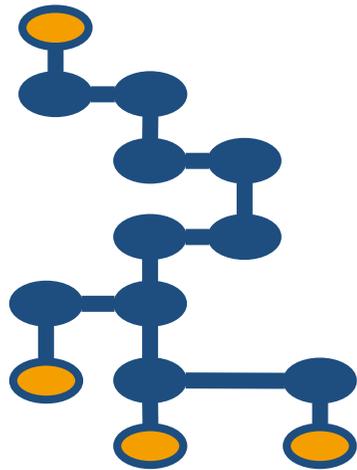




IfG.CC – The Potsdam eGovernment Competence Center

Prozessorientierung in der öffentlichen Verwaltung – Erfahrungen aus eGovernment-Sicht



Forum:
Organisationsentwicklung 2010 Prozessmanagement –
Möglichkeiten und Grenzen eines Instruments der
Organisationsentwicklung

Vortrag: Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG.CC
Hannover, den 27.04.2010

Generelle Zielsetzung:

(Was) können Hochschulen von der öffentlichen Verwaltung lernen?

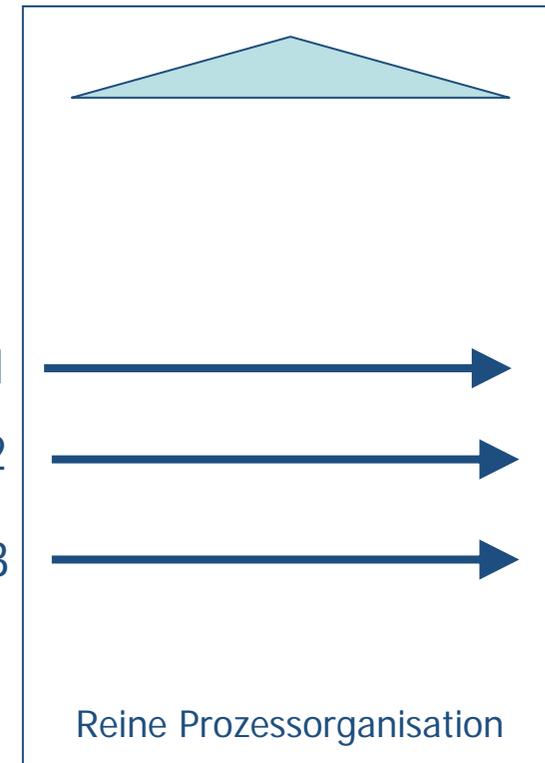
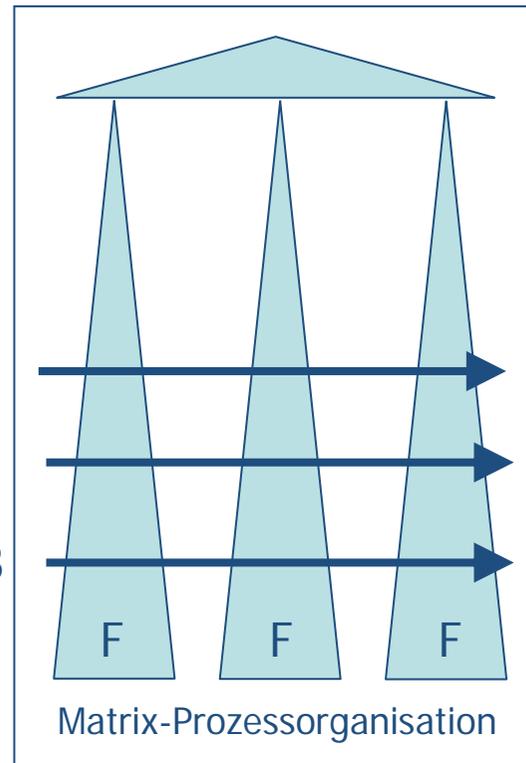
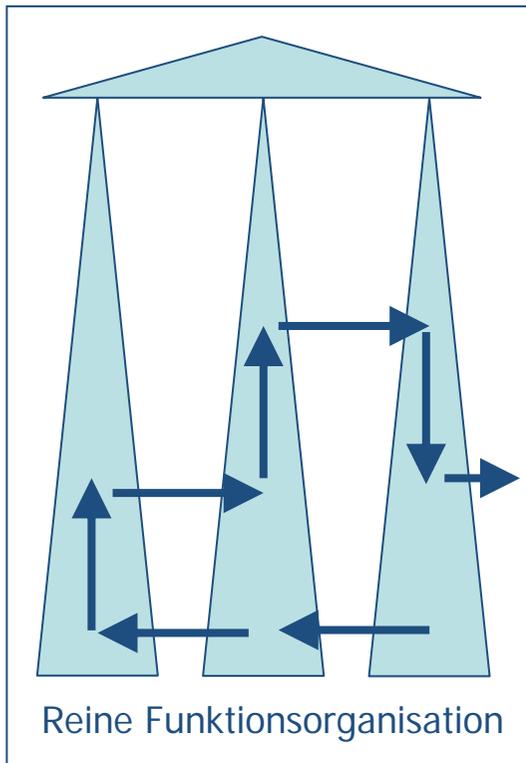
Übersicht

1. Einordnung in die Reformdiskussion
 2. Analytischer Rahmen: Reifegradmodell
 3. Prozessorientierung im eGovernment
 4. Methoden und Tools im Einsatz
 5. Ausgewählte empirische Befunde
 6. Schlussfazit mit lessons learned für Hochschulen?
-

