

B e s c h l u s s v o r l a g efür den
öffentlichen Sitzungsteil

Gremium	Datum	Zuständigkeit
Personalausschuss	07.09.2016	Entscheidung

Tagesordnungs- Punkt	Digitalisierung von Verwaltungsabläufen; Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (elektronische Akte) und Langzeitarchivierung
-------------------------	--

Beschlussvorschlag:

Der Personalausschuss nimmt die Ausführungen der Verwaltung zur beabsichtigten Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (elektronische Akte) zur weiteren Digitalisierung von Verwaltungsabläufen zustimmend zur Kenntnis und bittet, die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel (Sachaufwendungen und Personalkosten) in den Haushalt 2017/2018 aufzunehmen sowie im Stellenplan 2017 eine zusätzliche Stelle und im Stellenplan 2018 zwei weitere zusätzliche Stellen einzurichten.

Vorbemerkungen/Erläuterungen:

Die Digitalisierung ist in vollem Gange und verändert alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche ganz erheblich.

Für den öffentlichen Dienst stellt die Digitalisierung eine große Herausforderung dar, beinhaltet aber auch weitreichende Chancen.

Der Grad der Digitalisierung ist bei den Behörden sehr unterschiedlich ausgeprägt; insgesamt „hinken“ die Behörden der Wirtschaftswelt aber hinterher.

Um die Digitalisierungsprozesse weiter voranzutreiben, haben sowohl der Bund als auch das Land NRW inzwischen E-Government-Gesetze erlassen, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die elektronische Kommunikation mit und innerhalb der öffentlichen Verwaltung erleichtert wird und die Bearbeitungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung weitgehend elektronisch und medienbruchfrei durchgeführt werden können. Die elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen soll flächendeckend für Nutzerinnen und Nutzer gewährleistet werden.

Im Juli 2016 wurde das E-Rechnungs-Gesetz verabschiedet.

Konkret wird darin die „Rechnungsstellung an Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung durch private Unternehmen“ geregelt, die zukünftig in elektronischer Form möglich sein soll. Für Kommunen gilt dies verpflichtend spätestens ab dem 27.11.2019.

Ebenfalls im Juli 2016 ist das E-Government-Gesetz NRW in Kraft getreten. Es beinhaltet konkrete Zielvorgaben, die aber verbindlich nur für die Landesbehörden gelten. Die Gemeinden und Gemeindeverbände können die Vorgaben dieses Gesetzes, zu deren Erfüllung sie nicht gesetzlich verpflichtet sind, in eigener Verantwortung umsetzen.

Beispielhaft werden hier für die Landesbehörden geltende Zielvorgaben/Verpflichtungen benannt: bis zum 01.01.2019 eine elektronische Bezahlungsmöglichkeit einzurichten, bis zum 01.01.2021 die Durchführung ihrer Verwaltungsverfahren mit Bürgerinnen und Bürgern oder Unternehmen auf elektronischem Weg anzubieten und ab dem 01.01.2022 ihre Akten elektronisch zu führen.

Auch wenn es sich hierbei zunächst um unmittelbare Verpflichtungen für die Landesbehörden handelt, ergibt sich daraus auch ein erheblicher Handlungsdruck für die Gemeindeverbände und Gemeinden. Sollten sich die Gemeindeverbände und Gemeinden nicht mit auf den Weg der weiteren Digitalisierung begeben, werden in absehbarer Zeit deutliche Schwierigkeiten/ Mehraufwände im Bereich der Kommunikation und insbesondere im Zusammenspiel mit den Verwaltungsgerichten entstehen.

Hinweis:

Dem Vernehmen nach prüft das Land derzeit, ob zur Unterstützung der Gemeinden und Gemeindeverbände ein Förderprogramm ins Leben gerufen werden soll. Nähere Erkenntnisse liegen hierzu aber noch nicht vor.

Auch das Nachfrageverhalten und der Anspruch an die Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen seitens der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen verändert sich zusehends, woraus sich ebenfalls die Erfordernis einer weiteren, möglichst vollständigen Digitalisierung von Verwaltungsabläufen ergibt.

Es ist daher unerlässlich, die Verwaltung zukunftsfest aufzustellen und nunmehr damit zu beginnen, die Grundlagen/Voraussetzungen für eine möglichst vollständige Digitalisierung von Verwaltungsabläufen zu schaffen.

Neben entsprechenden Forderungen diverser Fachbereiche nach Einführung der elektronischen Akte haben auch externe Gutachter im Rahmen ihrer hier durchgeführten Organisationsberatungsprozesse (z.B. die GPA in den Ämtern 61 und 63 sowie jüngst im Zuge der Organisationsuntersuchung der Gesamtverwaltung) die Empfehlung ausgesprochen, dass im RSK die Einführung eines digitalen Dokumentenmanagementsystems (DMS) und damit der sukzessive Übergang zur papierlosen Verwaltung konsequent vorangetrieben werden muss.

