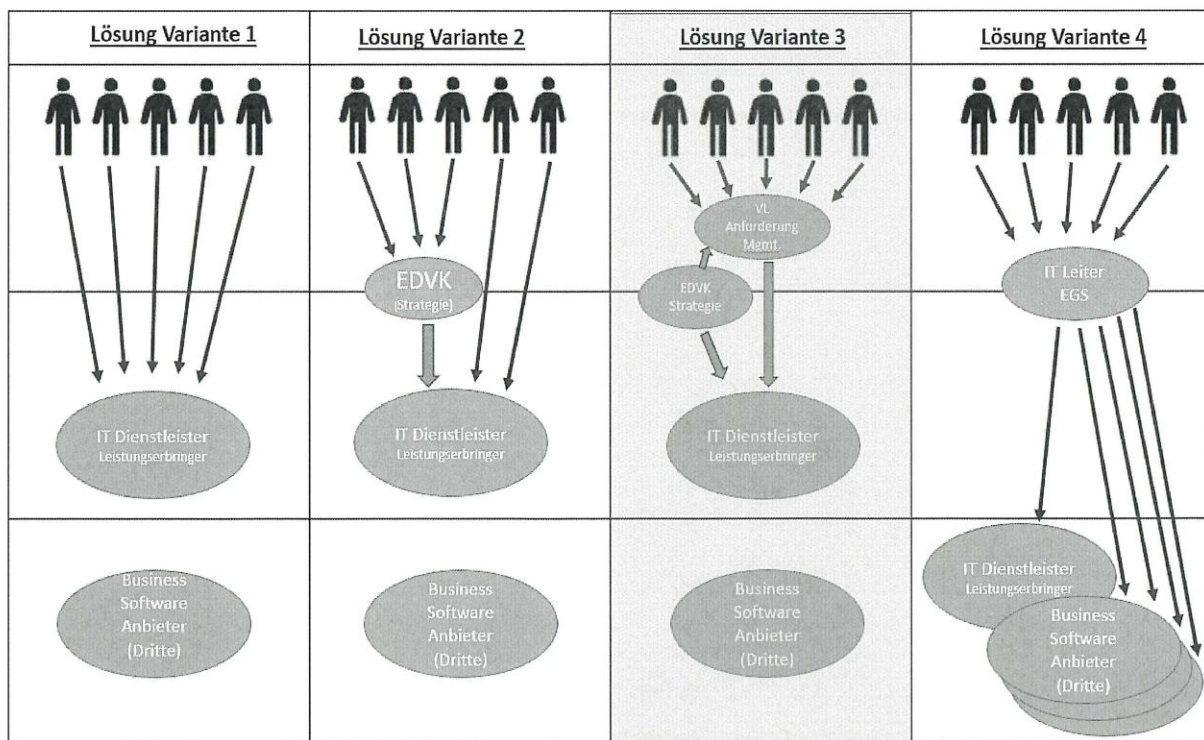
Stellungnahme der Regio Energie Solothurn vom 17.03.2019

Aus Sicht der Regio Energie müsste sich die EGS zuerst überlegen, was denn genau die zu erbringenden Aufgaben sind, bevor sie sich der Frage widmet, ob nun ein IT-Fachmann angestellt werden soll. Geht es um IT-Fachwissen (beispielsweise in Hard- & Software sowie im Rechenzentrumsbetrieb und dergleichen), um mit dem IT-Leistungserbringer auf technischer Augenhöhe zu sein? Oder geht es bei der allenfalls aufzubauenden Stelle eher um einen Brückenbauer zwischen den differenzierten Bedürfnissen der sehr unterschiedlichen Verwaltungseinheiten und den Leistungserbringern? Oder liegt das Bedürfnis noch woanders?

Grundlegend hält die RES fest, dass sich die Meinungen zur aktuellen Situation der IT der Stadt Solothurn von Seiten der Einwohnergemeinde sowie der Regio Energie Solothurn nicht gross unterscheiden. Es geht eher um eine Grundsatzfrage und um Rollen. Will die EGS eine eigene «IT» besitzen und autonom steuern oder will die EGS ihre Bedürfnisse unter wirtschaftlichen Bedingungen erbracht bekommen? Aus betrieblicher Sicht ist schwer vorstellbar, wie zwei Stellen auf dieselben IT-Ressourcen und dieselben Infrastrukturen zugreifen, ohne diese zu blockieren und Unklarheiten oder Spannungen zu generieren.