Einordnung in die Reformdiskussion

- NSM und Prozessorientierung
 - eGovernment und Prozessorientierung
-

Von funktionsorientierten zu prozessorientierten Organisationsformen



Funktionsorientierung

Prozessorientierung

Prozessorientierung und NSM

- Das neue Steuerungsmodell war nicht als neues „Produktionsmodell“ konzipiert
- „Produktionsblindheit“ bei/trotz:
 - ergebnisorientierter Steuerung
 - Produktorientierung
 - Wettbewerb
 - (Teil-)Versedbständigkeit
 - Teilweise Einführung von Teamstrukturen

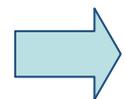
Probleme:

- Beibehaltung bisheriger Arbeitsorganisation bei managerialem Steuerungsanspruch
 - Vernachlässigung der Arbeitsebene: „nur wenige Verwaltungen orientieren sich am Leitbild der prozessorientierten Organisation“ (KGSt 1998, S. 45f.)
-

Prozessorientierung und eGovernment

Durch IT ermöglichte Neugestaltung von Beteiligungs- und Leistungsprozessen auch über Organisationsgrenzen hinweg.

- Einzelpotenziale (Auswahl):
 - Parallelisierung
 - Kollaboration
 - Sequenzierung
 - Informationsanreicherung
 - Integration von Arbeitsschritten

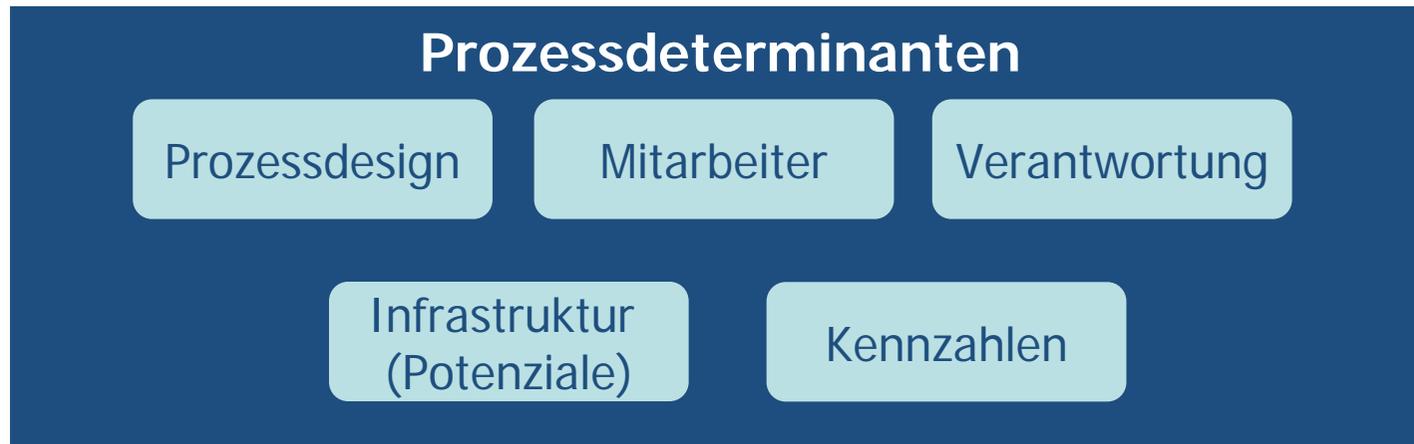


Prozessorientierung ist explizit (normativer) Bestandteil von eGovernment

Analytischer Rahmen

- Reifegradmodell
 - Prozessorientierte Organisation
-

Analytischer Rahmen: Process and Enterprise Maturity Model (PEMM)



Wird gegenwärtig von der KGSt konzeptionell auf Kommunen übertragen

Prozessdeterminanten – Bsp. Prozessdesign

Merkmale	P-1	P-2	P-3	P-4	P1	P2	P3	P4
Zweck	Prozess nicht unternehmensweit, Manager planen in eigener Abt.	Prozess als Ganzes definiert, zur Verbesserung seiner Gesamtleistung	Prozess harmoniert mit anderen Un.-Prozessen	Prozess harmoniert mit anderen Un.-Prozessen und externen Prozessen	Green	Green	Yellow	Yellow
Kontext	In- und Outputs, Lieferanten und Kunden identifiziert	Anforderungen der Kunden an Prozess bekannt	Interne Prozess-Owner festgelegt, welche Leistungen erwartet werden	In- und externe Prozess-Owner festgelegt, welche Leistungen erwartet werden	Green	Yellow	Red	Red
Dokumentation	Messung des Erfolgs auf Abt.-Ebene, Schnittstellen definiert	Dokumentation des Prozess als Ganzes	Schnittstellen und Erwartungen beschrieben	Geeignete Software unterstützt Reengineering und P.-Mgmt.	Green	Yellow	Yellow	Red

■ Aussage trifft zu weniger als 20% zu.
 ■ Wahrheitsgehalt der Aussage zwischen 20% und 80%.
 ■ Aussage trifft zu mehr als 80% zu.

