



DER LANGE WEG ZUR E-VERWALTUNGSARBEIT – TEIL 2: DIE UMSETZUNG DER E-AKTE

Die Umsetzung der elektronischen Verwaltungsarbeit stellt Projektverantwortliche vor große Herausforderungen. Das Organisationskonzept für elektronische Verwaltungsarbeit spricht zwar keine Empfehlungen für IT-Systeme aus – eine Reifegradanalyse liefert allerdings wesentliche Erkenntnisse mit Blick auf mögliche Integrationsszenarien.

| von AXEL DRENGWITZ und BERND GERBAULET

Im ersten Teil unseres Artikels¹ haben wir erläutert, mit welchen Indikatoren der Nutzen und die Dringlichkeit einer Einführung der E-Akte in einzelnen Bereichen bewertet werden können. Wurden auf dieser Basis Festlegungen zur Einführung der E-Akte getroffen, muss die Form der Umsetzung sowohl konzeptionell als auch technisch definiert werden. Ausgehend von den Überlegungen des „Organisationskonzepts elektronische Verwaltungsarbeit“ (OKeVA) zeigen wir im zweiten Teil unserer Artikelreihe, wie anhand einer Reifegradanalyse die benötigten Bausteine einer E-Akte ermittelt werden.

DIE BAUSTEINE DES OKEVA

Das Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit (OKeVA) stellt in seinen konzeptionellen Überlegungen vier Bausteine vor, die zum Aufbau einer elektronischen Akte und der IT-Unterstützung der elektronischen Verwaltungsarbeit eingesetzt werden können:

- E-Akte
- E-Vorgangsbearbeitung
- E-Zusammenarbeit
- E-Fachverfahren

Die E-Akte bildet das Kernstück der Schriftgutverwaltung. Sie wird technisch durch ein Dokumentenmanagementsystem abgebildet, das alle Funktionalitäten bereitstellt, die aus behördlicher Sicht zur Verwaltung des Schriftguts benötigt werden. Die Bausteine E-Vorgangsbearbeitung, E-Zusammenarbeit und E-Fachverfahren unterstützen die elektronische Bearbeitung entsprechend den unterschiedlichen Arbeitsformen. Während die E-Vorgangsbearbeitung strukturierte Arbeitsabläufe, wie sie zum Beispiel in Antragsverfahren zu finden sind, abbildet, werden E-Fachverfahren bei der Durchführung von Fachaufgaben eingesetzt und sind in hohem Maß individuell auf die Anforderungen des einzelnen Verwaltungsverfahrens abgestimmt. Eine E-Zusammenarbeit ist sinnvoll, wenn in Projekten oder Arbeitsgruppen, deren Arbeitsabläufe ad hoc bestimmt werden, eine möglichst flexible Durchführung von Einzelaufgaben notwendig ist.

Bei einer behördenweiten beziehungsweise übergreifenden Analyse werden sowohl Organisatoren als auch IT-Verantwortliche mit der Frage konfrontiert, welche Bereiche welche Unterstützung nutzen und wie das Zusammenspiel der beteiligten Systeme aussieht.

¹ .public 02-2016

REIFEGRADANALYSE

Im Mittelpunkt der Überlegungen steht dabei die Frage, welche Form der IT-Unterstützung geeignet ist, den Anwender in seiner täglichen Arbeit zielführend zu unterstützen. Häufig steht dabei im Vordergrund, auf welche Weise Funktionalitäten der elektronischen Akte vom Anwender genutzt werden können. Das Spektrum möglicher Lösungen reicht dabei von der vollständigen Abbildung aller Funktionalitäten einer E-Akte in einer Standardsoftware bis hin zur Integration von Diensten einer E-Akte in das beziehungsweise die Fachverfahren. Erfahrungen aus Umsetzungsprojekten zeigen, dass die Frage der Integrationstiefe im Wesentlichen von zwei Faktoren abhängt:

1. Prozessstrukturierung

Eine häufig vorzufindende Klassifizierung von Prozessen wird durch das Maß der Strukturiertheit von Gesamtabläufen beschrieben. Hierunter wird verstanden, inwieweit ein Prozess in seinem Ablauf vorher bestimmbar ist und einem immer gleichen Ablaufmuster folgt. Von strukturierten Prozessen wird dann gesprochen, wenn die Abläufe vollständig vorherbestimmbar sind. Von unstrukturierten Prozessen hingegen, wenn die Abläufe nicht vorherbestimmbar sind und im Extremfall jeder Folgebearbeitungsschritt während der Laufzeit vom Bearbeiter bestimmt werden kann.

