

## Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
<b>Digitalisierungsausschuss</b>	04.05.2021	öffentlich
<b>Finanz- und Personalausschuss</b>	18.05.2021	öffentlich
<b>Rat der Stadt Bielefeld</b>	27.05.2021	öffentlich

<b>Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)</b>
<b>Umsetzung Onlinezugangsgesetz - Sachstand und Personalbedarf</b>
<b>Betroffene Produktgruppe</b>
11.01.10 – Organisationsangelegenheiten und 11.01.15 – Informations- und Kommunikationstechnik
<b>Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen</b>
Realisierung Umsetzung Onlinezugangsgesetz (OZG)
<b>Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan</b>
<b>Ergebnisverschlechterung von 276.000 EUR in 2021 sowie 828.000 EUR jährlich für 2022 ff.</b>
<b>Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)</b>
<b>Beschlussvorschlag:</b>
Der Digitalisierungsausschuss und der Finanz- und Personalausschuss empfehlen, der Rat beschließt:
1. Für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes werden dem Amt für Organisation, IT und Zentrale Leistungen (100) 12 Vollzeitkräfte in 2021 überplanmäßig zur Verfügung gestellt.
Hiervon entfallen auf
100.1 – Organisationsentwicklung und IT-Steuerung 6 Stellen A 11 / EG 10 (vorl. Bewertung) 2 Stellen A 12 / EG 11 (vorl. Bewertung)
100.2 – Informations- und Kommunikationstechnik 2 Stellen EG 11 (vorl. Bewertung) 2 Stellen EG 12 (vorl. Bewertung)
2. Dem damit verbundenen überplanmäßigen Mehraufwand in 2021 von 160.000 Euro Personalaufwand zzgl. 24.000 EUR Sachaufwand (entspricht den durchschnittlichen Sachaufwendungen im Geschäftsbereich 100.1) in der Produktgruppe 11.01.10 sowie 80.000 EUR Personalaufwand zzgl. 12.000 EUR Sachaufwand (entspricht den durchschnittlichen Sachaufwendungen im Geschäftsbereich 100.1) in 11.01.15 wird zugestimmt. Die ungedeckten Mehraufwendungen führen

zu einer entsprechenden Verschlechterung des Jahresergebnisses im Haushaltsjahr 2021.

3. Die 12 Vollzeitkräfte sind im Rahmen des Stellenplanverfahrens 2022 als kw-Stellen vorzusehen.

**Begründung:**

**1. Ausgangslage**

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland wurde seit langer Zeit nicht hinreichend vorangetrieben, wie unter anderem auch die Erfahrungen in der Corona-Krise belegen. Während Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen es mittlerweile gewöhnt sind, Einkäufe oder Banktransaktionen mit nur wenigen Klicks online erledigen zu können, heißt es bei Verwaltungsleistungen häufig noch: zum Amt laufen und warten. Von einer digitalen Verwaltung profitieren aber alle Beteiligten – Antragsprozesse können online effizienter und weniger fehleranfällig gestaltet sein, Formulare und Ansprechpersonen können leichter gefunden werden. Um zu einer breiten Digitalisierung zu gelangen hat der Bund im Jahr 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG) beschlossen. Hiernach sind sämtliche Verwaltungsleistungen von Bund, Ländern und Kommunen digital über Portale anzubieten (vgl. § 1 OZG, [www.onlinezugangsgesetz.de](http://www.onlinezugangsgesetz.de)).