Unternehmenskompetenzen – Bsp. Steuerung

Merkmale	E-1	E-2	E-3	E-4	E1	E2	E3	E4
Prozessmodell	Einige Prozesse identifiziert	Einheitliches Prozessmodell im Unternehmen vorhanden	Prozessmodell un.-weit bekannt, dient der Prior. von Projekten, IT-Verknüpfung mit Konzernebene	Mit externen Prozessmodelle n verknüpft, eingesetzt bei Entwicklung der Un.-Strategie				
Zuordnung	Manager auf Abt.-Ebene für Erg., Projektmanager für Verbesserungsprojekte	Prozess-Owner für einzelne, Lenkungsausschuss für alle Unt.-Prozesse vorhanden	Prozess-Owner Mitverantwortung für das Gesamtergebnis	Leitung durch Prozessrat, Zs.-Arbeit mit Externen, un.-übergreifende Lenkungsausschüsse				
Integration	Einsatz verschiedener Methoden zur Erg.-Verbesserung	Prozessmgmt. informell koordiniert, Lenkungsausschuss verteilt Ressourcen f. Projekte	CPO + Team koordiniert Prozessprojekte, Prozessrat löst Abstimmungsprobleme	Prozess-Owner arbeiten mit ihren externen Pendants zs.				

Aussage trifft zu weniger als 20% zu.
 Wahrheitsgehalt der Aussage zwischen 20% und 80%.
 Aussage trifft zu mehr als 80% zu.

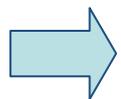
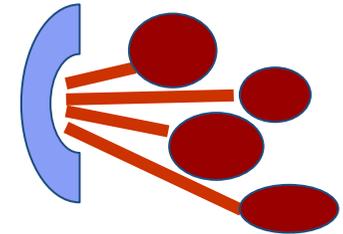
Prozessorientierung im eGovernment

- Prozesstypen
 - Anlässe der Prozesserhebung
 - Modularisierung
-

Prozessorganisation im eGovernment: Typische Anlässe für Prozesserhebungen

Einführung von:

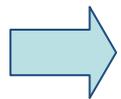
- Front- und Back-Office-Trennung (Bsp.: EA)
- Einführung von Shared Service(s) (Center) (Bsp.: BA)
- (automatisierte) Online-Dienste (Bsp.: Meldeauskunft)
- Elektronische Vorgangsbearbeitung (Bsp.: DMS)
- Aufbau von Leistungsverbänden (Bsp.: Prozessregister/ Prozess-Repositories, Webservice-Repositories)
- Auslagerung von Prozessen (Bsp.: Poststelle)
- Prozessketten zwecks Reduktion von Verwaltungslasten (Bsp. Futtermittelkette)



Organisationsübergreifende Gestaltung von Prozessen mit Funktionsspezialisierung

Prozesstypen der Verwaltung

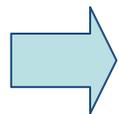
- Hohe Prozessvielfalt verschiedener „Government-Branchen“ und Ebenen
- Strukturierte Produktionsprozesse („SAP-Prozesse“) mit hohem Industrialisierungspotenzial
- Offene Entscheidungsprozesse, evtl. mit Verhandlungscharakter
- Dienstleistungsprozesse mit starker Kundeninteraktion auch während der Bearbeitung
- Kollaborative Entscheidungen (z.B. Planungsprozesse), d.h. ohne starren Workflow



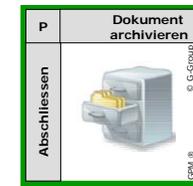
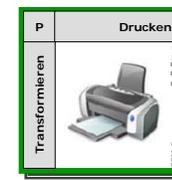
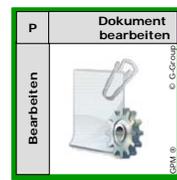
Aber auch: Integration von Tätigkeiten und Ressourcen erforderlich (Basisdaten und Dokumente)

Weitere Entwicklung: Modularisierung

- Weiternutzung von Prozessbausteinen
- Bessere Realisierung von Shared Services
- Klare Verantwortungsabgrenzung
- Bessere Abgrenzung von hoheitlichen Tätigkeiten
- Kombination von „Industrialisierung“ und Einzelfallbearbeitung
- Bessere Auslagerung von (Hilfs-)Tätigkeiten



