

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. November 2016

1116. RIS2-Überprüfung (Ergebnisse und weiteres Vorgehen)

1. Ausgangslage

Mit Verfügung vom 30. Oktober 2008 löste der damalige Direktionsvorsteher die Erneuerungsarbeiten für das Rechtsinformationssystem (RIS) aus, das bereits seit 2000 in der Direktion der Justiz und des Innern (JI) in Betrieb war. Mit Beschluss Nr. 461/2010 bewilligte der Regierungsrat eine gebundene Ausgabe von 4,2 Mio. Franken für eine Gesamtüberarbeitung dieser Hauptapplikation der JI. Die Terminplanung sah eine schrittweise Migration der einzelnen Bereiche auf die neue Applikation mit Abschluss der Umsetzung aller Phasen bis Ende 2013 vor. Mit Beschluss Nr. 1309/2011 bewilligte der Regierungsrat zusätzliche Ausgaben von 4,1 Mio. Franken, da sich die Programmierung der ersten Phase A (Strafuntersuchungsbehörden Erwachsene und Jugendliche) wesentlich schwieriger und aufwendiger gestaltete, als ursprünglich geplant. Insbesondere ergaben sich aufgrund der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung neue Anforderungen, weshalb Teile der bisherigen Entwicklungen überarbeitet werden mussten. Die neue Ausrichtung des Projekts führte zu Terminverzögerungen, sodass der Abschluss der Phase A neu auf Ende 2012 geplant wurde. Für die Phasen B und C (Amt für Justizvollzug [JUV], Bewährungs- und Vollzugsdienste, Gefängnisse und Anstalten) sowie D (Gemeindeamt) rechnete man mit Verzögerungen von mindestens acht Monaten.

Im Rahmen der Rechnungsprüfung 2013 empfahl die Finanzkontrolle, die Kreditübersicht für RIS2 anzupassen. Mit Beschluss Nr. 575/2014 bewilligte der Regierungsrat in der Folge eine zusätzliche gebundene Ausgabe von 11,94 Mio. Franken. Neben aktivierbaren Eigenleistungen und Reserven waren darin auch 1,9 Mio. Franken für weitere inzwischen notwendig gewordene Anforderungen (elektronische Aktenführung und Akteneinsicht, intern durchgängige Prozesse und Verbindungen zur Kantonspolizei, Scanning der Akten) enthalten sowie 8 Mio. Franken für den externen Entwicklungsaufwand in den Phasen B–D. Im Ergebnis erhöhte sich die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme auf 20,73 Mio. Franken. In diesem Betrag war auch die bereits bewilligte Ausgabe von 0,49 Mio. Franken für die Einbindung eines Records-Management-Systems enthalten. Die Integration dieses zusätzlichen Moduls wurde für

alle Ämter und Bereiche der JI vorgesehen, womit sich der Umfang der Phase D entsprechend erweiterte. Die Einführung von RIS2 in der Phase A für die Strafverfolgung Erwachsene (SVE) erfolgte am 6. Oktober 2014 und für die Jugendstrafrechtspflege (JSP) am 12. Januar 2015. Für die RIS2-Wartungsarbeiten 2015–2017 bewilligte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1256/2014 eine gebundene Ausgabe von 3,4 Mio. Franken.

2. Anordnung der RIS2-Überprüfung

Nachdem die Umsetzung der Phase A bereits deutlich mehr als die ursprünglich geplanten Mittel für sich beansprucht hatte, liess die Vorbereitung der Umsetzungsarbeiten der Phase B (JUV-Dienste), die Hochrechnung der Aufwände für die Umsetzung der Phase C (JUV-Institutionen) und die Aufwandschätzung für die Phase D (Generalsekretariat, Gemeindeamt, Staatsarchiv und Fachstellen) eine teilweise massive Überschreitung des Budgets erahnen, sollte das gesamte Projekt wie vorgesehen umgesetzt werden. Im September 2015 entschied die Direktionsvorsteherin daher, eine Überprüfung des Projekts anzuordnen. Diese Überprüfung begann im Januar 2016. Ziel der Überprüfung war, Klarheit zu erhalten betreffend Nachhaltigkeit der anstehenden Investitionen und bezüglich der Realisierbarkeit der restlichen Phasen.