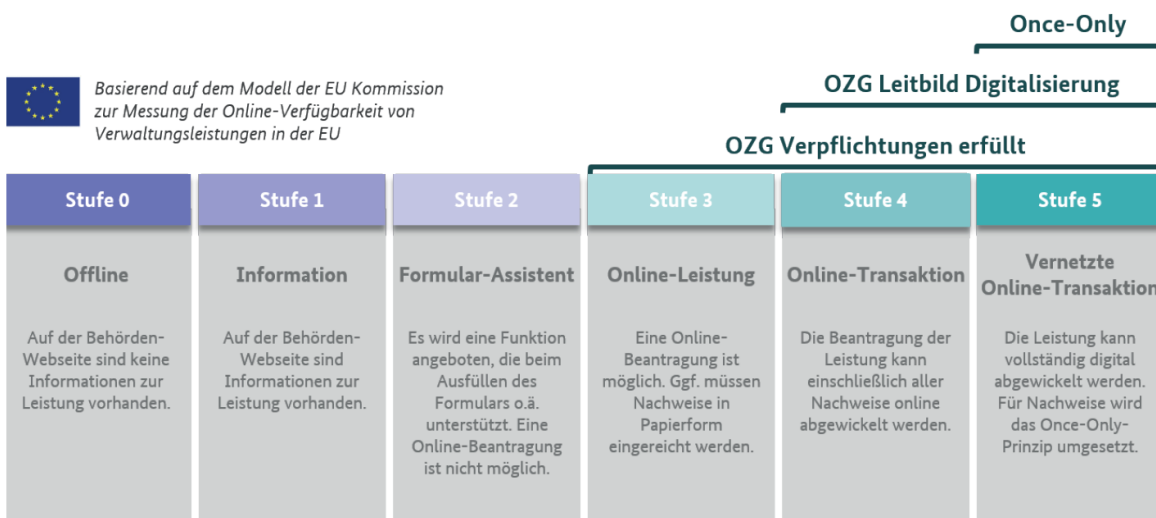
Dabei hat die Nutzerorientierung bei der Umsetzung des OZG oberste Priorität. Die Entwicklung aller digitalen Angebote wird so ausgerichtet, dass sie den Bedürfnissen der jeweiligen Zielgruppe entsprechen. Damit stehen die Ansprüche der Nutzerinnen und Nutzer im Mittelpunkt. Diese können sich künftig über ein Nutzerkonto im Serviceportal Bielefeld als Teil eines Portalverbundes anmelden und Verwaltungsleistungen abrufen bzw. beauftragen.

Die betreffenden Verwaltungsleistungen wurden von Bund und Ländern identifiziert und in einem Leistungskatalog zusammengestellt. Dabei wurden insgesamt 5.252 Einzelleistungen dokumentiert und zu 575 OZG-Leistungen gebündelt.

Hierbei besitzt die Stadt Bielefeld für rund 1.557 Einzelleistungen die Ausführungs- bzw. Vollzugskompetenz mit der Konsequenz, dass diese digitalisiert werden müssen.

**2. Reifegrad**

Prozesse können in unterschiedlichem Umfang digitalisiert werden und erreichen damit unterschiedliche Mehrwerte für Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen und Verwaltung. Der Umfang der Digitalisierung wird über ein auf Bundesebene entwickeltes Reifegradmodell dargestellt.



Gesetzlich gefordert ist eine Online-Verfügbarkeit mindestens der Stufe 3 (Online-Leistung). Da Online-Leistungen lt. OZG möglichst durchgehend digital und nutzerfreundlich umgesetzt werden

sollen, sollte diese Anforderung auch Maßstab für die Prozessumsetzung innerhalb der Verwaltung sein. An dieser Zielvorgabe orientierend, hat sich Bielefeld vorgenommen, nicht nur die geringste Stufe der OZG-Verpflichtung (Stufe 3) zu erfüllen, sondern die **Stufe 4 (Online-Transaktion)** bzw. wo möglich **Stufe 5 (Vernetzte Online-Transaktion)** zu erreichen. Neben dem Nutzen für die Kundinnen und Kunden (Online-Antrag) können nur so auch positive Effekte für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung in der Verwaltung erzielt werden (digitale Verarbeitung der Anträge).