Beispiele

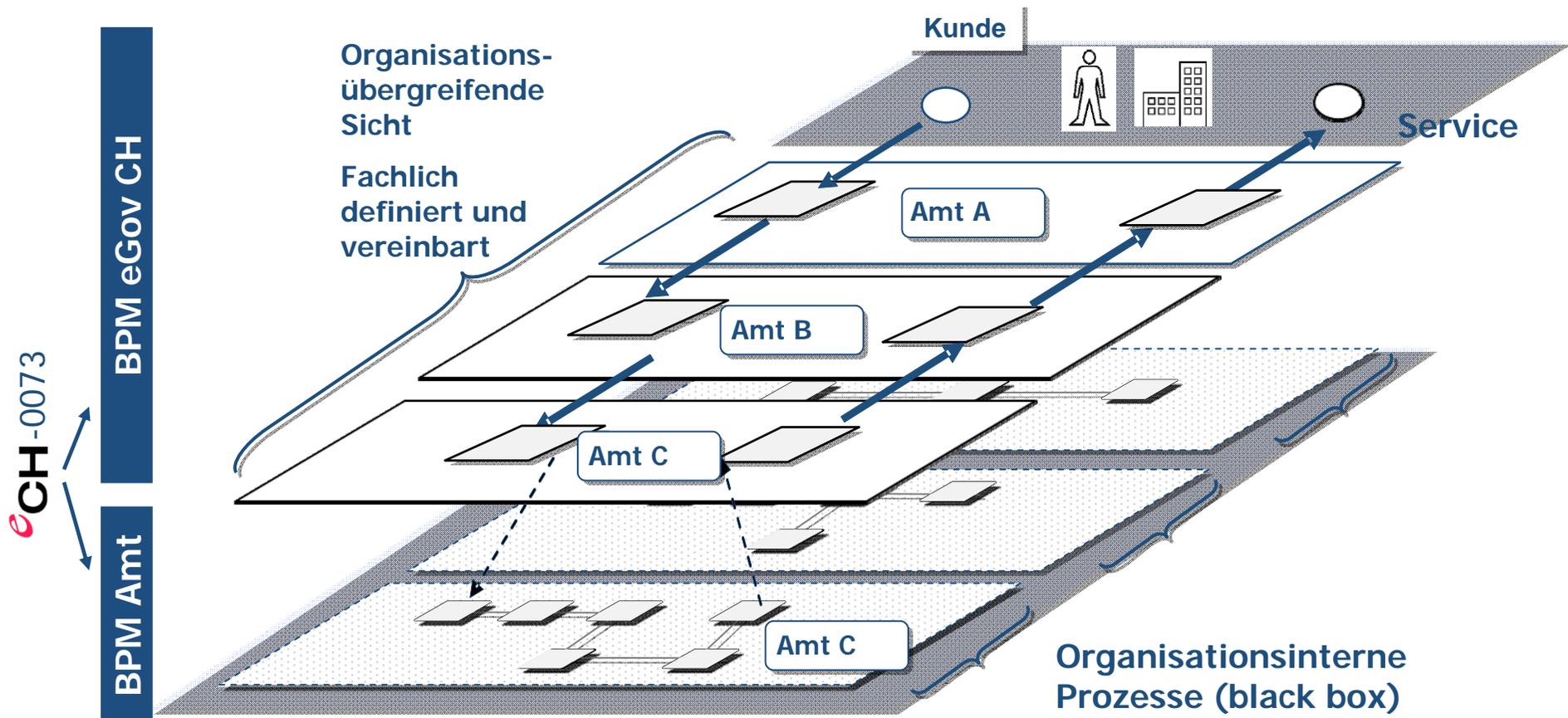


Berechnen, Dokument weiterleiten, Gebühren einziehen...