Verwaltungsabläufe digital abzubilden bedeutet die Realisierung einer umfassenden und medienbruchfreien Abwicklung von Geschäftsvorfällen beginnend bei der Online-Antragstellung durch Bürgerinnen/Bürger/Unternehmen, gesicherter digitaler Kommunikation (mit Bürgerinnen/Bürgern/Unternehmen, anderen Kommunen und verwaltungsintern), elektronische Bezahlung, digitale Bearbeitung im Fachverfahren, Einsatz digitaler Signaturen, Aufbau/Erzeugung elektronischer Akten, Ablage in elektronischer Registratur, Übergabe an/dauerhafte Lagerung in digitalem

Langzeitarchiv etc..

Eine wesentliche technische und organisatorische Grundlage hierfür stellt die Implementierung eines Dokumentenmanagementsystems (Erzeugung und Führung der elektronischen Akte) mit Anbindung an eine elektronische (Langzeit-) Archivierung dar.

Diese Basis-Technologien sind beim RSK noch nicht vorhanden.

Ende letzten Jahres wurde die durch den Internetrelaunch bereits bekannte Fa. city & bits aus Berlin zusammen mit Fraunhofer Fokus durch die Verwaltung beauftragt, in enger Kooperation mit dem Amt für zentrale Steuerungsunterstützung -10- und dem Archiv -17- ein Grobkonzept für die Einführung der genannten Basistechnologien beim RSK als Grundlage für die weiteren technischen, personellen und finanziellen Planungen zu erarbeiten.

Dies ist in einem konstruktiven und zeitlich ambitionierten Prozess über mehrere Monate erfolgt.

Das Grobkonzept für den RSK liegt nunmehr vor. Die Management Summary ist als Anhang 1 beigefügt.

Das Grobkonzept führt aus, dass die Einführung und der Betrieb eines Dokumentenmanagement-Systems/ E-Akte eine Daueraufgabe und kein kurzfristiges reines IT-Projekt darstellt.

Zitat aus dem Gutachten: „**Im Wesentlichen ist es eine organisatorische Neuausrichtung der gesamten Verwaltungsarbeit und -organisation, die genauso angegangen und kommuniziert werden muss. Nur durch eine entsprechende personelle und finanzielle Grundlage ist es möglich, ein solches Projekt nachhaltig erfolgreich anzugehen und mittel- bzw. langfristig mit den gewünschten Einsparungseffekten abzuschließen.**

Erfahrungen aus anderen Behörden (Stadt- und Kreisverwaltungen) zeigen, dass die vollständige Umstellung einer größeren Verwaltung auf das digitale Arbeiten mit der E-Akte sehr wahrscheinlich über 10 Jahre dauern wird.“

Ein wesentlicher Punkt des Konzeptes stellt die Darstellung der zu erwartenden benötigten Ressourcen dar.

Es wurden insgesamt 3 Umsetzungsvarianten betrachtet:

1. E-Akte-Lösung aufgebaut und administriert mit eigenen IT-Fachkräften (**Make-Variante**)
2. E-Akte-Lösung im Betrieb eines IT-Dienstleisters –z.B. civitec- (**Buy-Variante**)
3. E-Akte-Lösung aus einer sicheren privaten Government Cloud als „Software as a Service (SaaS)“ (**Leasing-Variante**)

Sowohl der personelle als auch der finanzielle Aufwand sind abhängig von der Art des gewählten Betreibermodells und wurden im Grobkonzept zunächst auf 10 Jahre prognostiziert. Diese Schätzungen basieren auf Erfahrungswerten anderer Kommunen (Städte sowie Kreise), die bereits erfolgreich mit der Einführung eines DMS begonnen haben; sie stellen zunächst Orientierungsgrößen dar und müssen im Rahmen der jeweiligen Haushaltsplanungen aktualisiert/konkretisiert werden. Nach Installation und Inbetriebnahme der technischen Infrastruktur wird sukzessive die Anbindung der Fachbereiche an das DMS erfolgen.

Ohne zusätzliches Personal kann das Projekt nicht durchgeführt werden. Es sind mindestens einzusetzen:

- ein **E-Akte Projektleiter** (Vollzeit) sowie
- ein **Projektteam** (insgesamt 2-5 Vollzeitstellen –Organisations- und IT-Fachkräfte)
- bei Bedarf befristet ergänzt um Fachkräfte aus den jeweiligen Verwaltungsbereichen

Laut Grobkonzept wären zum Aufbau einer RSK E-Akte-Lösung für das Haushaltsjahr

- **2017** je nach Umsetzungsvariante Haushaltmittel zwischen 150 T€ und 250 T€ und für das Haushaltsjahr
- **2018** je nach Umsetzungsvariante zwischen 570 T€ und 1.996 T€ einzuplanen.

Die genannten Beträge beinhalten entsprechende Personalkosten.