Je nach gewählter Variante der Lösung sind die Zusatzkosten grösser. Am grössten dürften die Kosten für beide (EGS und RES) sein, wenn beide eine eigene IT-Abteilung mit separater Hard- & Software (Rechenzentrum) betreiben würden. Der Vorteil läge in der Autonomie und dem direktesten Einfluss ohne gegenseitige Rücksichtnahme. Der Nachteil bei der Frage, was man sich überhaupt leisten kann oder darf.

Im Rahmen dieser Fragestellung brachte die RES vier Lösungsvarianten in die Diskussion ein:



Der «IT-Dienstleister» kann dabei grundsätzlich – neben der heutigen RES oder einer eigenen IT-Abteilung der EGS – auch ein Dritter sein. Bei den Lösungs-Varianten 1-3 wird zur Diskussion hier angenommen, dass dies die heutige «IT-Abteilung der RES» ist.

Variante 1:

Jede/r Verwaltungsleiter/in adressiert seine/ihre Bedürfnisse direkt und individuell beim festgelegten Dienstleister ohne EGS interne Abstimmung bezüglich Synergien, Strategien und Kosten. Somit wird er/sie «gezwungen», die operative Planung und Abstimmung selber im Team sicherzustellen, da nur bei ihm/ihr alle Informationen vorhanden sind.

Der grösste Nachteil dieser Variante dürfte sein, dass eine heterogene Systemlandschaft mit hohen Integrationskosten entsteht, die ständig wächst und umfangreicher wird. Eine wirtschaftliche Gesamtstrategie käme kaum zustande und könnte in dieser Organisation auch nicht einfach durchgesetzt werden. Da dies aus Kostengründen jedoch zwingend ist, müsste eine Stelle festgelegt werden, die dies sicherstellt.

Variante 2 (heutige Situation):

Zentrale Steuerung der Funktionen, Technologien und Kosten auf strategischer Ebene (EDVK). Die Anforderungen gelangen nicht alle an die EDVK und werden teilweise direkt und individuell an den festgelegten IT Dienstleister beauftragt.

Dem Vorteil der strategischen Steuerung zur Synergie- und Kostenoptimierung durch die EDVK steht als Nachteil gegenüber, dass sich nicht alle Verwaltungsleiter/innen abgeholt/eingebunden fühlen und die EDVK partiell umgangen wird. Es erfolgen direkte Beauftragungen an den internen IT-Dienstleister, was wiederum dazu führen kann, dass einzelne Verwaltungsleitende mit der Lösung nicht zufrieden sind, was bei einem Interview durch einen «Untersucher» zu Aussagen führen kann, wie sie CSP eingefangen hat.

Variante 3 (Weiterentwicklung der heutigen Situation):

Alle Verwaltungsleitenden bringen ihre Anforderungen und Bedürfnisse im Rahmen ihrer EGS-internen Verwaltungsleiterkonferenz, oder sonstigen regelmässig stattfindenden Sitzungen ein. Alternativ könnte auf EGS-Ebene auch eine separate «Anforderungssitzung» eingeführt werden. In diesem Kreise werden die Bedürfnisse und die Rahmenbedingungen geklärt, sowie die eigenständige Strategie der Stadt festgelegt. Idealerweise wird dazu der definierte Leistungserbringer als «Enabler», Berater und Auskunftgeber zugezogen.

Die konsolidierten Bedürfnisse/Anforderungen fliessen zum Dienstleister (IT RES) und werden mittels EDVK koordiniert. Sie sieht ihre Hauptaufgabe primär bei der technologischen und betrieblichen Strategie mit dem Ziel, Synergien zu nutzen und Kosten tief zu halten. Im Konfliktfall geht das Thema zurück zum Auftraggeber. Der Einbezug der Verwaltungsstellen wird in dieser Variante breiter. Die zusätzlichen Kosten dürften sich auf den «Ausbau» der Rolle des «IT-Primus inter IT-Pares» bei der EGS beschränken, denn ein Verwaltungsleitender müsste dieses Traktandum oder dieses Gremium wohl führen.

Variante 4:

Bilden einer neuen Stelle «IT-Leiter EGS» in der Rolle als IT-Verantwortlicher der EGS. Somit würde, mit diesem neuen Mitarbeitenden, eine Verdopplung der Stelle IT Leiter entstehen. Dabei würde es sich um eine IT-Fachperson handeln, welche die gesamte Palette an Leistungen, Hardware und Software verstehen muss und wie diese in der bestehenden Umgebung effizient und synergienutzend eingebettet sind.

Die Verwaltungsleitenden bringen ihre Anforderungen und Bedürfnisse an diesen «IT-Verantwortlichen EGS» im Rahmen von regelmässigen Sitzungen ein. Idealerweise wird dazu der definierte Leistungserbringer als Berater und Auskunftgeber zugezogen. Die kon-

solidierten Bedürfnisse/Anforderungen fliessen zum Dienstleiter (z.B. IT RES) und/oder zu den verschiedenen Dienstleistenden. Die EDVK würde bei dieser Variante abgeschafft. Der «IT-Leiter EGS» gelangt mit seinen Bedürfnissen direkt an den obersten IT-Verantwortlichen der RES, im Zweifelsfall an die Direktion.

Die Verwaltungsleiter haben eine interne Ansprechstelle für alle IT Belange, sei dies für Anwender Support, Software Lösungen und/oder Hardware Leistungen. Der Freiraum innerhalb der EGS punkto IT ist bei dieser Variante maximal. Dafür gehen die Synergien mit dem heutigen internen IT Dienstleister (eigene IT) verloren, da ein Anwender-Support von den Drittlieferanten abhängig ist und dadurch Skaleneffekte verloren gehen dürften. Das grösste Konfliktpotential wird bei den «systemstrategischen» Konzepten und bei den Schnittstellen bestehen. Und da sich diese eine Person bald als etwas gar «alleine» fühlen dürfte, und x Dienstleister auch nicht immer das «Wahre» sind, dürfte bald der Ruf nach zusätzlichem Support gestellt werden, also weitere Mitarbeitende nach sich ziehen und damit zu den höchsten Kosten führen.

Aus Sicht der Regio Energie macht das vorgängige Aufarbeiten der Grundlagen (Leistungen, Support, Beratung, Projekte, Betrieb Server- und Anwender-Geräte usw.) mehr Sinn, als zuerst eine Stelle zu schaffen und dann deren mittelfristige Berechtigung darum herum zu bauen. Sie regt an, dass zuerst die Rollen- & Variantendiskussion geführt und erst nachher über die Stellenschaffung entschieden wird.

Schlussfolgerung

Die Empfehlungen der CSP AG sind für das Stadtpräsidium nachvollziehbar. Werden die vorgeschlagenen Varianten der RES mitberücksichtigt, so ist durchaus eine Untervariante der Variante 3 vorstellbar, indem die zuständige Stelle für die ICT der Stadt Solothurn neben der Mithilfe bei der Strategiefestlegung auch die Funktion eines «IT-Bedürfnismanagers» für die EGS übernimmt, der die Anforderungen/Bedürfnisse erfragt und Anforderungssitzungen führt. Das Profil dürfte mehr einem «Wirtschafts- oder Betrieb- oder Business-Prozessingenieur» als einem klassischen «IT-Leiter» entsprechen müssen. Zur Entlastung würde dann nur noch diese Person die EGS in dem EDVK vertreten.

Da die Motion in etwa das Gleiche fordert, wird beantragt, die Motion erheblich zu erklären und nach den Empfehlungen der CSP AG weiter vorzugehen. Wird die Motion erheblich erklärt, muss in den ersten Jahren mit grösseren Mehrkosten gerechnet werden, da insbesondere eine neue Stelle geschaffen wird. Dafür sollte bei der Umsetzung aller Empfehlungen gewährleistet sein, dass sich die Transparenz infolge der neuen Vertragsregelungen und damit das Vertrauen zwischen EGS und RES wieder verbessert. Der Bericht der CSP AG kann auf der Stadtkanzlei bezogen werden.

Der Stadtpräsident beantragt, die Motion erheblich zu erklären.

Verteiler

Gemeinderat
ad acta 012-5, 040-3