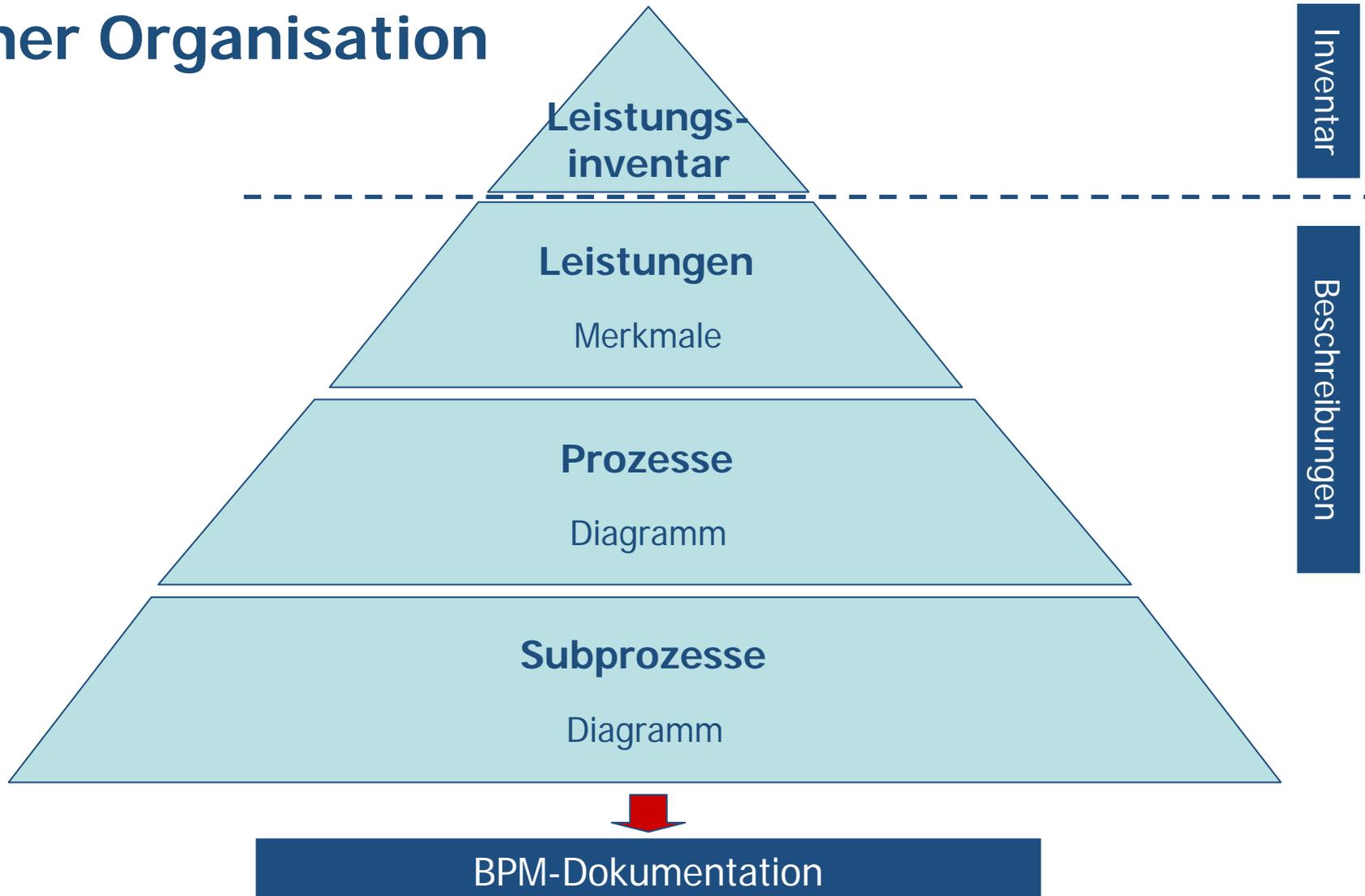
Methoden und Tools im eGovernment

- Beispiel ISB Schweiz
 - Beispiel KDV in NRW
 - Begleitforschung: GPMN
-

Organisationsübergreifende Prozessintegration



Elemente der BPM-Dokumentation einer Organisation



Unterstützung: BPMN Starter Kit



Ziel

- Kostengünstige und nachhaltige BPM-Einführung
- Schweizweit definierte, erreichbare und operativ nutzbare Ergebnisse
- Gemeinsames Fachverständnis („shared understanding“) über Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, Ergebnisse etc.
- Kontinuierliche Prozessoptimierung, -harmonisierung und -modularisierung

Inhalt

- BPM Projektleitfaden: Praxisorientierte Unterstützung für BPM-Einführungsprojekte
- eCH BPM Tool (Open Source): Standardkonforme Erfassung von Leistungen und Prozessen in elektronischer BPM-Dokumentation
- BPM Community Plattform: behördenübergreifender Austausch von Leistungs- und Prozessbeschreibungen



Ergebnis der BPM-Einführung auf Basis des Starter Kits eCH BPM Tool



- Aufgaben- und Leistungsübersicht der Organisation, gegliedert nach Führungs-, Kern- und Supportaufgaben (in Form einer elektronisch verfügbaren Landkarte bzw. eines Inventars)
- Fachliche Beschreibung der Leistungen und Prozesse in einer elektronischen BPM-Dokumentation auf der Basis standardisierter Merkmale
- BPM-Organisationshandbuch, das die Zuständigkeiten, Rollen und Verfahren definiert (Pflegeprozess)
- Organisatorische Umsetzung (Implementation des BPM-Pflegeprozesses)

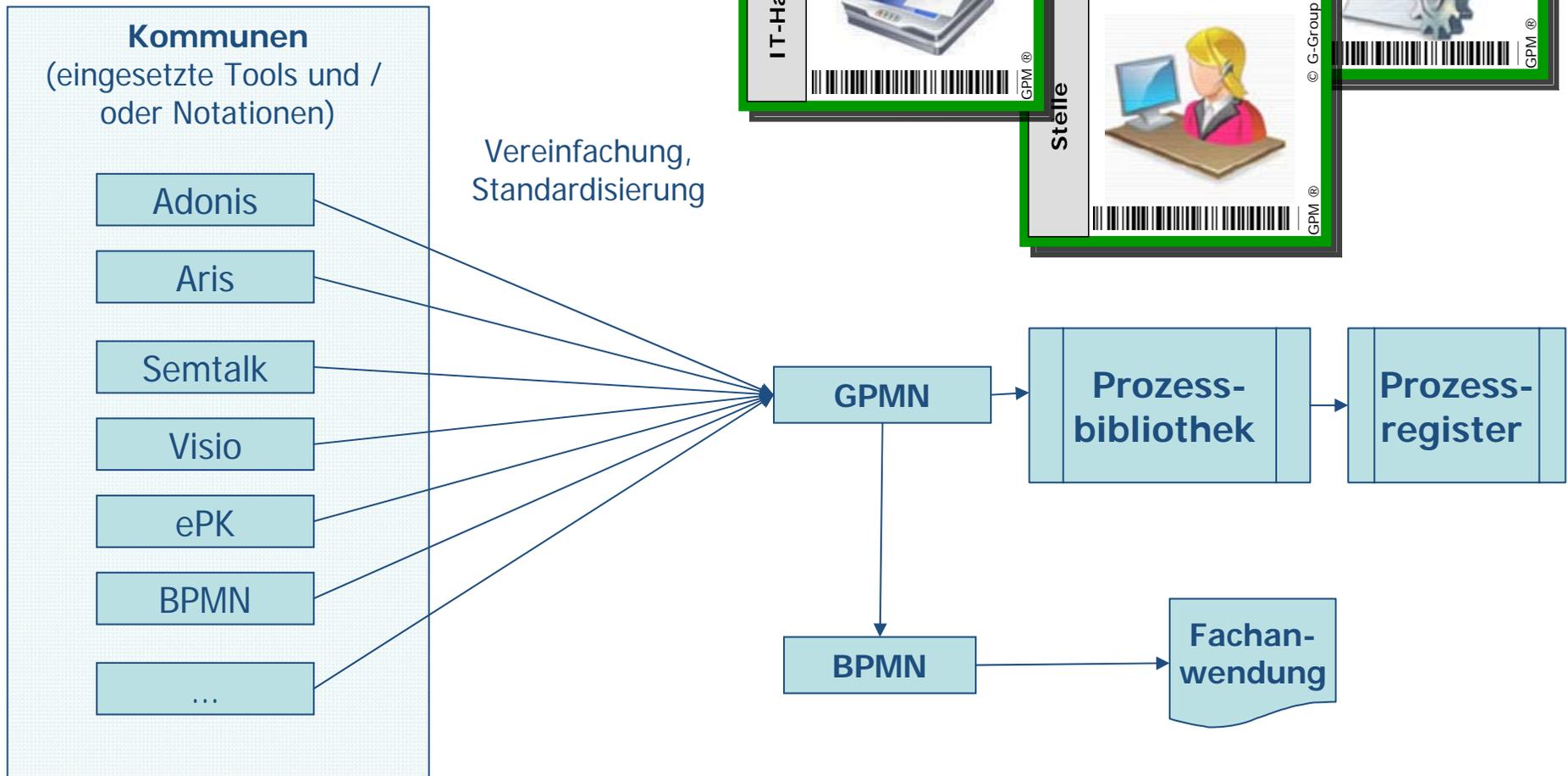
Beispiel für (inter-)kommunale Aktivität

