

Winterthur, 8. Mai 2024
Parl-Nr. 2024.37

An das Stadtparlament

Winterthur

Verpflichtungskredit von 3 635 000 Franken für die Einführung einer zentralen Digitalisierungslösung für den physischen Posteingang und deren Betrieb über 5 Jahre (Projekt-Nr. 18103)

Antrag:

Für die Einführung einer zentralen Digitalisierungslösung für den physischen Posteingang und deren Betrieb über fünf Jahre (2025-2029) wird ein Verpflichtungskredit von 3 635 000 Franken bewilligt und wie folgt der Investitions- und der Erfolgsrechnung belastet:

- Die Investitionsausgaben im Betrag von rund 735 000 Franken (inkl. MWST) der Investitionsrechnung des allgemeinen Verwaltungsvermögens, Projekt-Nr. 18103;
- Die Betriebskosten für die maximale Vertragsdauer von fünf Jahren im Betrag von insgesamt 2 900 000 Franken (inkl. MWST) der Erfolgsrechnung der Jahre 2025 bis 2029.

Die Bewilligung erstreckt sich auch auf die durch Teuerung und MWST bedingten Mehr- oder Minderkosten; Stichtag für die Kostenberechnung ist der 31. März 2024.

Weisung:

I. Zusammenfassung

Die Stadtverwaltung Winterthur forciert derzeit die Digitalisierung ihrer Verwaltungsprozesse. Mit der Modernisierung verschiedener zentraler Informatiksysteme wird aktuell das Potential für wichtige Digitalisierungsschritte geschaffen. Dennoch werden in Verwaltungsprozessen heute und auch in den kommenden Jahren noch häufig physische Sendungen von Dritten an die Stadt verarbeitet. Damit die Prozesse verwaltungsintern digital abgewickelt werden können, müssen diese physisch eingehenden Dokumente digitalisiert werden. Dieser Arbeitsschritt soll künftig zentral und damit effizient erfolgen.

Um von den effizienten Prozessen, der leistungsfähigen Infrastruktur und den hohen Sicherheitsstandards professioneller Scanning-Dienstleistungsunternehmungen profitieren zu können, wird der Scanning-Service ausgelagert. Die Zustellung der digitalisierten Sendungen an die stadtinternen Empfänger:innen soll über die sich bereits in der Einführung befindlichen Geschäftsverwaltungs- und Aktenführungssoftware erfolgen.

Dank der zentralen Digitalisierungslösung können stadtweit Effizienzgewinne erzielt werden, da das interne Fachpersonal vom rein administrativen Arbeitsschritt des Dokumenten-Scannings entlastet werden kann.

Kosten:

Investitionsausgaben für den initialen Aufbau des Services	Fr.	735 000.00
Laufende Ausgaben für den Betrieb der Lösung über die maximale Vertragslaufzeit von 5 Jahren	Fr.	2 900 000.00
Beantragter Kredit	Fr.	<u>3 635 000.00</u>

II. Detaillierte Ausführungen**1. Ausgangslage**

Die Stadtverwaltung Winterthur erhält wöchentlich rund 11'000 physische Briefsendungen zugestellt. Ein grosser Teil dieser Sendungen wird zentral durch die Schweizerische Post vorsortiert und in den Superblock zugestellt und anschliessend durch das stadteigene Post Service Center physisch an die jeweiligen Verwaltungseinheiten weiterverteilt.

Viele dieser Dokumente werden anschliessend in standardisierten Verwaltungsprozessen verarbeitet. Diese Prozesse werden bereits heute in vielen Verwaltungseinheiten digital geführt. Dazu werden die physisch zugestellten Dokumente dezentral digitalisiert und in die jeweiligen Fachapplikationen eingepflegt. Mit der Erneuerung verschiedener zentraler Verwaltungssysteme wie beispielsweise in den Projekten WinRP¹ und ECM² nimmt das Potential für digitale Verwaltungsprozesse noch einmal deutlich zu. Dabei wird darauf hingewirkt, dass im Informationsaustausch mit Einwohnerinnen und Einwohnern, Unternehmungen oder anderen Verwaltungsstellen physische Postsendungen wo immer möglich vermieden werden können. Bis auf weiteres ist aber davon auszugehen, dass die Stadtverwaltung auch in den nächsten Jahren ein hohes Volumen an physischer Post empfangen wird. Damit die Funktionalitäten der modernen Verwaltungssysteme für durchgängig digitale und damit effiziente Verwaltungsprozesse genutzt werden können, müssen physisch eingehende Dokumente künftig noch häufiger digitalisiert werden.