### **3. Planung**

#### **3.1 Priorisierung**

Um die Digitalisierung in Bielefeld strukturiert voran zu bringen, wurde ein OZG-Umsetzungskonzept (Anlage 1) entwickelt und am 17.03.2020 durch den Verwaltungsvorstand beschlossen. Inhalt des Konzeptes ist es, die von der Stadt Bielefeld zu digitalisierenden Leistungen zu konkretisieren und zu priorisieren. Hierauf aufbauend ist eine verwaltungsweite Projektplanung, inklusive eines Controllings, zu entwickeln.

Hierfür wurden Kriterien festgelegt, die neben dem Nutzungsinteresse der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auch das Interesse der Stadt Bielefeld an einem wirtschaftlichen Ressourceneinsatz und der Optimierung der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen. Die Organisationseinheiten der Stadt Bielefeld wurden gebeten, zu diesen Kriterien Informationen zu liefern. Dabei wurden durch die Pandemie besonders belastete Ämter (002, 110, 130, 150, 300, 320, 370, 510 und 530) zunächst zurückgestellt.

Die zunächst auf qualifizierten Schätzungen der Fachämter beruhende Planung wird aufgrund der gewonnenen Informationen sowie etwaiger Nachmeldungen laufend aktualisiert. Dies führt dazu, dass die Planung im Laufe der Umsetzung weiter an Qualität gewinnt und Prioritäten angepasst werden können und müssen.

Aufgrund der bislang vorliegenden Rückmeldungen haben sich die in Anlage 2 aufgeführten Leistungen im Digitalisierungs-Ranking als „**TOP 20**“ herauskristallisiert.

**Wichtig:** Auch hier besteht eine Leistung in der Regel aus mehreren Einzelleistungen.

#### **3.2 Verzahnung von OZG, Geschäftsprozessoptimierung und Dokumentenmanagementsystem (DMS)**

Die Digitalisierung kommunaler Dienstleistungen betrachtet nicht nur die Schnittstelle zu den Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen, sondern schließt die internen Prozesse mit ein und zielt auch auf deren Optimierung. Bei der OZG-Umsetzung werden daher weitere Digitalisierungsprojekte wie die Einführung des Dokumentenmanagementsystems (DMS) berücksichtigt. Dabei kann das DMS in manchen Fällen selbst eine Grundlage zur technischen Umsetzung sein. Wesentlicher ist aber die zeitnahe Verbindung der (digitalisierten) OZG-Prozesse mit der elektronischen Aktenführung, um die Informationen und Dokumente medienbruchfrei zu speichern und im weiteren Verfahren zur Verfügung zu stellen. Die OZG-Umsetzung wird somit zunehmend richtungsweisend für die Einführung des DMS als wichtige Infrastrukturkomponente.

Die Digitalisierung von Akten und Prozessen leistet gleichzeitig auch einen Beitrag zur Entwicklung neuer flexibler Arbeits- und Raumkonzepte (z. B. Homeoffice), deren wachsende Bedeutung gerade in der Pandemie unterstrichen wurde.

#### **3.3 Verbindung zum Serviceportal**

Parallel zur Digitalisierung der OZG-Leistungen wird weiter am Aufbau des Serviceportals gearbeitet. Das Serviceportal stellt den mit der Homepage der Stadt Bielefeld verbundenen online-Zugang dar, über den die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen die Leistungen künftig abrufen können.

Neben weiteren für die Bürgerinnen und Bürger hilfreichen Funktionalitäten sind dort künftig auch alle OZG-Leistungen der Stadt so einzubinden, dass sie sowohl intern als auch extern möglichst medienbruchfrei ablaufen. Das Serviceportal wird den Zugang zu Verwaltungsleistungen erheblich

erleichtern und gleichzeitig die Verwaltungsprozesse optimieren. Damit das reibungslos funktioniert und eine nutzerorientierte Darstellung der Angebote erfolgt, sind administrative und redaktionelle Tätigkeiten zu erbringen, die das bisherige Aufgabenportfolio erweitern. Da das Serviceportal bereits in 2021 produktiv gesetzt werden soll, sind die erforderlichen Kapazitäten schnellstmöglich bereitzustellen.

