

„Beihilfe goes online!“ - Optimierung des Inputmanagements

Antrag Nr. 14-20 / A 03588 der SPD-Fraktion vom 13.11.2017,
erstmalig aufgegriffen mit Beschluss Nr. 14-20 / V 11440, VV vom 06.06.2018

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 12801

5 Anlagen

- Anlage 1 - Schaubild Soll-Prozess „Gewähren einer Beihilfe“ - digital unterstützt
- Anlage 2 - Beschreibung Soll-Prozess „Gewähren einer Beihilfe“ - digital unterstützt
- Anlage 3 - Schaubild Bearbeitungsebene: Digitales Inputmanagement
- Anlage 4 - Beschreibung Bearbeitungsebene (BAE) Inputmanagement (inkl. Beihilfe-App)
- Anlage 5 - Antrag Nr. 14-20 / A 03588 der SPD-Fraktion vom 13.11.2017
- Anlage 6 - Stellungnahme des Kommunalreferats vom 03.09.2018
- Anlage 7 - Stellungnahme der Stadtkämmerei vom 03.09.2018

Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 17.10.2018 (VB) Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis

I. Vortrag des Referenten.....	2
1. Problemstellung/Anlass.....	2
2. Stellenbedarf.....	5
2.1 Neue Aufgaben.....	5
2.1.1 Geltend gemachter Bedarf (in Stellen VZÄ).....	5
2.1.2 Bemessungsgrundlage.....	6
2.2 Alternativen zur Kapazitätsausweitung.....	7
2.3 Zusätzlicher Büroraumbedarf.....	7
3. Darstellung der Kosten und der Finanzierung.....	7
3.1 Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit.....	7
3.2 Auszahlungen im Bereich der Investitionstätigkeit.....	8
3.3 Finanzierung.....	9
II. Antrag des Referenten.....	10
III. Beschluss.....	10

I. Vortrag des Referenten

Dieser Tagesordnungspunkt ist in einen öffentlichen und nichtöffentlichen Teil aufgeteilt. Die Darstellung des Personalbedarfs zur Optimierung des Inputmanagements in der Beihilfe enthält der öffentliche Teil dieses Tagesordnungspunktes.

In der Beschlussvorlage werden zudem Angaben über zu vergebende Leistungen, dafür kalkulierte Kosten, geschätzte Auftragswerte bzw. zur Verfügung stehende Haushaltsmittel gemacht.

Diese Angaben lassen für potentielle Bewerber Rückschlüsse auf den Angebotspreis zu und führen somit zu einer Beeinträchtigung des Preiswettbewerbs, was letztlich die Gefahr höherer Angebotspreise für die Stadt birgt.

Insoweit hat die Stadt ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse. Der Kosten- und Finanzteil wird daher gem. § 46 Abs. Ziff. 3 Geschäftsordnung des Stadtrats in nichtöffentlicher Sitzung behandelt.

1. Problemstellung/Anlass

Die Beihilfestelle der Landeshauptstadt München ist die größte kommunale Beihilfestelle Deutschlands und zahlt Beihilfen in Höhe von mehr als 84 Millionen Euro jährlich aus. Das Gewähren einer Beihilfe ist eine ergänzende Fürsorgeleistung eines Dienstherrn bzw. einer Dienstherrin, die der Sozialversicherungsfreiheit der Beamtinnen und Beamten Rechnung trägt und aufgrund beamtenrechtlicher Normen¹, einen Teil von krankheitsbedingten Aufwendungen auf Antrag erstattet und somit eine auf Dauer angelegte Pflichtaufgabe darstellt.

Seit März 2017 ist bei der Beihilfestelle die neue Softwarelösung „BeiPro“ im Einsatz, die ein nicht mehr unterstütztes Altverfahren ablöste. Seit diesem Zeitpunkt sind die Bearbeitungszeiten bedingt durch das jetzt größere einzupflegende Datenvolumen erheblich angestiegen, was bewirkt, dass die heute ausschließlich manuell getätigte Dateneingabe deutlich mehr Zeit pro Antragsfall in Anspruch nimmt als beim Altverfahren. Das Vorhalten von einem Mehr an Daten ist für eine umfassende Bearbeitung im Beihilfeverfahren erforderlich und dadurch gerechtfertigt; ergänzend lassen sich nun Vorgaben der Innenrevision besser unterstützen.