2. Evaluierung Lösungsmodell für stadtweite Digitalisierung Posteingang

Um auch den Arbeitsschritt der Digitalisierung der physischen Posteingänge effizienter gestalten zu können, hat der Stadtrat eine Evaluierung einer zentralen Post-Digitalisierungslösung durchgeführt. In einer Machbarkeitsstudie wurden die anfallenden Volumina in der gesamten Stadtverwaltung erhoben sowie erste datenschutzrechtliche Abklärungen und eine Marktsondierung vorgenommen. Es hat sich gezeigt, dass eine zentrale Digitalisierung und elektronische Weiterverteilung der Sendungen in der Verwaltung erhebliche Vorteile gegenüber der physischen Feinverteilung und der anschliessenden dezentralen Digitalisierung bietet (siehe Kapitel 3.2). Ausserdem zeigte sich, dass bereits heute rund 80 Prozent des physischen Posteingangs ohne weiteres digitalisierbar ist. Aus Sicht des Datenschutzes kommt sowohl eine intern betriebene Lösung als auch eine Auslagerung an Dritte in Frage (siehe Kapitel 3.1).

Aufgrund der positiven Ergebnisse der Machbarkeitsstudie wurden in der Folge verschiedene Lösungsvarianten vertieft geprüft. Dabei wurden die einzelnen Prozessschritte der Post-Digitalisierung (siehe nachfolgende Abbildung) separat betrachtet und das für die Stadt Winterthur geeignetste Modell eruiert. Der Stadtrat hat mit SR.24.45-1 das Lösungsmodell festgelegt und die Realisierung unter Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch das Stadtparlament im Rahmen des Projekts «Digitalisierung Posteingang» beschlossen. Im Folgenden wird das geplante Lösungsmodell genauer umschrieben.

¹ Winterthur Resource Planning – Einführung einer modernen ERP-Software für Finanzen und Personal

² Enterprise Content Management – Einführung einer modernen Software für die Geschäftsverwaltung und das Aktenmanagement

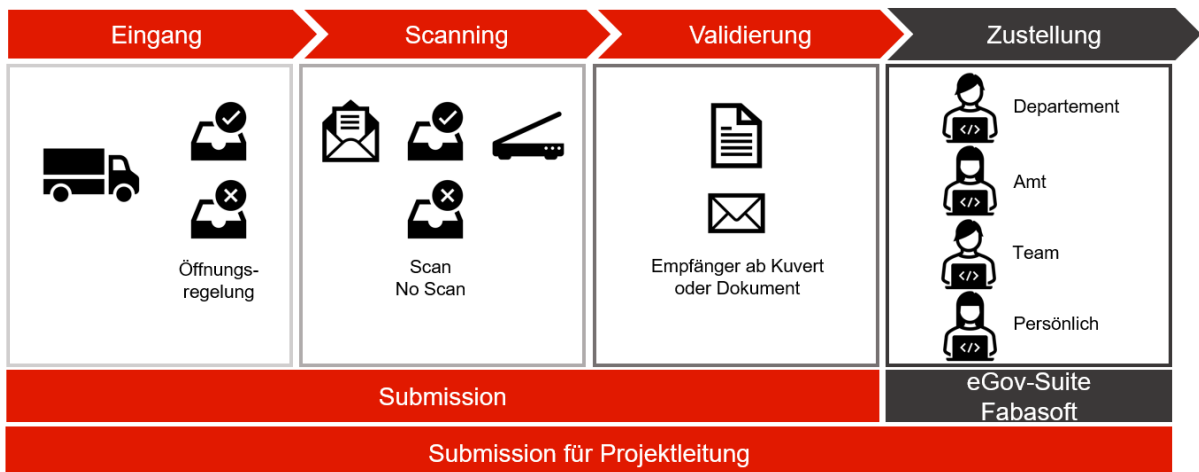


Abbildung 1: Schematische Darstellung der verschiedenen Prozessschritte für die Digitalisierung des physischen Posteingangs und der evaluierten Lösungsvariante