#### **4. Vorgehen und Personalbedarf zur Umsetzung**

Die Umsetzung des OZG wird wesentlich aus dem Amt für Organisation, IT und Zentrale Leistungen organisiert; insbesondere aus den Geschäftsbereichen 100.1 und 100.2. Aufgrund des vielfältigen Aufgabenportfolios stehen aktuell nur begrenzte Kapazitäten für die OZG-Umsetzung zur Verfügung. Dementsprechend werden zunächst vorwiegend die aktuellen **Top 20** Leistungen berücksichtigt, denen die weiteren Prozesse entsprechend der Prioritätenliste folgen werden. Um auch hier systematisch und ressourcenschonend vorzugehen, wurden gemäß der TOP 20 Prozesse die Ämter 420, 620 und 660 als Piloten ausgewählt, um gemeinsam Methoden, Verfahren und Standards zu entwickeln, die in den weiteren Projekten als Modell dienen können.

Relevante Aspekte sind beispielsweise die Zielgruppen, Rechtsgrundlagen, erforderliche Unterlagen, Unterschriftserfordernisse, beteiligte Organisationseinheiten, Gebührenrecht, Anbindung von online-Bezahlsystemen etc. Je nach Ausprägung dieser Aspekte können die Prozesse unterschiedlich tief digitalisiert werden. Dabei sollen Prozessbausteine entwickelt werden, die auf ähnliche Sachverhalte übertragen werden können, um Synergien zu heben und den Entwicklungsaufwand zu reduzieren. Ein Augenmerk wird dabei auch auf der Prozessanalyse liegen, so dass die einzelnen Prozesse hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und derzeitigen Gestaltung hinterfragt und auf Optimierungsmöglichkeiten untersucht werden.

##### **4.1 Bausteine der Umsetzung**

Nach erfolgter Priorisierung der Leistungen und Zuordnung zu den Fachämtern sind für alle Einzelleistungen folgende Schritte bis zur Digitalisierung erforderlich:

- Prüfung (gemeinsam mit dem Fachamt), ob die Leistung tatsächlich in Bielefeld erbracht und angeboten wird und der Leistungsumfang identisch ist
- Prüfung, ob die Abläufe der Leistungserbringung ähnlich denen anderer Leistungen sind und welche Bezüge zu verwandten Prozessen bestehen, die im selben Kontext analysiert und digitalisiert werden können (zur Vollständigkeit der Leistungserbringung und ggf. Einbeziehung weiterer Beteiligter)
- Prozessaufnahme und Abstimmung mit dem Fachamt: Beschreibung und Visualisierung der derzeitigen Abläufe, Berücksichtigung aktuell genutzter Fachverfahren, Benennung von internen und externen Beteiligten, Beschreibung des Prozessauslösers (z. B. Antrag des Bürgers/der Bürgerin), Umgang mit ggf. einzureichenden Dokumenten und Unterschriftserfordernissen sowie Klärung des bzw. der möglichen Ergebnisse (z. B. Bescheid, Auszahlung, Handlung)
- Prozessoptimierung und Abstimmung mit dem Fachamt: Entwicklung des Sollprozesses, ggf. Hinterfragen der Notwendigkeit einzelner Arbeitsschritte, Vermeidung von Medienbrüchen und Schnittstellen (mehrere Beteiligte), Recherche von interkommunalen Musterprozessen (z. B. aus Digitallaboren oder aus interkommunalen Vergleichen)
- Prüfung der technischen Möglichkeiten: Anpassungsmöglichkeiten innerhalb des Fachverfahrens, Entwicklung technischer Alternativen (z.B. formulargestützte Workflows), Kompatibilität der ggf. interkommunal verfügbaren Musterlösung mit dem Fachverfahren bzw. der technischen Landschaft der Stadt Bielefeld, Anpassung technischer Schnittstellen zwischen den eingesetzten Verfahren
- Nutzungsmöglichkeiten des DMS einbeziehen
- Entscheidungen:
  - a) sofern eine Musterlösung aus den Digitallaboren verfügbar ist und technisch einfach an das Fachverfahren angebunden werden kann, ist die Umsetzung schnell möglich
  - b) sofern eine Musterlösung verfügbar ist und technische Anpassungen möglich und erforderlich sind, dauert die Umsetzung länger