3. Ergebnisse der RIS2-Überprüfung

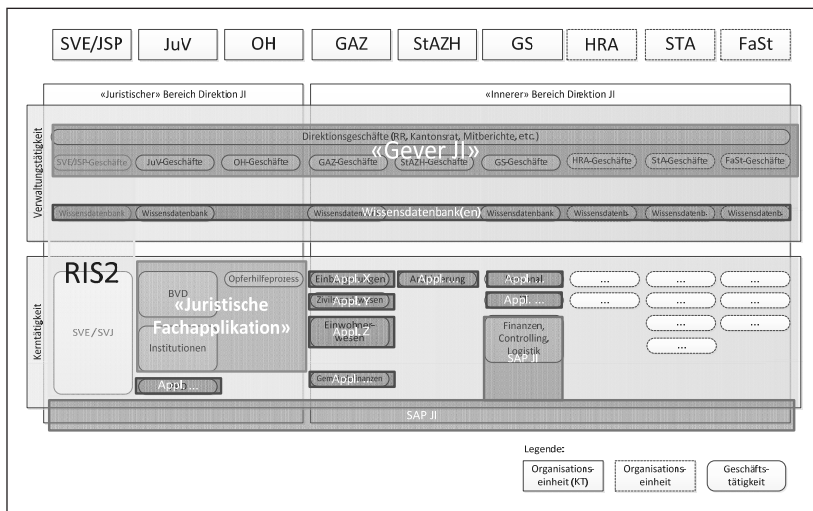
Im Ergebnis hält der Schlussbericht vom 21. Juli 2016 klar und nachvollziehbar fest, dass die Weiterführung der RIS2-Eigenentwicklung hinsichtlich der technologischen, kostenbezogenen und zeitlichen Risiken keinen vernünftigen und gangbaren Weg darstellt. Betreffend weiteres Vorgehen im Bereich Justizvollzug wurden vier Optionen vertieft geprüft (Option 1: Individuallösung auf der Grundlage der bestehenden RIS2-Technologie; Option 2: Moderne Individuallösung, Eigenentwicklung mit alternativen Technologien; Option 3.1: Standardlösung «out of the box» sowie Option 3.2: Standardlösung «individualisiert»). Im Bericht wird für die zu beschaffende sogenannte Justiz-Fachapplikation eine «Standardlösung (klug) individualisiert» als bestmögliche Lösung zwischen den beiden Standardlösungen empfohlen. Sie beruht auf einer Standardlösung «out of the box» und setzt die JI-Anpassungen um, die mit vertretbarem Aufwand einen grossen Zusatznutzen versprechen. Aufwendige Erweiterungen mit geringem Nutzen sollen vermieden werden. Der funktionale Erfüllungsgrad wird mit dieser Lösung im Vergleich zur Standardlösung «out of the box» von etwa 70% auf 80–85% erhöht. Im Vergleich zu einer vollen Individuallösung entstehen geringere Kosten und Risiken.

Eine vertiefte Prüfung einer Geschäftsverwaltungslösung (Gever-Lösung) für die JI und damit ein erstes Konzept oder eine Vorstudie waren nicht Teil der RIS2-Überprüfung. Im Rahmen der Überprüfung wurden nur generische Fachanforderungen an eine Gever-Lösung aufgestellt und priorisiert sowie Ausführungen zu einer Umsetzung mit RIS2 bzw. mit einer Standard-Gever-Lösung gemacht. Der Abschlussbericht empfiehlt im Ergebnis, für allgemeine Verwaltungstätigkeiten auf eine Standard-Gever zu setzen. Die Gever-basierte Umsetzung von spezifischen Fachapplikationen wird nur dann empfohlen, wenn es bestehende und markt-bewährte Module gibt oder für einfache Erweiterungen, die Dokument-orientierte Tätigkeiten betreffen.

4. Weiteres Vorgehen

Aufgrund der Ergebnisse der RIS2-Überprüfung wird auf die Einführung von RIS2 in den übrigen Bereichen der JI verzichtet, und die geplanten Phasen B, C und D werden nicht mit der RIS2-Lösung umgesetzt. Dieser Entscheid führt zu Folgearbeiten auf vier verschiedenen Ebenen. Einerseits ist der Weiterbetrieb von RIS2 für die SVE und die JSP, wo RIS2 in der Phase A erfolgreich eingeführt worden ist, sicherzustellen. Dasselbe gilt für RIS1 bis zu dessen Ablösung. Andererseits sind zwei neue Produkte zu beschaffen. Für die JUV-Dienste und -Institutionen sowie für die Kantonale Opferhilfestelle (KOH), deren funktionale Anforderungen sich weitgehend mit denjenigen des JUV decken, ist die Evaluation eines Standardprodukts (Justiz-Fachapplikation) mit gewissen Individualisierungen in die Wege zu leiten, und im Bereich der allgemeinen Verwaltungstätigkeit der JI ist die Planung zur Einführung einer Standard-Gever-Lösung in Angriff zu nehmen. Durch die Wahl von Standardprodukten bei der Justiz-Fachapplikation und der Gever-Lösung wird das finanzielle Risiko im Vergleich zu Individuallösungen bereits so gering wie möglich gehalten. Die damit einhergehende geringere Erfüllung der funktionalen Anforderungen, wie insbesondere die tiefere Abdeckung der Prozessunterstützung, muss in Kauf genommen werden.