Aus dem Grad der Strukturiertheit eines Prozesses lassen sich eindeutige Empfehlungen hinsichtlich der Art der IT-Unterstützung ableiten. Strukturierte Prozesse werden idealerweise durch ein Fachverfahren oder ein Workflow-Managementsystem unterstützt. Unstrukturierte Prozesse hingegen sind für eine Abbildung in vorgenannten Systemen meist ungeeignet. Für diese Prozesstypen ist in der Regel der Einsatz einer Collaboration-Plattform geeignet.

2. IT-Unterstützung

Das Maß der IT-Unterstützung, also die Intensität der Nutzung von IT für die Durchführung einzelner Arbeitsschritte eines Prozesses, bestimmt, in welchem Umfang die Integration von Funktionen der elektronischen Akte erforderlich sein wird. Werden beispielsweise zur Unterstützung eines Prozesses bereits Fachverfahren zur IT-Unterstützung eingesetzt, ist – von wenigen Ausnahmefällen abgesehen – eine Integrationslösung zu bevorzugen. In diesem Fall sollten Funktionen einer elektronischen Akte in die bereits genutzten Fachverfahren integriert werden. Werden diese beiden Faktoren zueinander in ein Verhältnis gesetzt, ergeben sich vier grundlegende Ausprägungen eines Reifegradmodells, aus denen Handlungsempfehlungen abgeleitet

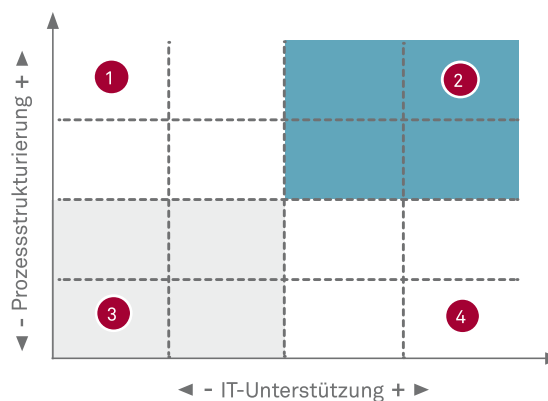


Abbildung 1: Szenarien im im Reifegradmodell der Prozessklassifizierung

werden können und die spezifische Lösungsszenarien einer zukünftigen IT-Unterstützung beschreiben. Abbildung 1 veranschaulicht diesen Zusammenhang und verdeutlicht die Ausprägung der einzelnen Faktoren dieser Szenarien.

SZENARIEN DER E-VERWALTUNGSARBEIT

Szenario 1: Fokussierung auf ein Workflow-System mit E-Akte als Trägerplattform (Baustein E-Vorgangsbearbeitung)

Der erste Reifegrad beschreibt den Fall, in dem ein hohes Maß an Prozessstrukturierung vorliegt. Eine IT-Unterstützung des Prozesses findet bis dato nur in einem geringen Umfang statt. Der strukturierte Prozess kann in diesem Szenario optimal in einem Workflow-System abgebildet werden, das den vorab bestimm- baren Ablauf abbilden und den ausgeführten Prozess in seinen Einzelschritten steuern kann. Dieses Szenario beschreibt im Grunde das klassische Einführungsszenario für ein Vorgangsbearbeitungssystem, das im Vorgängerkonzept DOMEA® adressiert wurde.

Szenario 2: Fachverfahren bildet Trägerplattform, E-Akte wird als Integrationslösung implementiert (Baustein E-Fachverfahren)

Der zweite Reifegrad beschreibt den Fall, in dem im Untersuchungsbereich ein hohes Maß an Prozessstrukturierung vorliegt. Eine IT-Unterstützung des Prozesses findet in einem hohen Umfang statt. Zur IT-Unterstützung werden bisher führend Fachverfahren eingesetzt, die in der Regel durch eine (Rest-)Papierakte ergänzt werden. In der großen Vielzahl dieser Fälle werden die eingesetzten Fachverfahren intensiv zur Bearbeitung genutzt und verfügen über einen umfassenden Funktionsumfang, der häufig auch Workflow-Funktionalitäten beinhaltet. Funktional-

litäten der elektronischen Akte müssen in diesem Szenario als Integrationslösung implementiert werden, da eine Ablösung des Fachverfahrens zum Beispiel unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzulehnen ist.

Szenario 3: E-Akte als Trägerplattform und Integration einer Collaboration-Plattform (Baustein E-Zusammenarbeit)

Der dritte Reifegrad beschreibt ein Szenario mit einem niedrigen Maß an Prozessstrukturierung und einer nur geringen IT-Unterstützung des Prozesses. In der Vergangenheit sollte dieses Szenario häufig durch verstärkte IT-Unterstützung mit einem Workflow-System gelöst werden. Erfahrungen haben gezeigt, dass dieser Ansatz hinsichtlich der Bildung einer elektronischen Akte nur insoweit sinnvoll ist, als dass für die IT-Unterstützung sowohl für strukturierte als auch unstrukturierte Prozesse ein einheitliches System zum Einsatz kommt und ein zentraler elektronischer Aktenbestand aufgebaut wird.