c) sofern eine Musterlösung verfügbar ist und technisch nicht mit dem Fachverfahren verbunden werden kann, ist alternativ auch anhand einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung über eine Ablösung des Fachverfahrens oder eine Digitalisierung ohne die Musterlösung zu entscheiden

d) sofern (noch) keine Musterlösung verfügbar ist, ist zu entscheiden, ob die Entwicklung in den Digitallaboren abzuwarten oder eine eigene Lösung zu entwickeln ist

- Abgleich der technischen Umsetzungsmöglichkeiten mit dem entwickelten Soll-Prozess, ggf. Anpassung des Soll-Prozesses und Abstimmung mit dem Fachamt
- technische Umsetzung: Anbindung von Musterlösungen, ggf. Entwicklung und Bereitstellung einer technischen Schnittstelle zwischen Musterlösung und Fachverfahren, ggf. technische Abbildung des Soll-Prozesses analog bereits umgesetzter Online-Prozesse, ggf. Einbindung von ePayment, eSignatur und Möglichkeiten zum Upload entscheidungsrelevanter Dokumente mit dem Ziel der künftigen Einbindung ins Bürgerserviceportal
- Testbetrieb und Freigabe: Prüfung der Übereinstimmung der technisch abgebildeten Abläufe mit dem Soll-Prozess, ggf. technische Nachbesserung
- Kommunikation: Wissenstransfer zwischen den einzelnen Umsetzungsprojekten, Information und ggf. Werben um Aufgeschlossenheit für Digitalisierung innerhalb der Verwaltung insgesamt und in den jeweiligen Fachämtern, Bereitstellen von Informationen über die digitalisierten Prozesse für die Veröffentlichung im Intranet und Internet, Berichterstattung gegenüber der Verwaltungsleitung und den politischen Gremien
- Betrieb neuer technischer Lösungen: laufender Betreuungsaufwand in Abhängigkeit von Faktoren wie Anpassungen, rechtlichen Vorgaben sowie technischen Notwendigkeiten; ggf. Einsparung von Betreuungsaufwand für nicht mehr genutzte Verfahren

Der vorliegende Grad an IT-Unterstützung der städtischen Geschäftsprozesse ist bisher sehr unterschiedlich. Interkommunale Vergleiche zeigen, dass die Wahrnehmung von Aufgaben in den Städten und Gemeinden oftmals unterschiedlich gestaltet und ausgeprägt ist. Neben der grundsätzlichen Diskussion mit den Fachämtern über Art und Umfang der Digitalisierung birgt vor allem die Frage der Übernahme von Musterprozessen großes Diskussionspotenzial. Dies umso mehr, wenn nicht nur die reine Kontaktaufnahme zur Verwaltung, sondern auch die sich anschließenden Prozesse zur Leistungserbringung einbezogen werden. Aber gerade dort ergibt sich der Mehrwert für die Verwaltung und schließlich – über eine schnellere Bearbeitung – auch für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen.

#### **4.2 Zeitaufwand der Umsetzung**

In der Vergangenheit durchgeführte IT- und Digitalisierungsprojekte sowie die bereits begonnenen OZG-Umsetzungsprojekte liefern gewisse Erfahrungswerte für den bevorstehenden Aufwand für die Digitalisierung aller OZG-Leistungen.

