



Prüfung des Human Capital Managements

Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.14363.815.00360.05
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 5
Complément d'informations	E-Mail: info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 058 463 11 11
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prüfung des Human Capital Managements Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat ENSI

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat zwischen dem 25. August 2014 und dem 5. September 2014 beim Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) eine Prüfung über das Human Capital Management¹ durchgeführt. Dabei wurde die Frage beurteilt, wie sich Fukushima auf die Personalsituation ausgewirkt hat. Ebenso erfolgte die Analyse der Personalprozesse mit dem Internen Kontrollsystem.

Das ENSI erfüllt den gesetzlichen Auftrag den sicheren Betrieb der schweizerischen Kernanlagen zu beaufsichtigen und zu überwachen. Dabei stellten im Jahr 2013 bei den Forschungsprojekten die Untersuchungen zur Entsorgung einen gewichtigen Schwerpunkt dar. Nach dem Entscheid der Bernische Kraftwerke Energie AG, das Kernkraftwerk Mühleberg 2019 abzuschalten, liegt auch für die Planung der in den kommenden Jahren notwendigen Sicherheitsmassnahmen eine neue Ausgangslage vor. Heute verfügt das ENSI aktuell über 148 Vollzeitstellen. Im Geschäftsjahr 2013 betragen dessen Dienstleistungsaufwand 20,6 Millionen Franken sowie der Personalaufwand 26,1 Millionen Franken.

Mit der Prüfung erhielt die EFK ein mehrheitlich positives Bild. Beim ENSI ist die Sicherstellung des Personalbedarfs ein Thema des Topmanagements und wird durch dieses aktiv wahrgenommen. Die Vorgaben und Anforderungen zum Zielbestand des Personals wurden durch die ENSI-Führung festgelegt. Zusätzliche Aufgaben seit dem Ereignis in Fukushima werden mit der Ressourcenplanung des ENSI gut berücksichtigt und sie sind auch begründet. Beim ENSI existiert in den Personalprozessen ein funktionierendes Internes Kontrollsystem. Ausgewählte Stichproben bestätigten die Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen.

Die EFK hat auch Empfehlungen zur Verbesserung an das ENSI abgegeben. Diese betreffen das interne Kontrollsystem, das Vertragsportfolio und die Abgrenzung der Forschungsaufträge. Dazu sind folgende Ansprüche zu berücksichtigen:

- Es soll eine regelmässige Information der Geschäftsleitung zum Stand des internen Kontrollsystems erfolgen. In den Personalprozessen sind alle internen Kontrollen abzubilden und die Beschreibung der Schlüsselkontrollen ist anzupassen.
- Bei der Beschaffung eines Portfolio-Werkzeugs zu den Verträgen soll sichergestellt werden, dass alle Phasen des Vertragswesens abgebildet werden können. Besonders der Start mit der Bedarfsanalyse soll abgebildet werden. Es muss sichergestellt werden, dass Aspekte wie zusammenhängende und wiederkehrende Verträge sowie Nachträge ausgewertet werden können.
- Die Grundlagen zur Abgrenzung der Aufträge zur Forschung und zur Beratung sollen einheitlich verfasst werden.

¹ Der Umgang mit internen und externen Personalressourcen beim ENSI



Audit relatif à la gestion des ressources humaines Inspection fédérale de la sécurité nucléaire IFSN

L'essentiel en bref

Du 25 août au 5 septembre 2014, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de la gestion des ressources humaines² au sein de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN). Il a notamment étudié la question de savoir quelles conséquences l'accident de Fukushima a eues sur la situation en matière de personnel. En outre, il a analysé les processus relatifs à ce dernier à l'aide du système de contrôle interne.

Selon la loi, l'IFSN est chargée de surveiller la sécurité liée à l'exploitation des centrales nucléaires suisses. Les recherches portant sur l'élimination des déchets ont ainsi constitué un des points essentiels des projets menés en 2013. Les Bernische Kraftwerke Energie AG ayant décidé d'arrêter la centrale nucléaire de Mühleberg en 2019, il faut tenir compte de nouvelles bases pour la planification des mesures de sécurité qui devront être prises ces prochaines années. A l'heure actuelle, l'IFSN compte 148 équivalents plein temps. Durant l'exercice 2013, ses charges de services se sont élevées à 20,6 millions de francs, et ses charges de personnel, à 26,1 millions de francs.

L'image que le CDF a pu se faire de l'IFSN au cours de son audit est globalement positive. La couverture des besoins en personnel fait partie des préoccupations des cadres dirigeants, qui traitent ce problème de manière active. La direction de l'IFSN a d'ailleurs défini des directives et des exigences en matière d'effectifs. Les tâches supplémentaires découlant des événements de Fukushima sont dûment prises en compte et motivées dans la planification des ressources de l'IFSN. L'institut s'est en outre doté d'un système de contrôle interne performant pour gérer les processus relatifs au personnel. Les points étudiés confirment l'efficacité des contrôles clés.