Untersuchungen zur Akzeptanz haben hingegen ergeben, dass die Unterstützung unstrukturierter Prozesse durch ein Workflow-System aufseiten der Anwender häufig abgelehnt wird. Bearbeitungsfunktionen, die insbesondere die Arbeiten in strukturierten Prozessen optimieren sollen, erwiesen sich als kontraproduktiv und vor allem als zeitraubend.

Aus diesem Grund ist für die IT-Unterstützung im Reifegrad drei vorzusehen, dass stärker teamorientierte Software-Lösungen (sogenannte Collaboration-Plattformen) zum Einsatz kommen, um eine hohe Benutzerakzeptanz sicherzustellen. Das Ziel der Bildung eines zentralen elektronischen Aktenbestandes rückt bei diesem Ansatz nicht in den Hintergrund, da die elektronische Akte als Trägerplattform implementiert wird.

Szenario 4: Serviceorientierter Ansatz mit E-Akte-Funktionen als Services (Baustein E-Fachverfahren)

Dieses Szenario beschreibt den Fall, in dem im Untersuchungsbereich ein niedriges Maß an Prozessstrukturierung vorliegt. Eine IT-Unterstützung des Prozesses findet hingegen in einem großen Umfang statt. In diesem Szenario erfolgt die IT-Unterstützung meistens durch mehrere Fachverfahren, die innerhalb des unstrukturierten Arbeitsprozesses einzelne Bearbeitungsschritte mit umfangreichen fachlichen Funktionen unterstützen. Diese werden durch eine (Rest-)Papierakte ergänzt.

Dies ist sowohl aus ablauforganisatorischer als auch aus technischer Sicht der komplexeste Fall. Auf der einen Seite erfordern unstrukturierte Prozesse ein hohes Maß an Durchführungsdisziplin der Beteiligten, und auf der anderen Seite werden viele

einzelne Bearbeitungsschritte durch den Einsatz von Fachverfahren, die über ein hohes Maß an Fachfunktionen verfügen, unterstützt. Die besondere Schwierigkeit besteht in diesem Reifegrad in der Regel in der vielfältigen und wenig einheitlichen IT-Unterstützung durch verschiedene, heterogene Fachverfahren, die zur Bildung der elektronischen Akte miteinander verzahnt werden müssen. Der Lösungsansatz in diesem Szenario besteht darin, über die Nutzung eines dienste-orientierten Architekturansatzes eine Integration der E-Akte und der Fachverfahrensfunktionen zu erreichen.

PRAKTISCHE ANWENDUNG DES REIFEGRADMODELLS

Im folgenden Anwendungsfall des Reifegradmodells wurden in einer Studie für ein Landesministerium sieben Organisationseinheiten im Geschäftsbereich hinsichtlich der Faktoren Prozessstrukturierung und Intensität der IT-Unterstützung analysiert:

- Bereich A: Anträge zur Individualförderung
- Bereich B: Haushaltsaufstellung
- Bereich C: Fördermaßnahmen
- Bereich D: EU-Recht
- Bereich E: Bürgeranfragen/Anfragen von Dritten
- Bereich F: Genehmigungsverfahren
- Bereich G: EU-Angelegenheiten

Die Auswahl der oben angeführten Organisationseinheiten erfolgte durch die Ermittlung des Dringlichkeits- und des Nutzenpotenzials. Die Methodik zur Ermittlung der Potenziale wurde im ersten Teil des Artikels erläutert. Übertragen auf die vier oben dargestellten Szenarien der elektronischen Verwaltungsarbeit ergab sich folgende Situation (vgl. auch Abbildung 2):

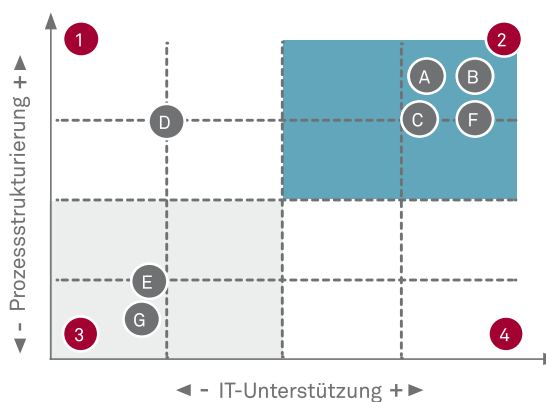


Abbildung 2: Ergebnis der Szenarienzuordnung für die verschiedenen Geschäftsbereiche

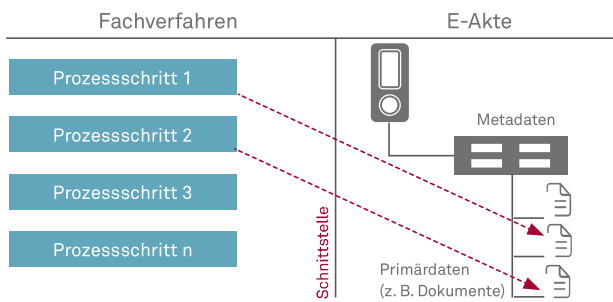


Abbildung 3: Schematische Darstellung der Integration von Fachverfahren und E-Akte

Es wurde eine signifikante Häufung im Bereich des Reifegrads 2 festgestellt. In der Mehrzahl der untersuchten Bereiche wurden Arbeitsprozesse bereits durch (einzelne) Fachverfahren unterstützt und durch eine Papierakte ergänzt. Das Ergebnis zeigte auch, dass die Untersuchungsbereiche A, B, C und F hinsichtlich der Prozessstrukturiertheit und dem bisherigen Maß an IT-Unterstützung vergleichbar sind und für diese eine einheitliche Lösungsstrategie verfolgt werden kann. Für die Untersuchungsbereiche, die dem dem Reifegrad 2 zugeordnet werden konnten, bedeutet das, dass die jeweils eingesetzten Fachverfahren die Trägerplattform bilden, also führend bleiben. Funktionen der elektronischen Akte werden als Integrationslösung implementiert und über eine Schnittstelle, die im Fachverfahren erstellte Dokumente der E-Akte zuordnet, realisiert. Abbildung 3 skizziert schematisch diese Integration und zeigt das Zusammenspiel von Fachverfahren und E-Akte. Die im jeweiligen Prozessschritt erzeugten elektronischen Dokumente werden als Primärdaten in das E-Akte-System übernommen (vgl. rote Pfeile in Abbildung 3) und mit beschreibenden Metadaten dauerhaft in der E-Akte gespeichert.

Die Analysen im Untersuchungsbereich D ergaben, dass eine Fokussierung auf ein Workflow-System mit einer elektronischen Akte als Trägerplattform als Ziellösung anzustreben ist. Die Bereiche E und G wurden auf Basis der erarbeiteten Ergebnisse der Reifegradanalyse einer vertieften Betrachtung unterzogen. Insbesondere deshalb, weil aufgrund der besonderen Arbeitsweise in diesen Bereichen und der damit verbundenen Prozesse geprüft werden musste, ob eine Collaboration-Plattform die Anforderungen der Anwender in vollem Umfang abdecken kann.

ZUSAMMENFASSUNG

Auch wenn die Umsetzung der E-Akte zweifellos von zahlreichen organisatorischen und technischen Faktoren abhängt, bietet die Anwendung des Reifegradmodells in einer ersten Iteration zent-

rale Erkenntnisse zur Umsetzung und Integration der E-Akte. Das verhältnismäßig aufwandsarme Vorgehen ermöglicht es – ausgehend von der Systematisierung des OKeVA –, die behördenspezifische Situation zu ermitteln. Ziellösungen können dabei, wie im Anwendungsfall gezeigt, unmittelbar identifiziert oder im Bedarfsfall durch weitergehende Untersuchungen ermittelt werden. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen ist es in einem nächsten Schritt erforderlich, auch die technische Ausgestaltung der Integration zu definieren. Beispielsweise müssen Fragen zur konkreten Umsetzung von Schnittstellen, dem Einsatz von Basiskomponenten oder der Ausgestaltung einer IT-Gesamtarchitektur beantwortet werden. Diese und weitere Aspekte auf dem Weg zur elektronischen Verwaltungsarbeit werden im dritten Teil der Artikelreihe in der nächsten Ausgabe der .public vorgestellt. ●

ANSPRECHPARTNER – AXEL DRENGWITZ

Executive Business Consultant

Public Sector Business Consulting

- +49 89 961011971
- axel.drengwitz@msg-systems.com



ONLINE-TOOL ZUR E-AKTE-ANALYSE

Das Tool E-Akte-Analyse von msg steht kostenfrei zur Verfügung: www.msggroup.com/e-akte-analyse. Mit diesem Online-Werkzeug kann die Dringlichkeit der E-Akte-Einführung in konkreten Bereichen ermittelt werden. Aus Ihren Antworten auf elf Fragen zu Umsetzbarkeit und Nutzenpotenzial berechnet das Tool entsprechende Kennwerte, die Ihnen als erste Orientierung und als Hilfsmittel dienen, um alternative Einsatzbereiche der E-Akte zu vergleichen und zu priorisieren. Registrierte Nutzer der E-Akte-Analyse haben zusätzlich die Möglichkeit, ihre Dringlichkeitswerte in einer anonymisierten Auswertung mit anderen Verwaltungen zu vergleichen.