KDV-Prozessregister



- **Ziel:** Aufbau eines kommunalen Prozessregisters, Schaffung eines einheitlichen Ordnungs- und Projektrahmens seit 2006/2007
 - **Hintergrund:** Bisherige Modellierung nach unterschiedlichen Vorgehensweisen und Tools und zahlreichen Einzelprojekten
 - **Beteiligte:** 20 Gemeinden und Kreise in NRW, u.a. Hagen, Dortmund, Münster
 - **Ordnungsrahmen:** Dienstleistungskatalog, Prozessliste, Produktplan.
 - **Standardisierung:** Prozessregister soll als Vorlage für andere Kommunen dienen, nicht verbindlich („nur“ als good practices)
 - **Angebot:** Kostenlose Bereitstellung des Prozessregisters für alle Gemeinden in NRW
-

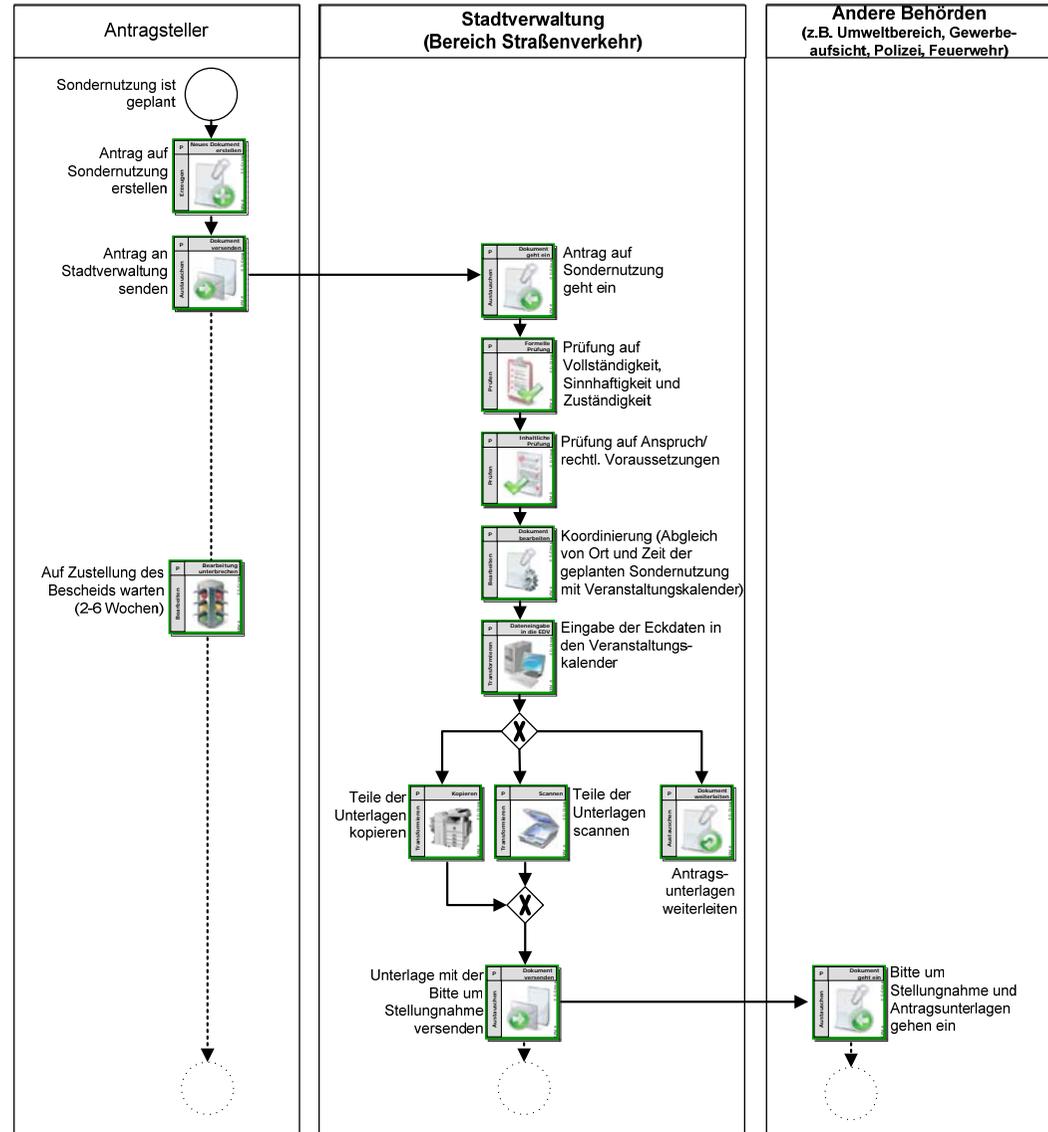
Aus IfG.CC-Begleitforschung: Government Process Management Notation (GPMN®)



Prozessmodellierung mit eingescannten GPMN-Stencils mittels Visio



Nach dem Einscannen der Prozesskarten wird eine weitergehende Prozessmodellierung vorgenommen (mit Hilfe von einfachen Tools, wie z.B. MS Visio).

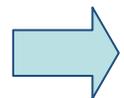


Empirische Befunde

- Generelle Einschätzung für Deutschland
 - Esslingen: Prozesse im im NSM-Pfad
 - DOL-Kfz: Prozesse im eGovernment-Pfad
-

Genereller Umsetzungsstand in Deutschland:

- Ist-Dokumentation bei einigen größeren eGovernment-Vorreiterkommunen (Bsp.: Dresden, Düsseldorf)
- Prozessdokumentation bei großen Bundesbehörden im Rahmen von Shared-Service-Vorhaben vorhanden (Bsp.: BA, BVA)
- ERP-Prozesse großer Behörden elektronifiziert (z.B. Bundeswehr, BA, Landesverwaltungen)
- Aber: eher marginale Veränderung von Prozessen, nur im Rahmen von einzelnen Projektvorhaben (DLKT 2007)
- Einige Bemühungen, Prozesse auf kommunaler Ebene zu standardisieren (Bsp.: NRW, KDV-Prozessregister)
- De facto keine prozessorientierte Organisationsstrukturen mit Prozessverantwortung vorhanden; Funktionsorientierung weiterhin dominierend



Insgesamt noch wenig Orientierung an prozessorientierter Organisationsgestaltung, auch nicht im eGovernment

GPO in Esslingen



Stadt Esslingen am Neckar

- Auslöser 2003 Haushaltskonsolidierung
 - Gesamtprojekt:
 - Phase 1: Aufgabenkritik
 - Phase 2: Geschäftsprozessoptimierung
 - Durchführung der GPO in drei Wellen zwischen Nov. 2004 und Juni 2005 mit externer Beratung
 - Übernahme vorhandener Methodik und Erfahrungen aus Bauamt
 - Untersuchung von 35 Prozessfeldern mit 97 Geschäftsprozessen und 12 Aufgabenbereichen
→ keine Komplettanalyse der Ämterstruktur und vertiefte Analyse der org. Struktur der einzelnen Ämter, nur z.T. systematische Stellenbedarfsermittlung
-



Ergebnis

- 190 Maßnahmenvorschläge erarbeitet und Dokumentation in der GPO-Maßnahmendatenbank
- Moderate Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, jedoch einige qualitative Verbesserungen, Schnittstellen abgebaut, z.B. Klarstellungen bei Stellenbeschreibungen
- Formalisierung einiger Prozesse (z.B. Schulträger) starker Fokus auf Unterstützungsprozesse (Personal, Controlling, Doppik)
- noch keine Prozessverantwortung oder prozessorientierte Organisationsstrukturen
- Prozesskompetenz gebündelt in Organisationsabteilung (jedoch Überlastung), hoher Aufwand

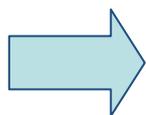
Ausblick: Einrichtung von Shared Services bei Finanzen

Deutschland-Online Projekt Kfz-Wesen



DEUTSCHLAND-ONLINE
KFZ-WESEN

Ziel	Ausgangssituation
Grundlegende Prozessneuorganisation des Kfz-Zulassungswesens unter intensiver Nutzung von IKT-Möglichkeiten (An-, Um- und Abmeldung von Kfz ab 2010 online)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 450 Zulassungsbehörden und 260 Nebenstellen ▪ 10.000 Mitarbeiter ▪ 26 Mio. Transaktionen ▪ 62 Mio. Kfz einschließl. Anhänger ▪ 460 Mio. Euro Gebühreneinnahmen
Laufzeit/Realisierung	
2006-2010 (zunächst), ab 2009 Pilotbetrieb in ausgewählten Regionen	
Stand	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 Arbeitsgruppensitzungen, inkl. Unterarbeitsgruppen ▪ Grundkonzeption liegt vor. 	



Komplexe Projektstrukturen, da zahlreiche öffentliche Verwaltungen auf allen Ebenen und private Stakeholder beteiligt

Zukünftige Kfz-Zulassung

Potenzial: Komplette elektronische Abwicklung



Das Auto geht online

- Lesegerät für ePA und eDokumente im Fahrzeug
- Internetverbindung über GPRS / UMTS

Herausforderung: Change Management

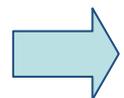
- Generell: Wenig „Readiness“ für weitgehende Prozessorientierung vorhanden (eher nicht über P1/E1 hinaus)
 - Zusätzliche Anforderung bei vernetzten Ansätzen:
 - Hohe Anforderungen an interorganisatorisches Change Management
 - Mangel an interorganisatorischer Prozessfähigkeit (=Netzwerkfähigkeit; technisch, kulturell, mental, qualifikatorisch etc.)
 - Hohe Komplexität der Projektabwicklung bei interorganisatorischer Vernetzung
-

Schlussfazit:

- Was bleibt?
 - Lessons learned?
-

Schlussfazit

- Vertikales Denken weiterhin vorherrschend (Abteilungen, Stellen)
- Prozessdenken im eGovernment zwar angekommen, jedoch noch wenig Neugestaltung
- Erhebliche Probleme bei interorganisatorischer Umsetzung, vielfach Silodenken und „Prozesslalom“
- Teilweise akribische Prozess- und Aktivitätsbeschreibung mit Tendenz zum Selbstzweck (ähnlich NSM-Produktorientierung)
- Nach wie vor insgesamt starke Umsetzungslücke
- Einige Ansätze von Shared Services, jedoch vielfach „optimierte Querschnittsämter“
- NSM und eGovernment haben trotz Prozessorientierung bisher nicht zusammengefunden



„NSM-Produktionsblindheit“ wird durch eGovernment gegenwärtig nur begrenzt beseitigt

Einige Empfehlungen für Hochschulen

Generell: Große Potenziale in Hochschulen: Stichwort: „eCampus“

- **Prozesstypen** mit Zielgruppen bestimmen
 - **Zielausrichtung** und Zweck der Prozessorientierung bestimmen, ansonsten Gefahr der Tool-Verliebtheit und Beschreibungsakribie
 - **Unterschiedliche Organisationsformen** für Kernprozesse der Forschung und Lehre und Hilfsprozesse der Verwaltung, Serviceprozesse für Studierende, Lehrende etc.
 - **Klare Abgrenzung** zwischen industrialisierbaren (Unterstützungs-) Prozessen und Kern- bzw. Entscheidungsprozessen, z.B. Forschungsmanagement, Unterstützung bei F-Antragstellungen (Kompetenzbündelung) etc.
 - Aufbau/Nutzung von **Shared Services** zwischen mehreren öffentlichen Einrichtungen (insbes. Finanzen; IT; Personal)
 - **Modularisierung** von Prozessteilen; Vermeidung isolierter starrer Prozessketten
 - **Veränderungsprozesse** aktiv führen und managen; Mitarbeiter-einbindung erforderlich; weg von Technikleitbilder
-

Literatur

- Brüggemeier, M./Röber, M. (2003): Stand und Entwicklungsperspektive der Arbeitsorganisation im öffentlichen Dienst - auf dem Weg zu einem neuen Produktionsregime?, in: Koch, R./Conrad, P. (Hrsg.): New Public Service – Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden, S. 123-153.
- Bundesverwaltungsamt (2010): Arbeitshilfe – Geschäftsprozessmodellierung in der Öffentlichen Verwaltung, Version 2.0, Februar 2010, Köln.
- Davenport, T. (1993): Process innovation: reengineering work through information technology, Boston (Mass).
- Deutscher Landkreistag (2008): eGovernment-Umfrage 2007. Berlin. S. 5-7.
- eCH (2009a): Dokumentation öffentlicher Leistungen und Prozesse (Dokumentationsstandard eGov CH), eCH 0073.
- eCH (2009b): BPM Starter Kit, eCH 0096.
- Gaitanides, M./Scholz, R./Vrohling, A. (1994): Prozeßmanagement. Konzepte, Umsetzungen und Erfahrungen des Reengineering, München.
- Hammer, M./Champy, J. (1998): Business reengineering, München.
- Hammer, M. (2007): Der große Prozess-Check, in: Harvard Business manager, Mai 2007, S. 35-52.
- KGSt (1998): Geschäftsprozessoptimierung - eine Wegbeschreibung, Köln.
- KGSt (2009): Kommunales Prozessmanagement, Vortrag Messe Moderner Staat, 25. November. 2009, Berlin.
- KGSt/b.i.t.consult (2008): Multiklientenstudie Effizientes E-Government, Köln.
- Lenk, K./Schaffroth, M./Schuppan, T. (2010): Organisationskonzept für ein föderales E-Government Schweiz, in: eGov Präsenz, 1/2010, S. 30-32.
- Picot, A./Dietl, H./Franck, E. (2008): Organisation: eine ökonomische Perspektive, Stuttgart.
- Schmelzer, H.J./Sesselman, W. (2001): Geschäftsprozessmanagement in der Praxis : Kunden zufrieden stellen - Produktivität steigern - Wert erhöhen, München.
- Schuppan, T. (2009): Kooperationsanforderungen für E-Government: Ist die Verwaltung ausreichend netzwerkfähig?, in: eGov Präsenz, 2/2009, S. 34-37.
- Schuppan, T. (2010): Neue kommunale Kooperationsformen mit eGovernment, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden. (Im Erscheinen)



Prof. Dr. Tino Schuppan
schuppan@ifg.cc

IfG.CC – The Potsdam eGovernment Competence Center
Am Neuen Markt, 14467 Potsdam
eMail: office@ifg.cc, Web: www.ifg.cc