2.1 Outsourcing der Prozessschritte Eingang, Scanning und Validierung

Die ersten drei Prozessschritte beinhalten die Öffnung der Sendungen nach vertraglich vereinbarten Öffnungsregeln (z.B. keine Öffnung von Sendungen mit der Aufschrift «persönlich/vertraulich»), die Triagierung und das Scanning der Sendungen sowie die Validierung der korrekten Erfassung der Empfängeradresse. Diese Schritte werden sinnvollerweise als Paket betrachtet, welches aus einer Hand kommen muss. Die Logistik und auch die Kontrolle über alle Prozessschritte sind deutlich einfacher, wenn sie am gleichen Ort stattfinden.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass für diese Prozessschritte der Bezug als Service am Markt deutliche Vorteile aufweist gegenüber dem Aufbau einer internen Lösung. Die auf dem Markt tätigen Scanning-Dienstleistungsunternehmen betreiben technisch hochstehende Scan-Center, welche ein hohes Service-Level garantieren und aufgrund der bestehenden Kundenstruktur – insbesondere Banken, Versicherungen, Gesundheitsinstitutionen und andere öffentliche Verwaltungen – höchste Sicherheitsstandards erfüllen. Aufgrund der hohen Skalen ist in einer Vollkosten-Betrachtung mit geringeren Gesamtkosten zu rechnen als bei einer internen Lösung.

Um die geeignetste Unternehmung eruiieren zu können, wird parallel zu und unter Vorbehalt der Kreditgenehmigung durch das Stadtparlament eine Submission im offenen Verfahren durchgeführt.

2.2 Nutzung von bereits vorhandenen Funktionalitäten für die Zustellung der digitalen Dokumente an die Mitarbeitenden

Der Prozessschritt «Zustellung» umfasst die Weitergabe der digitalisierten Sendungen an elektronische Postkörbe (ePostkörbe) der Mitarbeitenden oder der Verwaltungseinheiten.

Das im Projekt ECM beschaffte System «Fabasoft» enthält ein marktübliches Modul für alle notwendigen Funktionalitäten des ePostkorbs. Da in Fabasoft künftig ein wesentlicher Teil der Verwaltungsprozesse geführt und die zentrale Dokumentenablage eingerichtet wird, birgt die Nutzung des ePostkorb-Moduls fachlich wesentliche Vorteile. Da das Modul in seiner Grundkonfiguration bereits lizenziert ist, ist diese Lösung auch deutlich kostengünstiger als die Beschaffung eines separaten ePostkorb-Tools.

Nebst in Fabasoft selbst werden auch in anderen Fachapplikationen digitalisierte Dokumente in Fachprozessen verwendet. Um die Komplexität der initialen Einführung der Digitalisierung des Posteingangs gering zu halten, beschränkt sich die Anbindung von Fachapplikationen im Rahmen des vorliegend beantragten Kredits auf das künftige ERP-System Abacus (zwecks

effizienter Verarbeitung der Kreditorenrechnungen) sowie auf die Fallführungssysteme der Sozialen Dienste (aufgrund der bereits heute auf digitalen Dokumenten basierenden Fallführung).

Die Entwicklung dieser Schnittstellen wird nach der Kreditgenehmigung durch das Stadtparlament freihändig an Fabasoft vergeben.

2.3 Evaluierung einer externen Gesamtprojektleitung

Für die Leitung des Einführungsprojekts über die gesamte Stadtverwaltung ist fachspezifisches Know-How notwendig, das in der Stadtverwaltung selbst nicht vorhanden ist. Deshalb soll im Rahmen einer parallelen Submission eine erfahrene Unternehmung mit auftragsspezifischen Referenzen evaluiert werden.

3. Rahmenbedingungen

3.1 Datenschutz

Mit der Einrichtung einer zentralen Digitalisierungslösung wird die Öffnung (und Digitalisierung) der physischen Post von den Empfängerstellen an das externe Scanning-Dienstleistungsunternehmen ausgelagert. Eine solche Auslagerung der Datenbearbeitung ist nach § 6 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) zulässig. Es muss dabei im Wesentlichen sichergestellt werden, dass gesetzlich verankerte Geheimhaltungspflichten gewahrt werden. Das allgemeine Amtsgeheimnis nach Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches, dem auch sämtliche städtischen Mitarbeitenden unterstehen, kann vertraglich auf die Mitarbeitenden des Scanning-Dienstleistungsunternehmens ausgeweitet werden. Entsprechende Sicherheitsvorkehrungen seitens dieses Unternehmens sorgen dafür, dass das Risiko für Amtsgeheimnisverletzungen minimiert wird. Weitergehende Geheimhaltungspflichten, welche einer Auslagerung entgegenstehen, bestehen nur in wenigen Verwaltungsbereichen, die von der zentralen Digitalisierungslösung auszunehmen sind (u.a. Ombuds- und Datenaufsichtsstelle). Für einzelne stadtweit anfallende Dokumentarten, bei welchen eine zentrale Öffnung der Sendungen rechtlich heikel wäre (z.B. Angebote im Zuge von Submissionsverfahren oder retournierte eingeschriebene Briefe), werden zudem spezifische Öffnungsregelungen definiert.

Da sich bei einer Auslagerung der Postverarbeitung die Art der Datenverarbeitung ändert und gewisse Sendungen auch besondere Personendaten enthalten, ist aufgrund von § 10 IDG eine Datenschutz-Folgeabschätzung zu erstellen und der Datenschutzbeauftragten zur Vorabkontrolle zu unterbreiten. Diese Anforderungen wurden im Zuge der Projektinitialisierung erfüllt und die Vorgaben seitens Datenschutz erörtert. Sie fliessen im weiteren Projektverlauf in die konkrete Konzeptionierung der Lösung mit ein.

3.2 Wirtschaftlichkeit

In einer im Rahmen der Projektinitialisierung erstellten Vollkostenrechnung (Business Case) wurde festgestellt, dass stadtweit mit Effizienzgewinnen von bis zu 600 000 Franken jährlich gegenüber der heutigen physischen Postverteilung zu rechnen ist. Sie erklären sich im Wesentlichen damit, dass bisherige Arbeitsschritte wie insbesondere das dezentrale Einscannen von jeweils nur wenigen Dokumenten (in der Regel durch das mit den Inhalten betraute Fachpersonal) durch einen spezialisierten Prozess mit hohem Automatisierungsgrad abgelöst werden können. Im Hinblick auf die Einführung der neuen ERP-Lösung «Abacus» im Rahmen des Projekts WinRP wird die Lösung beispielsweise ermöglichen, dass die Verwaltungsbereiche ihre Rechnungen direkt in «Abacus» zugestellt erhalten und weiterverarbeiten können, ohne dass sie zuerst die physischen Rechnungen von den übrigen Postsendungen trennen und selbst einscannen müssen.

Der Business Case basiert auf verschiedenen Annahmen und Erfahrungswerten wie beispielsweise für die durchschnittliche Verarbeitungsdauer einer Sendung im heutigen dezentralen Modell. Das genannte Potential für Effizienzgewinne ist daher als Annäherung zu betrachten.

Da die Entlastung der stadtinternen Ressourcen auf unzählige Mitarbeitende verteilt ist und jeweils einen nur kleinen Teil des individuellen Pensums betrifft, kann zum aktuellen Zeitpunkt auch nicht beziffert werden, welcher Anteil des genannten Effizienzgewinns direkt kostenwirksam realisiert werden kann (zum Umgang mit den Kosten im Budget siehe Kapitel 4.4).

4. Kosten

4.1 Kostenübersicht

Die nachfolgend aufgeführten Kosten beruhen auf anonymisiert eingeholten Preisindikationen von verschiedenen potentiellen Scanning-Dienstleistungsunternehmen sowie auf Erfahrungswerten für die übrigen Positionen.

Einmalige Kosten zL Investitionsrechnung	Betrag
Projektleitung für Realisierung und Einführung (wird im offenen Verfahren submittiert)	350 000.00
Einführungskosten Eingang, Scanning, Validierung (wird im offenen Verfahren submittiert)	87 000.00
Einführungskosten Zustellung (Einrichtung Schnittstellen)	173 000.00
IDW-Eigenleistungen	60 000.00
Reserve für unvorhergesehene Aufwände während der Projektabwicklung (ca. 10%)	65 000.00
Total Investitionsausgaben	735 000.00

Wiederkehrende Betriebskosten zL Erfolgsrechnung	Betrag
Betriebskosten Eingang, Scanning, Validierung (wird im offenen Verfahren submittiert)	430 000.00
Betriebskosten Zustellung	60 000.00
Betriebskosten IDW	40 000.00
Reserve für unvorhergesehene Betriebskosten (ca. 10%)	50 000.00
Total wiederkehrende Kosten pro Jahr	580 000.00
Total wiederkehrende Kosten für 5 Jahre (2025-2029)	2 900 000.00

Total Kosten während maximaler Laufzeit des Vertrages von 5 Jahren	3 635 000.00
---	---------------------

4.2 Investitionsfolgekosten- und Erträge

Die Berechnung der Investitionsfolgekosten und -Erträge richtet sich nach den Vorgaben des Kantons Zürich im Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden und den Vorgaben des Finanzamtes über die Ermittlung und Darstellung der Investitionsfolgekosten. Sie gelten mit der Bewilligung des vorliegenden Verpflichtungskredits als gebundene Ausgabe und werden der Erfolgsrechnung belastet.

Investitionen werden entsprechend ihrer Nutzungsdauer linear abgeschrieben (§ 26 VGG i.V.m. Anhang 2 Ziff. 4.1 VGG). Beim vorliegenden Investitionsprojekt gelangen die Vorschriften für Software mit einer Abschreibungsdauer von 5 Jahren und einem Abschreibungssatz von 20 % zur Anwendung. Die Kapitalverzinsung richtet sich nach dem internen Zinssatz.

Kapitalfolgekosten	Jahre 01 – 05
- Abschreibung: 20 % der Nettoinvestition	147 000
- Kapitalzins: 1,5 % auf ½ der Nettoinvestition	5 513
Übrige Folgekosten sind in den wiederkehrenden Kosten beschrieben und werden als neue Ausgaben bewilligt	-
Bruttoinvestitionsfolgekosten	152 513
Keine Investitionsfolgeerträge	-

Nettoinvestitionsfolgekosten	152 513
Finanzierungsart	
Durch Steuereinnahmen	100 %
Durch Gebühren	0 %
In Steuerprozenten: Im Budget 2024 beträgt 1 Steuerprozent Fr. 2'926'080	0,052 %

4.3 Investitionsplanung

Das Vorhaben ist wie folgt in der Investitionsplanung des allgemeinen Verwaltungsvermögens eingestellt:

Projekt-Nr.	18103
Projektbezeichnung	Digitalisierung Posteingang

Kostenart	Verpflichtungskredite		Betrag
529000	Übrige immaterielle Anlagen	S	500 000.00
Gesamtkredit			500 000.00

Jahr	Kostenart 529000	Gesamtbetrag
2024	500 000.00	500 000.00
Total	500 000.00	500 000.00

Die Investitionsplanung ist mit dem Budget 2025 wie folgt anzupassen:

Kostenart	Verpflichtungskredite		Betrag
520000	Software	P	735 000.00
Gesamtkredit			735 000.00

Jahr	Kostenart 520000	Gesamtbetrag
bisher	350 000.00	350 000.00
2025	320 000.00	320 000.00
Reserven	65 000.00	65 000.00
Total	735 000.00	735 000.00

Die Reserven sind in der Jahresplanung nicht enthalten.

4.4 Betriebskosten

Die jährlich wiederkehrenden Kosten von 580 000 Franken werden im Budget 2025 und im FAP 2026-2028 der Produktegruppe Immobilien eingestellt. Da im Minimum diese Kosten durch Effizienzgewinne innerhalb der Stadtverwaltung kompensiert werden sollen, werden sie vorerst in der Produktegruppe Städtische Allgemeynkosten als negative Ausgabenposition budgetiert. Budgetmässig ist das Vorhaben also neutral. Wo genau die Einsparungen erzielt werden, wird im weiteren Projektverlauf eruiert.

Sollten die Submissionen ein tieferes Auftragsvolumen ergeben, würden die Planwerte für die Jahre 2025-2028 im Laufe des Budgetprozesses entsprechend korrigiert.

5. Rechtsgrundlagen

Neue einmalige Ausgaben über eine Million Franken bis acht Millionen Franken sind gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. f i.V.m. Art. 34 Abs. 2 lit. c der Gemeindeordnung vom Stadtparlament zu bewilligen. Ausgaben für einen bestimmten Zweck, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder sich gegenseitig bedingen, müssen gemäss § 110 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in denselben Verpflichtungskredit aufgenommen werden (Einheit der Materie

bzw. Trennungsverbot). Aus diesem Grund werden vorliegend sowohl die Investitionsausgaben für die initiale Einrichtung der zentralen Digitalisierungslösung als auch die jährlichen Betriebskosten über die maximale Vertragslaufzeit zu einem Kredit summiert und als Gesamttotal beantragt.

6. Termine

- Bis Mitte Juli 2024: Kreditbewilligung Stadtparlament und Vergabeentscheide
- Zweites Halbjahr 2024: Realisierung der Lösung
- Ab Januar 2025: Gestaffeltes Rollout der Lösung, abgestimmt auf die Einführung von Abacus und Fabasoft

7. Schlussbemerkungen

Die Digitalisierungsstrategie der Stadt Winterthur³ definiert unter anderem das Handlungsfeld «Effiziente Prozesse». Dabei wird das Ziel verfolgt, Verwaltungsprozesse wenn möglich und sinnvoll konsequent digital und medienbruchfrei abwickeln zu können. Verwaltungsprozesse beinhalten oftmals den Austausch von Dokumenten zwischen Verwaltung und Dritten. Mit der zentralen Digitalisierung des physischen Posteingangs wird gewährleistet, dass die Stadtverwaltung Winterthur bereits heute effiziente digitale Prozesse etablieren kann, auch wenn die Kommunikation mit Dritten vorerst weiterhin stark auf physischen Dokumenten beruht.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

³ <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/stadtrat-verabschiedet-digitalisierungsstrategie>