Die manuelle Dateneingabe ist deutlich als die zentrale Schwachstelle im zeitlichen Ablauf des Gesamtprozesses „Beihilfe gewähren“ zu identifizieren. Die Bearbeitungszeit ist in diesem Segment, auch Inputmanagement genannt, erheblich angestiegen und verlängert deshalb die Durchlaufzeiten des Gesamtprozesses überproportional.

¹ Beamtenrechtliche Normen: bspw. aus Bayerischem Beamtengesetz i.V.m. Bayerischer Beihilfeverordnung

In der Versicherungswirtschaft wird das Inputmanagement heute überwiegend durch Technikunterstützung erledigt, was dort die Bearbeitungszeiten nachhaltig niedrig hält. Zum Einsatz kommen dort moderne, leistungsfähige Scan-Einrichtungen, deren Ergebnisse über intelligente OCR-Texterkennung² objektbezogen ausgelesen und über anschließende Prüf- und Zuordnungsmechanismen für die Bearbeitung im nachfolgenden Berechnungsmodul zur Verfügung stehen. Selbst nicht erkannte Textelemente können programmunterstützt ressourcensparend nachgepflegt werden. Man spricht bei den Versicherern von den Funktionen „Scannen, Erkennen, Klassifizieren, Korrigieren“.

Das bei der Stadtverwaltung München für die Beihilfe-Leistungsgewährung eingesetzte Fachverfahren „BeiPro“ beherrscht das Verarbeiten von Dateninhalten aus einem elektronischen Inputmanagement. Daher wäre das Münchner System ohne Anpassungen für diese richtungsweisende Optimierung offen und es könnten nahezu alle Eingangsmedien digital über das Inputmanagement erfasst werden – gerade auch wichtig für Daten aus der angedachten App-Lösung (Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 03588 „Beihilfe goes online!“).

Das Nutzen eines elektronischen Inputmanagements, das Produkte wie Papier/Bilddateien oder Datenpakete übernimmt, lässt mit seinen Funktionen „Scannen, Erkennen, Klassifizieren, Korrigieren“ Ergebnisse entstehen, die in den Zentralbaustein der Leistungsabrechnung „BeiPro“ zur Weiterverarbeitung übergeben werden können. Dadurch wird das manuelle Einpflegen von Daten in Mehrheit hinfällig, weil diese Pflegearbeiten durch die automatisierte Funktionenabfolge abgelöst würde. Auch die Beihilfestellen des Freistaates Bayern werden diesen Weg gehen.

Natürlich würde ein eigenes städtisches digitales Inputmanagement eine hohe Investitionssumme binden. So müssten Scan-Einrichtungen, Erkennungs- und Zuordnungssoftware beschafft, implementiert, getestet und betrieben werden. Bisher hält die Stadtverwaltung München eine solche Einrichtung nicht vor. Generell wäre jedoch eine solche Investition in Verbindung mit dem Ausbau der Digitalisierung hin zur eAkte und eGovernment-verknüpften Maßnahmen zielführend. Jedoch würde ein Realisieren nur mittel- oder gar langfristig denkbar sein und einer schnellen Unterstützung in Sachen Beschleunigung der Beihilfeverfahren nicht entsprechen.

Eine Alternative zur eigenen Großinvestition wäre die Überlegung, sich des vorhandenen Equipments und der personellen Ressourcen eines externen Dienstleisters zu bedienen. Es erscheint sinnvoll und wirtschaftlich, den gesamten Inputmanagement-Prozess „Scannen, Erkennen, Klassifizieren, Korrigieren“ unter klaren Vorgaben outzusourcen.

² OCR-Texterkennung: aus dem Englischen - *optical character recognition*- bezeichnet die automatisierte Zeichenerkennung innerhalb von Bildern, i.d.R. aus Scan-Vorlagen oder auch App-Anwendungen

Im Ergebnis ist festzustellen, dass das mit dem Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 03588 verfolgte Ziel den Prozess „Gewähren einer Beihilfe“ zu beschleunigen und zu vereinfachen, nur über ein digitales Inputmanagement erreicht werden kann; die bereits erwähnte „Beihilfe-App“ ist als ergänzendes Medium zu realisieren (Konzeption dazu siehe Anlagen 3 und 4). Mit der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11440 vom 06.06.2018 (VV) wurde der o. g. Antrag aufgegriffen und enthält den gleichlautenden Auftrag zur vorrangigen und schnellen Realisierung eines digitalen Inputmanagements.

Das heute eingesetzte Beihilfe-System „BeiPro“ (Leistungsteil) wird als sogenannte SaaS-Lösung³ betrieben. Daher ist es naheliegend, weil sinnvoll, wirtschaftlich und relativ schnell zu realisieren, auch die Bearbeitungsebene Inputmanagement als zugekaufte Dienstleistung zu beziehen. In Verbindung mit der Vergabestelle 3 beim RIT wurde extern gutachterlich geprüft⁴, ob in diesem Falle eine Direktvergabe möglich ist. Das Gutachten bestätigt die Vermutung im positiven Sinne, so dass mit entsprechender Vergabeermächtigung (zahlungswirksam ab 2019) das Vergabeverfahren durchgeführt werden kann.

Das in o. a. Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 11440 vom 06.06.2018 (VV) ebenfalls beauftragte Gesamtkonzept „Beihilfe“ ist dem Grunde nach erarbeitet und als Anlage 1 und 2 dieser Sitzungsvorlage beigefügt.

Zur noch bestehenden Schriftformerfordernis eines Beihilfeantrags durch einen Beihilfeberechtigten nach § 48 Bayerische Beihilfeverordnung ist festzustellen: Die Schriftformerfordernis hat bis auf weiteres Bestand. Der Personal- und Organisationsreferent hat sich bereits schriftlich an das Staatsministerium der Finanzen gewandt und hat um das Prüfen der weiteren Notwendigkeit der Schriftformerfordernis zu diesem Verfahrensgang gerade im Hinblick auf die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen gebeten. Derzeit werde geprüft, ob der Vorstoß aus München Erfolg haben kann; man scheint darüber nicht abgeneigt, zumal das für die Beihilfestellen des Freistaates Bayern ebenfalls Synergien bringen würde.

Als ergänzende Lösung zur Authentifizierung anstelle der Schriftform gibt es aber auch Überlegungen dahingehend, auf eine Fernsignatur (analog Steuerverfahren ELSTER) auszuweichen.

Es wird zur Lösung der Problemstellung vorgeschlagen, weil sinnvoll und wirtschaftlich, den gesamten Inputmanagement-Prozess „Scannen, Erkennen, Klassifizieren, Korrigieren“ unter klaren Vorgaben outzusourcen und in gleicher Weise die angedachten App-Lösung (Stadtratsantrag 14-20 / A 03588 „Beihilfe goes online!“) zu realisieren. Das Personal- und Organisationsreferat ist in

3 SaaS: Software as a Service; basiert auf dem Grundsatz, dass die Software und die IT-Infrastruktur bei einem externen IT-Dienstleister, hier im Speziellen mit der AKDB, betrieben und vom Kunden (LHM) als Dienstleistung genutzt wird.

4 Gutachten durch Kanzlei Mayburg, 81829 München

Zusammenarbeit mit dem RIT zu ermächtigen, ein entsprechendes Vergabeverfahren durchzuführen. Die so gestaltete Maßnahme stellt keine Investition dar.

2. Stellenbedarf

Beim Gesamtprozess „Gewähren einer Beihilfe“ gilt es vorrangig, die erkannte Schwachstelle im Bearbeitungsprozess Inputmanagement durch den Umstieg von manueller zur digitalen Erfassungsweise von Daten zu gestalten. Dazu werden sich viele gewohnte Funktionen verändern müssen und die daran geknüpften Subprozesse sind neu auszurichten. Es ist erst einmal unerheblich, ob das Inputmanagement in digitaler Form selbst oder durch Outsourcing getätigt wird. Die sich daraus ergebende planerisch-konzeptionelle Aufgabenstellung erfordert ein hohes know-how in professioneller Prozessgestaltung, ausgeprägtem dv-technischen Verständnis, insbesondere auch zu den Bereichen Cloud und Web-Applikationen, Signaturen und Siegel, Fähigkeiten zu einer optimierten Schulungskonzeption. Wichtig ist es zudem, die jeweiligen Sachbearbeitungen zeitnah einzubinden und die Kommunikation im stadtweiten Umfeld, zu den Nutzerinnen und Nutzern der Beihilfeanwendung zu bewerkstelligen, um auch die erforderliche Akzeptanz für das Beihilfeverfahren zu schaffen; eine besondere Herausforderung ist dabei die Personengruppe der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.

Aus dem Gesamtkonzept Beihilfe heraus wird deutlich, dass die Optimierung des Inputmanagements der erste wichtige und zentrale Schritt ist. Um jedoch kontinuierlich und fortwirkend zu optimieren, u.a. die breitgestreute Bearbeitungsebene Outputmanagement digital auch nach vorne zu bringen, gilt es den Gesamtprozess planerisch-konzeptionell stetig weiter zu verfeinern, mittel- bis langfristig erkannte Optimierungsansätze auszuarbeiten und zu realisieren.

Fortentwicklungen gerade im digitalen Umfeld sind im Zusammenspiel mit der Beihilfe im zentralen Bereich eines ECM⁵, gerade bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung und -ablage (eAkte) zu sehen.

2.1 Neue Aufgaben

2.1.1 Geltend gemachter Bedarf (in Stellen VZÄ)

Für die planerisch-konzeptionellen Aufgabenstellungen im Zusammenhang mit der Optimierung des Inputmanagements in der Beihilfe bis hin zu einer digital-unterstützten bzw. digitalen Ablauforganisation wird ein zusätzlicher Stellenbedarf i. H. v. 1,0 VZÄ der 3. Qualifikationsebene in BesGr. A 13 bzw. EGr. 12 geltend gemacht.

⁵ ECM = enterprise content management: Umfasst die Methoden, Techniken und Werkzeuge zur Erfassung, Verwaltung, Speicherung, Bewahrung und Bereitstellung von elektronischen Inhalten und Dokumenten zur Unterstützung organisatorischer Prozesse im Unternehmen. ECM führt strukturierte, schwach strukturierte und unstrukturierte Informationen zusammen.

2.1.2 Bemessungsgrundlage

Der geltend gemachte Bedarf entspricht Erfahrungswerten aus gleichgelagerten Projekten, die zudem der Prüfung der Notwendigkeit einer europaweiten Ausschreibung unterlagen.

Bei den mit der geltend gemachten Kapazität verbundenen Tätigkeiten handelt es sich um folgende planerisch-konzeptionelle Aufgaben:

- Bewerten und Transfer der fachbereichsbezogenen Anforderungen in eine dv-technische Fachkonzeption
- Optimieren der Aufbau- und Ablauforganisation der Beihilfestelle
- Planen, Steuern und Unterstützen bei der Erhebung, Abstimmung, Gestaltung, Modellierung künftiger Sollprozesse in der Beihilfe (professionelle Prozessgestaltung)
- Beplanen und Umsetzen der Transition-Phase zum Inputmanagement
- Beplanen und Steuern der Optimierung des Outputmanagements
- Optimieren der BeiPro-Leistungsgewährung i. V. m. dem Dienstleister "AKDB"
- Einbringen eines ausgeprägten DV-technisches Verständnisses inkl. Datenbank-Grundlagen
- Beplanen von Bedarfen im Segment „Neue Medien“ mit dem Schwerpunkt Web und Cloud
- Beplanen, Steuern und Unterstützen anstehender ITK-Sicherheitskonzeptionen inkl. Risikoberichte (sowohl interne als auch externe Leistungen und Anwendungen)
- Ableiten neuer technischer Unterstützungsmöglichkeiten (Schlagwort „Digitalisierung“) im Rahmen des KVP (kontinuierlicher Verbesserungsprozess)
- Planen und Realisieren des Chancemanagements eines Vorhabens bzw. des Betriebs mit stadtweiter Wirkung und darüber hinaus (LHM inkl. Eigenbetriebe, SWM, SSKM, Städtisches Klinikum München GmbH) mit dem Schwerpunkt Schnittstelle Beihilfestelle und Beihilfeberechtigte, insbesondere zu Versorgungsempfängern/innen
- Beplanen und Umsetzen von Schulungskonzeptionen
- Schaffen eines Betriebshandbuchs zur den Modulen der Beihilfeapplikation aus fachlicher und technischer Sicht unter Berücksichtigung der DSGVO
- Vorbereiten und Unterstützen von Vergabeprozessen, insbesondere im Segment Outsourcing

- Bepflanen eines Services „Beihilfe gewähren“ unter Nutzung stadteigener Technik (Langfristplanung)

Da es sich hierbei um strategisch-konzeptionelle Aufgaben handelt, ist eine Berechnung des Stellenbedarfs mittels analytischer Bemessungsmethoden nicht möglich.

Gemäß den Vorgaben des Leitfadens zur Stellenbemessung kann die Stelle somit unbefristet eingerichtet werden, wenn dem Stadtrat zu gegebener Zeit die positiven Effekte, die sich durch die Zuschaltung der Stelle ergeben haben, dargestellt werden.

Dies ist für das Jahr 2020 vorgesehen (Beschlussvollzugskontrolle).

2.2 Alternativen zur Kapazitätsausweitung

Es bestehen keine Alternativen zur Zuschaltung der o. g. Kapazität, da ohne diese keine Optimierung der Beihilfe möglich wäre. Die damit verbundene Entwicklung der Beihilfe hin zu einem digitalen Inputmanagement kann nicht getätigt werden, womit die hohen Durchlaufzeiten pro Antragsfall fortbestehen und ggf. noch steigen werden. Die derzeit laufende Mehrarbeit, Überstundenanordnung sowie Abordnungen in diesen Bereich können keine Lösung auf Dauer sein.

Es ist auch keine Umpriorisierung möglich, weil vorhandene geeignete Kapazitäten mit anderen priorisierten-Vorhaben des POR befasst und durch Projektterminierungen unverrückbar gebunden sind.

2.3 Zusätzlicher Büroraumbedarf

Mit dem geltend gemachten Bedarf i. H. v. 1,0 VZÄ ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf von einem Arbeitsplatz. Der benötigte Arbeitsplatz wird dauerhaft in der Landsberger Str. 36 bei der Geschäftsleitung untergebracht und durch Nachverdichtung sicher gestellt. Bei weiteren Stellenzuschaltungen könnte sich zusätzlicher Flächenbedarf ergeben.

3. Darstellung der Kosten und der Finanzierung

3.1 Zahlungswirksame Kosten im Bereich der laufenden Verwaltungstätigkeit

	dauerhaft	einmalig	befristet
Summe zahlungswirksame Kosten	87.180 ab 2019		
davon:			
Personalauszahlungen (Zeile 9)*	86.380 €		

	dauerhaft	einmalig	befristet
	ab 2019		
Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen (Zeile 11)**	400 € ab 2019		
Transferauszahlungen (Zeile 12)			
Sonstige Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit (Zeile 13)	400 € ab 2019		
Zinsen und sonstige Finanzauszahlungen (Zeile 14)			
Nachrichtlich Vollzeitäquivalente	1,00		

Die nicht zahlungswirksamen Kosten (wie z. B. interne Leistungsverrechnung, Steuerungsumlage, kalkulatorische Kosten) können in den meisten Fällen nicht beziffert werden.

* Bei Besetzung von Stellen mit einem Beamten/einer Beamtin entsteht im Ergebnishaushalt zusätzlich zu den Personalauszahlungen noch ein Aufwand für Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von etwa 40 Prozent des Jahresmittelbetrages.

** ohne arbeitsplatzbezogene IT-Kosten

3.2 Auszahlungen im Bereich der Investitionstätigkeit

	dauerhaft	einmalig	befristet
Summe Auszahlungen (entspr. Zeile S5 des Finanzrechnungsrechnungs- schemas)		2.370 € in 2019	
davon:			
Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden (Zeile 20)			
Auszahlungen für Baumaßnahmen (Zeile 21)			
Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Vermögen (Zeile 22)		2.370 € in 2019	
Auszahlungen für den Erwerb von Finanzvermögen (Zeile 23)			
Auszahlungen für Investitionsförderungsmaßnahmen (Zeile 24)			
Auszahlungen für sonstige Investitionstätigkeit (Zeile 25)			

3.3 Finanzierung

Die Finanzierung kann weder durch Einsparungen noch aus dem eigenen Referatsbudget erfolgen.

Die beantragte Ausweitung entspricht den Festlegungen für das Personal- und Organisationsreferat im Eckdatenbeschluss für den Haushalt 2019; siehe Nr. 4 der Liste der geplanten Beschlüsse des Personal- und Organisationsreferats.

Die Beschlussvorlage ist mit Referat für Informations- und Telekommunikationstechnik (RIT) abgestimmt. Das RIT hat einen Abdruck dieser Vorlage erhalten.

Aufgrund der Stellungnahme des Kommunalreferats vom 03.09.2018 wurde die Beschlussvorlage entsprechend abgeändert. Die Stellungnahme ist als Anlage 6 beigefügt.

Die Stellungnahme der Stadtkämmerei vom 03.09.2018 wurde der Beschlussvorlage als Anlage 7 beigefügt.

Der Korreferentin des Personal- und Organisationsreferates, Frau Stadträtin Messinger sowie allen Verwaltungsbeirätinnen und Verwaltungsbeiräten des Personal- und Organisationsreferates ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag des Referenten

1. Das Personal- und Organisationsreferat (Fachreferat) wird beauftragt, die dauerhaft erforderlichen Haushaltsmittel i. H. v. 87.180 € sowie die einmalig erforderlichen Haushaltsmittel i. H. v. 2.370 € im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2019 anzumelden.
2. Das Personal- und Organisationsreferat (Fachreferat) wird beauftragt, die Einrichtung von 1,0 Stellen-VZÄ und deren Besetzung beim Personal- und Organisationsreferat (Querschnittsreferat) zu veranlassen.
3. Im Ergebnishaushalt entsteht bei der Besetzung mit Beamten/-innen zusätzlich zu den Personalauszahlungen noch ein Aufwand für Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von etwa 25.276 € (40% des JMB).
4. Das Produktkostenbudget erhöht sich um 89.550 €, davon sind 87.180 € zahlungswirksam (Produktauszahlungsbudget).
5. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Über den Beratungsgegenstand wird durch die Vollversammlung des Stadtrates endgültig beschlossen.

Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der/Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
Ehrenamtliche/-r Stadtrat/rätin

Dr. Dietrich
Berufsmäßiger Stadtrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über D-II-V-Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle

an das Revisionsamt

an die Stadtkämmerei HA II/3

an die Stadtkämmerei HA II/12

zur Kenntnis

V. Wv. Personal- und Organisationsreferat, GL-dIKA-AM

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. an das Referat für Informations- und Telekommunikationstechnik

an P 4

an GL 1

an GL 2

zur Kenntnis

Am