Die geschätzten Gesamtkosten auf 10 Jahre gerechnet belaufen sich je nach Variante zwischen **5,4 und 8 Mio €**.

Hinweis:

In den genannten Kosten sind keine Aufwände für die spätere reversionssichere Langzeitarchivierung der Aktenbestände enthalten. Diese werden maßgeblich von den erzeugten Datenvolumina bestimmt und sind zu einem späteren Zeitpunkt zu ermitteln.

Laut Grobkonzept sind mittel- und insbesondere langfristig konkrete Einsparungen in verschiedenen Bereichen zu erwarten; sehr kurzfristig werden Einsparungen jedoch nicht generierbar sein; (siehe hierzu die Seiten 6-7 der beigefügten Management Summary). Nicht das Erzielen von Einsparungen, sondern die Stärkung der Zukunftsfähigkeit, insbesondere die Steigerung der Effizienz der Verwaltung und letztlich die Umsetzung gesetzlicher und gesellschaftlicher Anforderungen stellen die zentralen Zielsetzungen dar.

Das Grobkonzept spricht keine Empfehlung für eine Umsetzungsvariante aus, sondern regt zur Identifikation einer optimalen Option für den Rhein-Sieg-Kreis an, das Ausschreibungsverfahren so auszulegen, dass Lösungen für alle drei Betreibermodelle angeboten werden können, da erst nach Abschluss des Verfahrens eine konkretere Kostenprognose möglich sei.

Gespräche mit der Zentralen Vergabestelle (ZVS) im Haus haben ergeben, dass ein solch „offenes“, europaweit durchzuführendes Vergabeverfahren zwar nicht unmöglich, aber äußerst komplex, aufwändig und damit ressourcenintensiv sei und in rechtlicher Hinsicht Angriffsflächen bieten könnte.

Empfohlen wurde von dort, sich im Vorfeld einer Ausschreibung für eine Umsetzungsvariante zu entscheiden und dann „nur“ diese Variante auszuschreiben.

Dieser Empfehlung folgend beabsichtigt die Verwaltung nach eingehender Abwägung der aus ihrer Sicht entscheidungserheblichen Tatsachen, die Make-Umsetzungsvariante (E-Akte-Lösung aufgebaut und administriert mit eigenen IT-Fachkräften) weiter zu verfolgen. Diese Variante stellt nach Auffassung der Verwaltung auf lange Sicht betrachtet die wirtschaftlichste, praktikabelste, am besten steuerbare und damit insgesamt sinnvollste Umsetzungsvariante dar (siehe hierzu Anhang 2 -Auflistung der entscheidungsrelevanten Punkte-).

Beabsichtigtes weiteres Vorgehen:

In 2017 soll die Beschaffung eines DMS mit externer Unterstützung vorbereitet und das Vergabeverfahren durchgeführt werden.

Nach Durchführung des Vergabeverfahrens soll in 2018 die technische Einrichtung des Betriebs des DMS erfolgen und die Anbindung der ersten Fachbereiche incl. der Modellierung der entsprechenden Geschäftsprozesse vorbereitet werden. Nach derzeitiger Planung könnten dies die Bereiche „Baugenehmigungsverfahren“ im Bauaufsichtsamt, „Träger öffentlicher Belange“ im Bereich Raumplanung und Regionalentwicklung sowie fachbereichsübergreifend der „Eingangsrechnungsworkflow“ sein.

Für die nächsten 2 Jahre würden folgende Ressourcen benötigt:

Erforderliche Finanzmittel im Haushalt 2017/2018					
	Amt	Produkt/Kostenstelle	Investitionsobjekt	2017	2018
Investiv	10		5.100001.715; Software	100.000	845.000
Investiv	10		5.100001.710; Hardware	0	300.000
Konsumtiv/Dienstleistung	10	1022; externe Dienste IT		0	25.000
Konsumtiv/Personal	10	0.10.20		0	75.000
Konsumtiv/Personal	10	0.10.30		75.000	150.000
Konsumtiv/AfA Hardware*)	10	30035		0	30.000
Konsumtiv/AfA Software**)	10	30035		0	47.250
Gesamt				175.000	1.472.250
	*) ab 2019 60.000 € p.a.				
	**) ab 2019 94.500 € p.a.				

Für 2017 wäre die Einrichtung einer zusätzlichen Stelle für eine IT-Fachkraft und für 2018 2 weitere zusätzliche Stellen für eine IT-Fachkraft und eine Organisationsfachkraft erforderlich.

Die Aufgabe der Projektleitung würde stellenneutral von einer der im Amt 10 vorhandenen Organisationsfachkräfte übernommen.

Die Verwaltung bittet um Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen, damit die Grundlagen für die erforderliche sukzessive Digitalisierung der Geschäftsprozesse im Kreis geschaffen werden können.

Zur Sitzung des Personalausschusses am 07.09.2016

Anhang 1 – Auszug Management Summary

Anhang 2 – Auflistung entscheidungsrelevante Punkte