Le CDF a toutefois recommandé à l'IFSN de procéder à certaines améliorations. Celles-ci concernent le système de contrôle interne, le portefeuille de contrats et la définition des mandats de projets. Le CDF a notamment fait les remarques suivantes:

- Il faut informer régulièrement la direction de l'état du système de contrôle interne. Il est important de faire figurer tous les contrôles internes dans les processus relatifs au personnel et de mettre à jour la description des contrôles clés.
- Avant d'acquérir un outil destiné à gérer les contrats, il faut veiller à ce que toutes les étapes de la procédure contractuelle, en particulier le lancement de l'analyse des besoins, soient représentées. Cet outil doit garantir que des éléments tels que les liens entre les contrats, la récurrence de certains contrats ou les avenants puissent être analysés.
- Il convient de rédiger de manière uniforme les bases relatives à la définition des mandats de recherche et de conseil.

Texte original en allemand

² Gestion des ressources en personnel interne et externe de l'IFSN

Verifica dello human capital management Ispettorato federale della sicurezza nucleare IFSN

L'essenziale in breve

Dal 25 agosto 2014 al 5 settembre 2014 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica dello Human Capital Management³[1] presso l'Ispettorato federale della sicurezza nucleare (IFSN). In questo contesto si è valutato come Fukushima si sia ripercosso sulla situazione di personale. L'analisi dei processi del personale è anche stata condotta con il sistema di controllo interno.

L'IFSN ha il compito legale di vigilare e di sorvegliare l'esercizio sicuro degli impianti nucleari svizzeri. Le inchieste in ambito di smaltimento svolte nel 2013 hanno costituito al riguardo un importante cardine dei progetti di ricerca. In seguito alla decisione presa dalla Bernische Kraftwerke Energie AG di spegnere nel 2019 la centrale nucleare di Mühleberg, si presenta un nuovo contesto anche per quanto concerne la pianificazione delle misure di sicurezza necessarie nel corso dei prossimi anni. L'IFSN dispone attualmente di oltre 148 posti a tempo pieno. Nel corso dell'esercizio 2013 le sue spese per prestazioni di servizi sono ammontate a 20,6 milioni di franchi, mentre le spese per il personale sono state di 26,1 milioni di franchi.

Dalla verifica il CDF ha tratto un'immagine prevalentemente positiva. Presso l'IFSN la garanzia del personale necessario costituisce una tematica del top management, che la recepisce attivamente. Le direttive e le esigenze in materia di effettivi mirati di personale sono stabilite dalla direzione dell'IFSN. I compiti supplementari intervenuti dopo l'incidente di Fukushima sono presi bene in considerazione nella pianificazione delle risorse dell'IFSN e sono anche fondati. Presso l'IFSN esiste un sistema funzionante di controllo interno a livello di processi del personale. Prove scelte per campionatura confermano l'efficacia dei controlli chiave.

Il CDF ha anche rilasciato raccomandazioni di miglioramento all'IFSN. Esse riguardano il sistema di controllo interno, il portafoglio dei contratti e la delimitazione dei mandati di ricerca. Al riguardo occorre prendere in considerazione le seguenti esigenze:

- Devono essere fornite informazioni regolari da parte della direzione sullo stato del sistema di controllo interno. Nei processi del personale devono essere rappresentati tutti i controlli interni, mentre la descrizione dei controlli chiave deve essere adattata.
- Nell'acquisto di uno strumento di portafoglio per i contratti bisogna garantire che tutte le fasi dell'iter contrattuale vi possano essere riprodotte. Deve in particolare essere riprodotto l'avvio con l'analisi del fabbisogno. Occorre garantire che determinati aspetti come i contratti periodici e le aggiunte possano essere valutate.
- Le basi di delimitazione dei mandati di ricerca e di consulenza devono essere redatte in maniera uniforme.

Testo originale in tedesco

³ Le relazioni con le risorse di personale interne ed esterne presso l'IFSN.



Audit of human capital management Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate ENSI

Key facts

From 25 August to 5 September 2014, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit on human capital management⁴ at ENSI. In doing so, the question of how Fukushima affected the staff situation was assessed. Analysis of personnel processes with the internal control system also took place.

ENSI fulfils its statutory mandate of supervising and monitoring the secure operation of Swiss nuclear facilities. The examinations of research groups in 2013 on waste disposal represent a substantial focal point in this respect. After the decision of the Bernische Kraftwerke Energie AG to shut down the Mühleberg nuclear power plant in 2019, there is now a new starting point for planning the security measures which will be required in the coming years. ENSI currently has more than 148 full-time equivalents. In the 2013 business year, the cost of ENSI's services was 20.6 million francs and personnel expenses were 26.1 million francs.

For the SFAO, the audit painted a positive overall picture. At ENSI, ensuring staffing requirements is a matter for top management and is actively attended to by it. The specifications and requirements in regard to target personnel levels were set by the ENSI management. Additional tasks since the events in Fukushima are well covered by ENSI resource planning and have been justified. A smoothly functioning internal control system is present in the ENSI personnel processes. Selected spot checks confirmed the effectiveness of the key controls.

The SFAO has also submitted recommendations on improvements to ENSI. These recommendations concern the internal control system, the contract portfolio and the delimitation of research mandates. To this end, the following demands must be taken into account:

- There should be regular information from management on the status of the internal control system. All internal controls must be reflected in the personnel processes and the description of the key controls must be adapted.
- When procuring a portfolio tool for contracts, it should be ensured that all contractual phases can be displayed. The start in particular should be displayed with the requirements analysis. It must be ensured that aspects such as related and recurring contracts and supplements can be evaluated.
- The basis for the delimitation of research and consultancy mandates should be drawn up uniformly.

Original text in German

⁴ Dealing with internal and external personnel resources at ENSI

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Prüfungsziel und -fragen	8
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	8
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
2	Wirtschaftliche Führung der HR-Prozesse	9
2.1	Die Strategie zum Personalbereich ist bestimmt	9
2.2	Mit der Bedarfsplanung werden personelle Ressourcen und neue Aufgaben beachtet	10
2.3	Der Personalanstieg ist begründet	10
3	Das Interne Kontrollsystem der Personalprozesse existiert und ist wirksam	11
4	Vertragsbewirtschaftung und Beschaffung	15
4.1	Ein wirksames Vertrags – Portfolio soll erstellt werden	15
4.2	Die Grundsätze zur Abgrenzung zwischen Forschung und Beratung sollen bestimmt werden	16
5	Schlussbesprechung	18



1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes (FKG, SR 614.0) prüfte die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) beim Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) das Human Capital Management (HCM).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Frage, wie sich Fukushima auf die Personalsituation des ENSI ausgewirkt hat. Gleichzeitig wurde der Personalprozess mit dem Internen Kontrollsystem analysiert. Dabei wurden wirtschaftliche und rechtliche Aspekte berücksichtigt.

Gestützt auf die Risikoanalyse der EFK wurde das Prüfungsziel mit den Themen zur wirtschaftlichen Führung der HR-Prozesse, dem IKS und spezifischen Anliegen zum Beschaffen wie folgt untersucht:

- Wurde eine Bedarfsplanung bezüglich den personellen Ressourcen erstellt?
- Wurde die Strategie angepasst und auf die Personalebene heruntergebrochen?
- Ist der Anstieg an Personal nachvollziehbar?
- Sind die externen Aufträge bedarfsorientiert und werden diese straff geführt?
- Existiert ein funktionierendes und wirkungsvolles IKS auf den Personalprozessen?
- Wie erfolgt die Auslegung eines Forschungsauftrags in Kombination mit den Beratungsleistungen?

Die Prüfungsbefunde sollen primär aufzeigen, wo aus der Optik der EFK Schwächen bestehen und entsprechende Verbesserungen eingeleitet werden sollen. Die Würdigung von positiven Prüfergebnissen ist nur in Kurzform in den Bericht eingeflossen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Beyeler (Revisionsleiter) und Hanspeter Steinmann durchgeführt. Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Dokumenten und besonders auf die Informationen aus den durchgeführten Besprechungen. Die Auswahl basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen der in die Prüfung einbezogenen Bereiche der Geschäftstätigkeit.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des ENSI zuvorkommend erteilt. Die verlangten Unterlagen standen der EFK uneingeschränkt zur Verfügung.

2 Wirtschaftliche Führung der HR-Prozesse

2.1 Die Strategie zum Personalbereich ist bestimmt

Der ENSI-Rat bestimmt die strategischen Ziele für die Geschäftsleitung. Darin sind unter anderem die Tätigkeitsschwerpunkte für den Personalbereich festgelegt. Im aktuellen Leistungsauftrag für die Zeit von 2012 – 2015 sind die Aufgaben festgehalten. Verfeinert sind dieselben Punkte in der Leistungsvereinbarung definiert. Die zurzeit gültige Leistungsvereinbarung für 2014 datiert vom 15. Dezember 2013.

Die Leistungsvereinbarung 2014 beschreibt im Kapitel 6.4, dass im Jahr 2014 das Massnahmenpaket 2 des Human-Capital-Managements umgesetzt wird. Dazu gehören besonders der Erhalt der notwendigen Ressourcen und des Know-hows. Davon betroffen sind die Bereiche Rekrutierung, Weiterbildung und Nachfolgeplanung.

Im Rahmen der Sitzungen durch den ENSI-Rat und durch die Geschäftsleitung wird regelmässig zum Umsetzungsstand rapportiert. Dabei werden gezielte Massnahmen beschlossen, wie zum Beispiel, dass vakante Stellen, infolge von Pensionierungen, nicht besetzt werden.

Weiter analysierte die Geschäftsleitung ihre Zusammenarbeit mit den externen Dienstleistern. Auch plante sie Massnahmen zur Umsetzung. Diese werden im Kapitel 8 des Outsourcing-Konzepts vom Juli 2012 vorgestellt. Dazu gehören besonders, dass Stellungnahmen und Gutachten sowie Zweitmeinungen eingeholt werden. Betont wird besonders der Bedarf unter anderem bei:

- Abdeckung von Spezialgebieten mit seltenem Bedarf,
- Unregelmässiger und hoher Belastung,
- Zeitlich befristeter Überlastung bei Projekten.

Beurteilung

Die Sicherstellung des Personalbedarfs ist beim ENSI ein Thema des Topmanagements und wird durch dieses aktiv wahrgenommen. Weiter besteht eine gute Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern. Diese Tätigkeit bildet einen Bestandteil der Personalstrategie. Dabei sind die Zuständigkeiten in den Phasen und Prozessen zugewiesen. Dazu betreibt das ENSI ein zertifiziertes Managementsystem (QMS), welches regelmässig intern überprüft und verbessert wird. Aktuell sind die Prozesse zum Personalbereich teilweise revidiert worden.

Im Outsourcing-Konzept werden überwiegend die Strategie und Absichten erklärt. Mit deren Umsetzung sind die Sektionsleiter und die Projektbegleiter beauftragt. Handlungsgrundsätze zum Outsourcing mit Vorgaben betreffend die Zusammenarbeit mit den externen Dienstleitern auf Stufe ENSI werden noch vermisst.

Zur Umsetzung des Outsourcing-Konzepts vom Juli 2012 könnten vom ENSI Handlungsgrundsätze besonders für die Sektionsleiter und Projektbegleiter erteilt werden. Diese werden unter anderem als Grundlage zur Budgetplanung und zum Erstellen des Kompetenzen-Portfolios dienen.



2.2 Mit der Bedarfsplanung werden personelle Ressourcen und neue Aufgaben beachtet

Besonders seit dem 11. März 2011 analysiert das ENSI seine Human-Ressourcen. Die Auswirkungen seit Fukushima auf das Personal des ENSI werden unter anderem mit der Mittelfristplanung und den Massnahmen der Geschäftsleitung beachtet.

Auf der Grundlage vom HCM-Konzept analysiert das ENSI die Planung der Stellen. Im entsprechenden Modul 4 „Ressourcenplanung“ werden Szenarien vorgestellt und die dazu gehörenden Massnahmen werden erklärt. So wird gemäss dem Beschluss des ENSI-Rates der Personalbestand bis Ende Jahr 2014 von zurzeit 148 auf 143 Vollzeitstellen verkleinert. Voraussichtlich wird dieses Ziel durch die reduzierte Neubesetzung von Pensionierungen erreicht werden.

Die Sektionen des ENSI erstellen ihr Kompetenzenportfolio. Dazu werden die Fähigkeiten, das Wissen, die Erfahrungen und die Weiterbildung von jedem Mitarbeitenden jährlich erfasst respektive aktualisiert. Auch erhebt der Personalbereich den aktuellen Wissensstand eines jeden Mitarbeitenden in der Datenbank im System „ABACUS“. Dank dem Kompetenzenportfolio wird nebst dem Wissensprofil auch die Karriereplanung für jeden Mitarbeiter erfasst. Eingeschlossen ist somit auch die Nachfolgeplanung bei anstehenden Pensionierungen.

Der Umsetzungsstand zu den Vorgaben aus der jeweiligen Leistungsvereinbarung wird mit dem HR-Cockpit rapportiert.

Beurteilung

Die Vorgaben und Anforderungen zum Zielbestand des Personals wurden durch die ENSI-Führung bestimmt. Durch das ENSI werden in der Bedarfsplanung spezifisch die Qualifikationen und die Fähigkeiten der Mitarbeitenden ermittelt und beachtet. Dazu stellt der Personaldienst den aktuellen Personalbestand dem Zielbestand gegenüber und berichtet darüber an die Geschäftsleitung und an den ENSI-Rat. Zur Zielerreichung in der Personalplanung wird mit der „Ressourcenplanung ENSI“ ein Projekt geführt. Somit werden die personellen Ressourcen und „neue Aufgaben des ENSI mit der Bedarfsplanung abgestimmt.

2.3 Der Personalanstieg ist begründet

Der Personalbestand ist seit 2009 um rund einen Drittel angestiegen. Im Jahr 2013 waren insgesamt 148 Mitarbeitende im ENSI angestellt. Die Bereiche Sicherheitsanalyse und Direktionsstab sind dabei am meisten gewachsen, gefolgt von Entsorgung und Kernkraftwerke. Besonders der Bereich Sicherheitsanalysen wurde seit 2009 teilweise neu aufgebaut.

Nach dem Unfall am 11. März 2011 in Fukushima wurde das ENSI von verschiedenen Seiten teilweise massiv kritisiert. Das ENSI hat auf diese Kritik unter anderem auch mit organisatorischen Massnahmen reagiert. Dabei wurde der Direktionsstab von 7 Mitarbeitenden auf 15 Vollzeitstellen ausgebaut.

Auch der Aufwand für externe Dienstleistungen inklusive der Forschung stieg an und erreichte im 2013 mit einer Summe von 20,6 Millionen im Jahr 2013 rund ein Drittel des Jahresbudgets. Im Jahr 2010 hatte dieser noch 16,4 Mio. betragen.

Durch den Entscheid des Bundesrates zum Ausstieg aus der Kernenergie ergeben sich für das ENSI Verlagerungen der Aufgabengebiete, wie zum Beispiel infolge der früheren Stilllegung von Kernkraftwerken und der Entsorgung von radioaktiven Abfällen. In den kommenden Jahren werden somit Verschiebungen bezüglich der erforderlichen Kompetenzen innerhalb der Organisation erfolgen.

Bezüglich des Personalbestandes verfolgt das ENSI das Ziel bis zum Jahr 2022 seinen Personalbestand von heute 148 Vollzeitstellen auf 134 Vollzeitstellen zu reduzieren. Gemäss den Darlegungen des ENSI soll dieser Abbau ohne Kündigungen erfolgen.

Beurteilung

Die zusätzlichen Aufgaben seit dem Ereignis in Fukushima werden in der Ressourcenplanung des ENSI gut berücksichtigt und sind auch begründet. Besonders sind die Tätigkeiten für die zusätzlichen Projekte begründet und erwähnenswert. Dabei geht es zum Beispiel um die Umsetzung der Aufsichtskultur oder um den generell stark angestiegenen Aufwand im Bereich der Kommunikation, welcher den vergrösserten Direktionsstab begründet.

Aus dem Prozess „Budget“ vom QMS des ENSI ist erkennbar, dass die Planung der Inspektionstätigkeit im Rahmen der Kompetenzportfolios durch die jeweiligen Sektionsleiter erfolgt. Auf diesen Informationen basiert das bereinigte und durch die Führungsorgane genehmigte Budget des ENSI. Daraus lässt sich der Personalbedarf erkennen und begründen.

Das Ziel den Personalbestand auf 134 Vollzeitstellen zu reduzieren erscheint realistisch. Dies da bis Ende 2022 auf Grund von Pensionierungen 37 Mitarbeitende das ENSI verlassen werden. Und als Massnahme zur Zielerreichung sollen nicht alle frei werdenden Stellen neu besetzt werden. So werden bereits bis Ende 2014 so 5 frei gewordene Stellen nicht mehr besetzt.

3 Das Interne Kontrollsystem der Personalprozesse existiert und ist wirksam

Die Jahresrechnung des ENSI wird durch die Revisionsstelle geprüft. Sie ist nach den IFRS-Rechnungslegungsnormen aufgestellt. Die Prüfgesellschaft bestätigte die Existenz des IKS für den Jahresabschluss 2013. Ihre Beurteilung bezog sich auf die finanzrelevanten Geschäftsprozesse. Davon ausgenommen waren die Personalprozesse. Diese werden voraussichtlich im Rechnungsjahr 2014 mit Funktionsprüfungen beurteilt. Diese Prüfungen wurden noch nicht durchgeführt. Die Anfrage der EFK an die Revisionsstelle ergab, dass zu den internen Kontrollen, bezüglich der Personalprozesse, keine Hinweise auf negative Feststellungen bestehen; zumindest was die Existenz betrifft. Hinsichtlich der Wirksamkeit der durchgeführten Kontrollen wurden von der Revisionsstelle noch keine Aussagen gemacht. Um Doppelspurigkeiten bei den Prüfarbeiten zu vermeiden, fokussierte die EFK auf eine summarische Beurteilung des internen Kontrollsystems IKS in den Personalprozessen.

Das IKS der finanzrelevanten Geschäftsprozesse beim ENSI liegt in der Verantwortlichkeit der Leiterin Finanzen. Das IKS ist Teil des unternehmensweiten Risikomanagementsystems. Die IKS-Verantwortliche ist gleichzeitig die Risikomanagerin des ENSI. Hinsichtlich Ausgestaltung, Umfang und Überwachung der internen Kontrollen bestehen keine expliziten Vorgaben durch die Geschäftsleitung. Es erfolgte auch keine periodische, institutionalisierte Berichterstattung an die Geschäftsleitung über die Durchführung und die Wirksamkeit der Kontrollen, wie dies zum Beispiel bei den Bundesämtern in Form eines Jahresberichtes an die jeweiligen Direktionen gemacht wird.



Die Geschäftsleitung des ENSI verlässt sich auf die Ergebnisse aus der Prüfung durch die externe Revisionsstelle respektive auf Meldungen durch die IKS-Verantwortlichen, falls Anlass zu solchen Meldungen besteht. Gegenüber der Revisionsstelle bestätigt sie jährlich die Existenz eines IKS.

Das ENSI dokumentiert das IKS in den Personalprozessen auf der „IKS-Risiko-Kontrollmatrix“ und verwendet die Vorlage nach dem Modell der Bundesverwaltung. Die Teilprozesse, Fragestellungen und Risiken bei fehlender Kontrolle sind daraus abgeleitet und auf das ENSI adaptiert. Die Kontrollen sind klar und verständlich beschrieben. Als Nachweise für die Durchführung der Kontrolle werden die im QMS hinterlegten Formulare aufgeführt. Einzig auf diesen Formularen sind die Kontrollen zu dokumentieren.

Die Personalprozesse sind im QMS beschrieben. Als wesentliche finanzrelevante Teilprozesse hat die EFK dabei folgende identifiziert:

- Anstellung/Eintritt;
- Arbeitszeit;
- Personahonorierung;
- Personaldatenmanagement/Personaladministration;
- Personalaustritt.

Die EFK stellte fest, dass noch nicht zu allen auf der „IKS-Risiko-Kontrollmatrix“ aufgeführten Teilprozessen Beschreibungen vorhanden sind. Insbesondere die finanzrelevanten Teilprozesse Personahonorierung und das Personaldatenmanagement zusammen mit der Lohndatenerfassung sind nicht beschrieben. Die Kontrollen in diesen Teilprozessen sind in diesen Fällen nur auf der „IKS-Risiko-Kontrollmatrix“ aufgeführt. Die Beschreibung der Kontrollen in den Prozessdokumenten entspricht zudem nicht immer der Beschreibung in der Risiko-Kontrollmatrix.

Folgende Risiken und erwartete Schlüsselkontrollen werden durch die EFK in den Teilprozessen identifiziert:

Teilprozess	Risiko	Erwartete Schlüsselkontrolle
Honorierung	Fehler/falsche Lohnfestsetzung	Übereinstimmung der Lohndaten mit Vertrag
Lohnmutation	Falsch erfasste Lohndaten	Kontrolle erfasste Daten durch Zweitperson
Lohnauszahlung	Fehlende Funktionstrennung zwischen Lohnerfassung und Zahlungsauslösung	Plausibilisierung vor Lohnauszahlung, 4-Augenprinzip Mutation und Zahlungsauslösung
Arbeitszeit	Falsche Arbeitszeiterfassung und –Auszahlung	Kontrolle durch Vorgesetzte und Personaldienst
Personalaustritt	Nachforderungen an ausgetretene MA	Austritts-Kontrolle (Checkliste)
Lohnverbuchung	Abweichungen zwischen Lohn- und Finanzbuchhaltung	Abstimmung Lohn- und Finanzbuchhaltung

Die Stichprobenweise durchgeführten Analysen ergaben folgende Resultate:

■ *Personalthonorierung*

Die Lohnfestsetzung beim Neueintritt erfolgt aufgrund der in den Personalbestimmungen des ENSI festgehaltenen Basis-Lohnbänder. Die Lohnfestsetzung erfolgt ausgehend vom Medianwert des Lohnbandes aufgrund des im Kompetenzenblatt ermittelten Punktwerts. Das Kompetenzenblatt wird vom Vorgesetzten und dem Bereichsleiter unterzeichnet. Der Personaldienst kontrolliert den auf dieser Grundlage ermittelten Lohn mit dem im Arbeitsvertrag festgesetzten Lohn. Jährlich erfolgt eine Neubewertung der Basislöhne gemäss dem Kompetenzenmodell.

Beurteilung

Die Schlüsselkontrolle ist in den Prozessbeschreibungen und in der Risikokontrollmatrix unpräzise beschrieben. Sie wird jedoch durchgeführt und ist gemäss einer Stichprobe wirksam.

■ *Lohnmutationen*

Die Lohnmutationen werden von zwei Mitarbeiterinnen des Personaldienstes im System „ABACUS“ vollzogen. Die erfassten Mutationen werden jeweils von einer zweiten Person kontrolliert und damit wird dem 4-Augen-Prinzip entsprochen.

Beurteilung

Die Schlüsselkontrolle ist auf der Risikokontrollmatrix aufgeführt, jedoch fehlt dazu eine Beschreibung des Teilprozesses. Die Kontrolle existiert indessen und wird durchgeführt. Sie ist gemäss den Stichproben wirksam.

■ *Lohnauszahlung*

Laut den Interviews werden keine manuellen Lohnauszahlungen vorgenommen. Vor Auslösung der Lohnzahlungen im Lohnsystem kontrolliert der Personaldienst anhand des Periodenvergleichsjournals die Abweichungen zu den Zahlungen der Vorperiode (Vormonat).

Beurteilung

Diese Schlüsselkontrolle ist weder in einer Prozessbeschreibung noch auf der Risikokontrollmatrix aufgeführt. Sie wird indessen durchgeführt und ist gemäss Stichprobe wirksam.

■ *Zahlungsfreigabe*

Die Zahlungsfreigabe erfolgt elektronisch über das System „E-Finance“ der Post mittels Doppelunterschrift der Mitarbeiterinnen des Personaldienstes.

Beurteilung

Die in der Risikokontrollmatrix aufgeführte Schlüsselkontrolle wird durchgeführt und ist gemäss einer Stichprobe wirksam. Sie ist indessen nicht auf einer Prozessbeschreibung aufgeführt.

■ *Arbeitszeit*

Die Arbeitszeiterfassung erfolgt im System „Interflex“. Die Arbeitszeit wird gleichzeitig für die Weiterverrechnung der Leistungen, zum Beispiel an die Kernkraftwerke, im System „ResSolution“ rapportiert. Die Arbeitszeitrapporte werden Ende Monat von den Vorgesetzten kontrolliert und



visiert. Es wird eine automatisierte Kontrolle (iShell) durch den Finanzdienst durchgeführt, welche sicherstellt, dass die Arbeitszeit vollständig auf die Projekte verteilt wird. Fehler bei der Zeiterfassung werden dem Personaldienst gemeldet. Ebenso erhält der Personaldienst die vom Zeiterfassungssystem gemeldeten Absenzen zur Kontrolle. Weitere Auffälligkeiten sind aus den monatlichen Cockpitauswertungen ersichtlich.

Beurteilung

Die Schlüsselkontrollen im Bereich der Arbeitszeit werden durchgeführt und diese sind gemäss einer Stichprobe wirksam. Für die Kontrollen sind nebst den Vorgesetzten sowohl der Finanz- und der Personaldienst zuständig. Die Kontrollen und Zuständigkeiten sind in den IKS-Dokumenten jedoch teilweise nicht direkt ableitbar und sollten präzisiert werden.

■ *Personalaustritt*

Der Personaldienst kontrolliert vor Austritt eines Mitarbeitenden die Lohn- und Zeitansprüche mittels abzuarbeitender Checkliste.

Beurteilung

Diese Schlüsselkontrolle ist im Prozess und auf der Risikokontrollmatrix korrekt aufgeführt. Sie wird durchgeführt und ist gemäss einer Stichprobe wirksam.

■ *Lohnverbuchung*

Die Risikokontrollmatrix und die Prozessbeschreibung sehen die regelmässige Abstimmung zwischen der Lohnbuchhaltung und dem Hauptbuch vor.

Beurteilung

Diese Schlüsselkontrolle wird durchgeführt und ist gemäss einer Stichprobe wirksam.

Zusammenfassende Beurteilung

Beim ENSI existiert in den Personalprozessen ein funktionierendes Internes Kontrollsystem. Ausgewählte Stichproben bestätigten auch die Wirksamkeit der Schlüsselkontrollen.

Die Dokumentation der Kontrollen erfolgt beim ENSI in Anlehnung an die IKS-Vorgaben für Verwaltungseinheiten des Bundes. Die Beschreibung der Schlüsselkontrollen auf der Risikokontrollmatrix entspricht jedoch nicht überall den Angaben in den Prozessbeschreibungen. Dahingehend sind die Beschreibungen zu überprüfen und zu vereinheitlichen. Zudem sollte eine regelmässige Berichterstattung über die Durchführung und Überwachung der internen Kontrollen an die Leitung des ENSI stattfinden. Die Geschäftsleitung trägt die Verantwortung für das IKS und muss deshalb sicherstellen, dass die entsprechenden Informationen regelmässig und vollständig zur Verfügung stehen.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ENSI, eine regelmässige Information der Geschäftsleitung über die Durchführung und Wirkung der Kontrollen resp. des IKS. Die Aufzeichnung der internen Kontrollen in den Personalprozessen und die Beschreibung der Schlüsselkontrollen sind zu überprüfen und zu vervollständigen respektive anzupassen.

Stellungnahme des Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorats :

Wird in die Traktandenliste des Managementreview aufgenommen. Termin bis 31.03.2015.

4 Vertragsbewirtschaftung und Beschaffung

4.1 Ein wirksames Vertrags – Portfolio soll erstellt werden

Auf der Grundlage des Prozesses „Budget“ aus dem QMS werden durch die Sektionen des ENSI mit der jährlichen Planung der internen und externen Leistung zur Aufsichtstätigkeit auch die Aufträge mit den Experten und Dritten eingeplant. Übers laufende Jahr werden dann gezielt entsprechend dem Bedarf zu den Projekten die Verträge mit den Experten abgeschlossen.

Der jeweils aktuelle Stand der Projekte wird monatlich in der Kadersitzung an die Geschäftsleitung rapportiert. In der Beilage zum Sitzungsprotokoll werden auf dem Excel-Sheet „Expertenverträge“ deren Budget, Rechnungen und Plankosten aufgelistet. Darin sind auch die geplanten, aber noch nicht begonnen oder noch nicht vereinbarten Verträge der Experten enthalten. Die Verantwortung zum entsprechenden Budget und dem Vertrag tragen der jeweilige Sektionsleiter und der Projektbegleiter des ENSI.

Gemäss den Aussagen des ENSI wurde der Bedarf nach einem professionellen Vertragsmanagement zur Bewirtschaftung des Vertrags-Portfolios erkannt. Die Beschaffung einer Software zum Vertragsmanagement ist geplant.

Beurteilung

Die bestehende Übersicht zum Stand der Verträge mit dem Excel-Sheet „Expertenverträge“ deckt den Anspruch an ein Vertragsportfolio nur unvollständig ab. Besonders fehlt die Phase der Entstehung eines Vertrages mit der Bedarfserfassung zur nachfolgenden Beschaffung. Weiter wird der Umfang von Vertragsnachträgen damit nicht ausgewiesen und kann nicht ausgewertet werden.

Im Sinne eines „Vertragsportfolios“ werden durch das ENSI zurzeit nur monetäre Aspekte systematisch erfasst. Die weiteren Elemente wie Leistung und Termine sind im entsprechenden Sitzungsprotokoll der Kadersitzung dokumentiert. Daher kann eine gesamtheitliche Übersicht nur erschwert und über mehrere Arbeitsschritte erreicht werden. Ein wesentlicher Mangel daraus ist das Fehlen von Analysen zu möglichen Claims, Clusters und zu wiederkehrenden Vertragswerken.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem ENSI bei der Beschaffung eines Portfolio-Werkzeugs zum Vertragsmanagement die Phase des Starts eines Vertrages mit der Bedarfsanalyse auch zu erfassen. Weitere Informationen zum Vertragsmanagement, nebst der Leistung, den Kosten und den Terminen, sollen auch wiederkehrende Verträge, zusammenhängende Verträge (Cluster) und Nachträge sein.



Stellungnahme des Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorats :

Die Empfehlung wird im Rahmen des Projekts für die Einführung eines Vertragsmanagement-Tools oder im Rahmen der Beschaffung des neuen DMS berücksichtigt (Pflichtenheft).

Termin bis 30.06.2016.

4.2 Die Grundsätze zur Abgrenzung zwischen Forschung und Beratung sollen bestimmt werden

Das ENSI ist subjektiv, das heisst als Organisation, grundsätzlich dem Beschaffungsrecht unterstellt (Art. 2 Abs. 1 lit. e BöB). Damit hat das ENSI vor jeder Vergabe zu prüfen, ob der Beschaffungsgegenstand dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) unterliegt - objektiver Geltungsbereich.

Für spezifische Arbeiten beauftragt das ENSI oft die ETH in Zürich (ETHZ) und das Paul Scherrer Institut in Villigen (PSI). Diese Organisationen zählen zur erweiterten Bundesverwaltung, besitzen aber eine eigene Rechtspersönlichkeit. Eine gegenseitige dauerhafte Kontrolle der Geschäftstätigkeit dieser Organisationen findet jedoch nicht statt. Damit sind verwaltungsinterne, freihändige Vergaben – sogenannte Inhouse-Vergaben – des ENSI an die zuvor erwähnten anderen Organisationen unzulässig und müssen nach den Vorgaben des Beschaffungsrechts des Bundes beschafft werden.

Bei den zuvor erklärten Sachverhalten sind unter anderem die Forschungsprojekte des ENSI betroffen. Mit dem Auftrag zur Forschung wurden bisher auch die anschliessenden Beratungen in den Leistungen insgesamt in einem Vertrag vereinbart. So zum Beispiel mit der ETHZ und dem PSI.

Die Definition und die Abgrenzung der Aufträge zur Forschung und zur Beratung werden durch die Linie - die Sektionsleiter und die Projektbegleiter - vorgenommen. Allgemeine Grundlagen zur Abgrenzung der Aufträge zur Forschung und zur Beratung bestehen nicht. Übergeordnet besteht im ENSI ein Verhaltenskodex mit allgemeinen Grundsätzen zur Ethik, welche auch den Einkauf betreffen.

Mit einigen Ingenieurunternehmungen aus der Schweiz schloss das ENSI bislang auch Rahmenverträge ab. Darin sind spezifische Leistungen enthalten, wie zum Beispiel die Analysen zu Erdbeben und weiteren Naturgefahren sowie deren Auswirkungen auf die jeweiligen Kernkraftwerke.

Beurteilung

Beim analysierten Forschungsauftrag wurde früher die Forschung zusammen mit der Beratung in einem Vertrag vereinbart. Nun wird diese Leistung mittels zwei Vertragswerken beschafft – einem Vertrag zur Forschung und einem Vertrag mit der Beratung. Allgemeine Grundlagen zur Abgrenzung der Aufträge zur Forschung und zur Beratung stehen noch aus und sind aus Sicht der EFK zu erstellen. Mit den Grundlagen zur Abgrenzung soll erreicht werden, dass der

Leistungsumfang aufgrund eines konkreten Bedarfs bestimmt und mit der Trennung der Forschungs- und Beratungsleistungen das Beschaffungsrecht eingehalten werden kann.

Rahmenverträgen steht die EFK grundsätzlich eher kritisch gegenüber, da der Abruf der Leistung und die Pflichten des Auftragnehmers oft zu wenig auftragspezifisch beschrieben werden. Sofern der Grundsatz des konkreten Leistungsbeschriebs beachtet wird, können Rahmenverträge Sinn machen. Periodisch auftretende und ähnliche Leistungen können damit nach Fachgebieten, wie zum Beispiel für Baudienstleistungen, Expertisen und Gutachten, an zwei bis drei Auftragnehmer vergeben und bei Bedarf einzeln abgerufen werden. Die periodische Ausschreibung solcher Leistungen fördert in jedem Fall den Wettbewerb und die Innovation; wobei auch freihändige Vergaben über den Schwellenwerten, wie zum Beispiel Dienstleistungen über 230'000 Franken, zu publizieren sind.

Mit der Energiestrategie 2050 des Bundes und dem geplanten Ausstieg aus der Kernkraft werden in den kommenden Jahren, gerade im Bereich des Rückbaus von Kernkraftwerken, neue Dienstleistungen im Bereich des Ingenieurwesens gefragt sein. Damit das ENSI nicht in eine einseitige Abhängigkeit von einzelnen Dienstleistern gerät sollten in den erwähnten Bereichen vorausschauend Spezialisten aufgebaut werden.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Durch das ENSI sind die Grundlagen zur Abgrenzung der Aufträge zur Forschung und zur Beratung einheitlich festzulegen.

Stellungnahme des Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorats :

Der Hauptprozess Beschaffung wird entsprechend angepasst. Termin bis 31.12.2015.



5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. September 2014 statt. Teilgenommen haben:

ENSI	Hans Wanner	Direktor
	Muriel Schwammberger	Leiterin Finanzen
	Verena von Atzigen	Leiterin Human Resources
	Jean-Claude Veyre	Leiter Ressourcen
EFK	Robert Scheidegger	Mandatsleiter
	Martin Beyeler	Revisionsleiter

Das ENSI ist mit den Feststellungen und Empfehlungen der EFK einverstanden. Redaktionelle Hinweise der Geprüften wurden weitgehend berücksichtigt und der Berichtstext wurde dementsprechend angepasst.

Die EFK dankt den Mitarbeitenden für die Unterstützung und die angenehme Zusammenarbeit.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Tagung vom 12. / 13. Februar 2015 vom Bericht Kenntnis genommen.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012) [SR 614.0];

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Mai 2011) [SR 611.0];

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (Stand am 1. Juli 2013) [SR 611.01];

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) vom 16. Dezember 1994 (Stand am 1. Januar 2014) [SR 172.056.1];

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB) vom 11. Dezember 1995 (Stand am 1. August 2010) [SR 172.056.11].

Bundesgesetz über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSIG) vom 22. Juni 2007 (Stand am 1. Januar 2012) [SR 732.2].

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Dabei bezieht sich die Bewertung auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).