Das Zielbild für die genannten Informatiksysteme innerhalb der JI wird im RIS2-Überprüfungsbericht wie folgt grafisch dargestellt:



Die Planung und Umsetzung der einzelnen Projekte haben unter Berücksichtigung übergeordneter Richtlinien und Strategien zu erfolgen. Besondere Beachtung gilt es dem Legislaturziel 10.1 des Regierungsrates zu schenken, wonach mit Massnahme 10.1d die Informatikstrategie 2015–2018 zu erarbeiten ist (Stossrichtung Standardisierung, Professionalisierung und Automatisierung der direktionsübergreifenden IT-Services sowie Stossrichtung Voraussetzung schaffen für die komplette Digitalisierung in den Direktionen). Auch die Ergebnisse der kantonalen IT-Überprüfung werden allenfalls Einfluss auf die Umsetzung der Folgeprojekte aus der RIS2-Überprüfung haben und sind daher zu beachten. Weitere bei der Projektplanung und Umsetzung zu berücksichtigende Faktoren sind insbesondere die langfristige Entwicklung wie beispielsweise die zukünftige Ablösung von RIS2 durch ein anderes System, direktionsübergreifende Projekte wie die Einführung einer Gever-Lösung in der Staatskanzlei sowie das Programm zur Harmonisierung der Informatik in der Strafsjustiz (HIS) von Bund und Kantonen.

5. Die Projekte im Einzelnen

a) RIS1

Das Rechtsinformationssystem RIS1 wird im JUV bereits seit über 15 Jahren verwendet. Es ist veraltet und muss ersetzt werden. Der Betrieb von RIS1 kann jedoch erst eingestellt werden, wenn für die JUV-Dienste und -Institutionen sowie für die KOH die neue zu beschaffende

Justiz-Fachapplikation und für die übrigen Bereiche der JI eine Gevert-Lösung umgesetzt sein werden. Bis dahin sind der Betrieb, der Support und die Wartung von RIS1 sicherzustellen. Weiterentwicklungen werden bis zur Ablösung von RIS1 nur noch im Rahmen von absolut notwendigen Anpassungen umgesetzt. Die Hauptabteilung Informatik der JI wird eine Zusammenstellung der geplanten Arbeiten anfertigen und darin den Umfang und die Kosten für die Betriebs-, Wartungs- und Supportdienstleistungen sowie eine Aufwandschätzung für die erwarteten notwendigen Weiterentwicklungen von RIS1, den Zeitplan, die Beteiligten/Verantwortlichen festhalten.

b) RIS2

Seit Oktober 2014 bzw. seit Januar 2015 arbeiten SVE und JSP produktiv mit RIS2. Die Hauptabteilung Informatik hat daher auch zu RIS2 ein Dokument auszuarbeiten für die Sicherstellung des Betriebs, den Support und die Wartung. Mit den Nutzern ist ferner abzuklären, welche weitergehenden Anpassungen (z. B. als Folge von Änderungen von Bundesgesetzen) notwendig sind. Für den Entscheid, ob und in welchem Umfang neue Bedürfnisse umgesetzt werden, ist – wie bei Softwareprodukten üblich – ein Änderungsprozess (Change-Request-Prozess) zu definieren.

Folgende Punkte sind im Dokument abzudecken:

1. Wartung/Support/Betrieb RIS2
 - a. Kernapplikation RIS2: Kosten, Service Level Agreement (SLA), Organisation, Dokumentation
 - b. Schnittstellen RIS2: Kosten, SLA, Organisation, Dokumentation
 - c. Ressourcenplan (Personal, Finanzen)
 - d. Risiken
 - e. Juristische Rahmenbedingungen (Vertrag/Submission usw.)
2. Weiterentwicklung/Anpassung RIS2
 - a. Backlog-Analyse
 - b. Projektorganisation für Weiterentwicklung/Anpassung (IT, Fach): Beteiligte/Verantwortliche
 - c. Ressourcenplan (Personal, Finanzen)
 - d. Terminplan
 - e. Change-Prozess (Rollen, Kompetenzen, Periodizität)
 - f. Risiken
 - g. Juristische Rahmenbedingungen (Vertrag/Submission usw.)