Die Spanne zwischen kleineren und umfangreicheren Digitalisierungsprojekten führt - unter Annahme einer gleichmäßigen Verteilung - zu einem durchschnittlichen Aufwand für den organisatorischen Teil von rd. 17 Personentagen und für den technischen Teil von etwa 12 Personentagen.

Die Projektplanung orientiert sich an den Ergebnissen der Prioritätenliste, der umfangreiche Befragungen der Organisationseinheiten zugrunde liegen (s. Ziff. 3.1 und OZG-Umsetzungskonzept). Gesteuert werden die verschiedenen Projekte durch eine Arbeitsgruppe, die auch im Austausch mit dem Personalrat steht. Sie stellt den Informationsfluss zwischen den einzelnen OZG-Projekten sicher (Wissenstransfer, Erfahrungsaustausch), entwickelt die Umsetzungsstandards sowie die Prioritätenliste weiter und ist für das Projektcontrolling verantwortlich.

Dies erfolgt bislang ausschließlich mit dem bereits vorhandenen Personal. Die Umsetzung des OZG führt jedoch zu einer deutlichen Mehrbelastung und Arbeitsverdichtung. Um alle Bürgerleistungen der Verwaltung zu digitalisieren, stehen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern neben den bisherigen Aufgaben keine ausreichenden Zeitressourcen zur Verfügung.

Die Digitalisierung der 1.557 Einzelleistungen wird in voraussichtlich rund 600 Projekten erfolgen. Die Dauer der Umsetzungsphase ist im Wesentlichen abhängig vom verfügbaren Personal.

Um eine OZG-Umsetzung bis Ende 2022 zu erreichen, wären - ausgehend von 17 Personentagen je Projekt - 42 Vollzeitstellen zusätzlich für die Geschäftsbereiche 100.1 und 100.2 erforderlich.

Da zum einen der Aufwand (Personal- und Sachkosten, Büroräume und die Einarbeitung des neuen Personals) für 42 Vollzeitstellen nicht unmittelbar zu realisieren ist, sich zum anderen aber auch der tatsächlich erforderliche zeitliche Aufwand für die Digitalisierung der 1.557 Einzelleistungen im weiteren Verlauf des Gesamtprojektes konkretisieren lässt, werden für die Umsetzung des OZG zunächst 12 Vollzeitstellen beantragt.

Somit sind für 100.1 im Haushaltsjahr 2021 acht Vollzeitstellen überplanmäßig zu kalkulieren und im Stellenplan 2022 acht kw-Stellen (6 x A 11 / EG 10 und 2 x A 12 / EG 11) einzurichten.

Für die technische Umsetzung und Begleitung inkl. der Anbindung an bestehende Fachverfahren sind für 100.2 ab 2021 vier Stellen (2 x EG 11 und 2 x EG 12) zunächst überplanmäßig bzw. danach mit kw-Vermerk vorzusehen.

Im weiteren Verlauf des Projektes ist dann anhand einer konkreteren Aufwandseinschätzung für die jeweiligen Einzelleistungen bzw. Projekte zu eruieren, ob und welcher weitere personelle Unterstützungsbedarf für ein Gelingen der Gesamtdigitalisierung gegeben ist.

In welchem Umfang sich hier personelle Bedarfe perspektivisch verstetigen werden, lässt sich zurzeit nicht absehen, da der laufende Betreuungsaufwand von Faktoren wie Anpassungen, rechtlichen Vorgaben sowie technischen Notwendigkeiten erst nach Einführung ermittelt werden kann.

Letztlich entscheiden die verfügbaren Personalkapazitäten, eine gelingende Einbindung des neuen Personals sowie die Koordinierung der bisherigen und fortbestehenden Aufgaben mit den OZG-Projekten über den Zeitpunkt und Grad der Zielerreichung: der Digitalisierung der städtischen Verwaltungsleistungen.

K a s c h e l  
Beigeordneter

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.