Im Sinne einer vorausschauenden, langfristigen Planung ist auch der Lebenszyklus von RIS2 zu berücksichtigen und rechtzeitig eine allfällige Nachfolgelösung zu thematisieren. Im jetzigen Zeitpunkt steht aber die Sicherung der bisherigen Investitionen im Vordergrund. Von den bereits

bewilligten finanziellen Mitteln verbleiben Ende 2016 noch rund 6,1 Mio. Franken. Da die Phasen B–D jedoch nicht umgesetzt werden, sind für die anstehenden Arbeiten im Rahmen des Betriebs und der Weiterentwicklung von RIS2 neue Ausgabenbeschlüsse einzuholen. Einzig der noch verbleibende Betrag von rund 1,9 Mio. Franken aus den bewilligten Mitteln für die Wartung kann für die Wartung von RIS2 auch nach 2017 weiterverwendet werden.

c) Justiz-Fachapplikation

Im Bereich der Justiz-Fachapplikation soll der Empfehlung aus der RIS2-Überprüfung gefolgt werden. Die im Rahmen der RIS2-Überprüfung bereits erarbeiteten Anforderungsspezifikationen stellen eine gute Grundlage dar, um eine verhältnismässig effiziente und verlässliche Ausschreibung einer Standardsoftware für den Bereich Strafvollzug zu ermöglichen. Die Grobanforderungen von SVE und JSP sind allenfalls als optionaler Folgeauftrag bei der Submission mit einzubeziehen, sofern dadurch eine zeitnahe Ablösung von RIS1 bei den JUV-Diensten und -Institutionen nicht übermässig verzögert wird.

Eine Umsetzungsplanung für die Einführung einer Justiz-Fachapplikation wurde anlässlich der RIS2-Überprüfung noch nicht vorgenommen. Die Hauptabteilung Informatik hat daher in einem weiteren Schritt einen Projektauftrag zu formulieren für die Initialisierung der Beschaffung einer Justiz-Fachapplikation mit folgendem Inhalt:

1. Projektorganisation
2. Ressourcenplan (Personal, Finanzen)
 - a. Kosten- und Personalschätzung für Initialisierungsphase
 - b. Grobe Kostenschätzung für Beschaffung und Einführung
 - c. Budget/KEF
3. Terminplanung (Meilensteine)
4. Risiken
5. Submissionsverfahren
6. Dokumentation, Kommunikation und Reporting

Die Mittel für die Initialisierungsphase werden mittels Direktionsverfügung bewilligt, wobei die Budgetdeckung im KEF 2017–2020 gegeben ist. Nach Auftragserteilung durch die Direktionsvorsteherin ist das Submissionsverfahren durchzuführen. Der Projektauftrag für die Einführung der neuen Applikation kann aufgrund der grossen Abhängigkeit zum gewählten Produkt erst nach dem Vergabeentscheid erteilt werden.

d) Gever-Lösung

In der JI sollen die Voraussetzungen für den verwaltungsinternen elektronischen Geschäftsverkehr geschaffen werden. Dazu ist eine einheitliche Lösung für die Geschäftsverwaltung innerhalb der gesamten JI zu wählen. Die Umsetzung soll schrittweise erfolgen, zunächst im Generalsekretariat und allenfalls in einzelnen weiteren Einheiten und später in allen übrigen Bereichen innerhalb der JI. Die Projektleitung liegt im Generalsekretariat der JI, das zunächst einen Projektauftrag für die Initialisierungsphase zu erstellen hat, der von der Direktionsvorsteherin zu genehmigen ist. Darin sind folgende Punkte aufzuführen:

1. Eckpunkte zu den Rahmenbedingungen (Projektumfang, allenfalls mit Varianten, Lösungsarchitektur, Vorgehen)
2. Projektorganisation
3. Ressourcenplan (Personal, Finanzen)
 - a. Kosten- und Personalschätzung für Initialisierungsphase
 - b. Grobe Kosten- und Personalschätzung für Kauf und Einführung
 - c. Budget/KEF
4. Terminplan
5. Risiken
6. Dokumentation, Kommunikation und Reporting

Der Projektauftrag für den Zuschlag und die Einführung der Gever-Lösung erfolgt nach Abschluss der Initialisierungsphase.

6. Risiken

Um den bekannten Risiken von Informatikprojekten bestmöglich zu begegnen, ist besonderes Augenmerk auf das Risiko-, das Zeit- und das Kommunikationsmanagement zu legen. Insbesondere während der Initialisierungsphase für die Beschaffung der Justiz-Fachapplikation wie auch für die Gever-Lösung ist eine Projektbegleitung durch eine unabhängige externe Beratung unverzichtbar. Ein Grossteil der internen Personalmitel (Fachbereiche, IT und Projektleitung) werden in mehreren Projekten gleichzeitig eingesetzt werden müssen. Eine Abstimmung der einzelnen Terminpläne ist daher notwendig. Im Bereich RIS2 birgt zudem die eingeschränkte Verfügbarkeit der Entwickler-Ressourcen ein mögliches Risikopotenzial.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Von den Ergebnissen der RIS2-Überprüfung und den sich daraus ergebenden Folgearbeiten wird Kenntnis genommen.

II. Mitteilung an die Staatskanzlei sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi