KT-Drucks. Nr. 229/2020

Landratsamt Böblingen, Postfach 1640, 71006 Böblingen

Der Landrat

Dezernent
Björn Hinck
Telefon 07031-663 1462
Telefax 07031-663 1618
b.hinck@lrabb.de

Az: 042.34
12.11.2020

Einführung eines Dokumentenmanagementsystems im Landratsamt Böblingen
- Sachstandsbericht zum Rollout

I. Vorlage an den

Verwaltungs- und Finanzausschuss	08.12.2020
zur Kenntnisnahme	**öffentlich**

II. Bericht

1. Ausgangslage:

Digitale Akten bilden das Fundament für die Digitalisierung aller dokumentenbasierten Prozesse in einer Behörde. Das grundlegende Prinzip: Sämtliche Dokumente, die die Verwaltung erreichen oder diese erzeugt, werden entweder direkt (bei E-Mails oder bei elektronisch erstellten Dokumenten) oder nach dem Aktenscan (bei Papierdokumenten) in digitaler Form zentral im elektronischen Archiv abgelegt.

Die flächendeckende Einführung der E-Akte innerhalb der Landkreisverwaltung ist somit ein wichtiger Baustein für den Ausbau digitaler Verwaltungsdienstleistungen und den Erfolg der Digitalisierungsstrategie.

Die Verwaltung hat sich zum Ziel gesetzt, fortlaufend über die Erfahrungen im weiteren „Rollout-Prozess“ zu berichten. Über den Projektverlauf bis zu diesem Zeitpunkt wurde zuletzt mit KT-Drucks. 274/2019 berichtet.

Die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) stellt dabei ein vielschichtiges Organisationsprojekt dar. Die konzeptionelle Ausgestaltung hat daher verschiedenste Dimensionen abzudecken wie die nachfolgende Darstellung visualisiert:

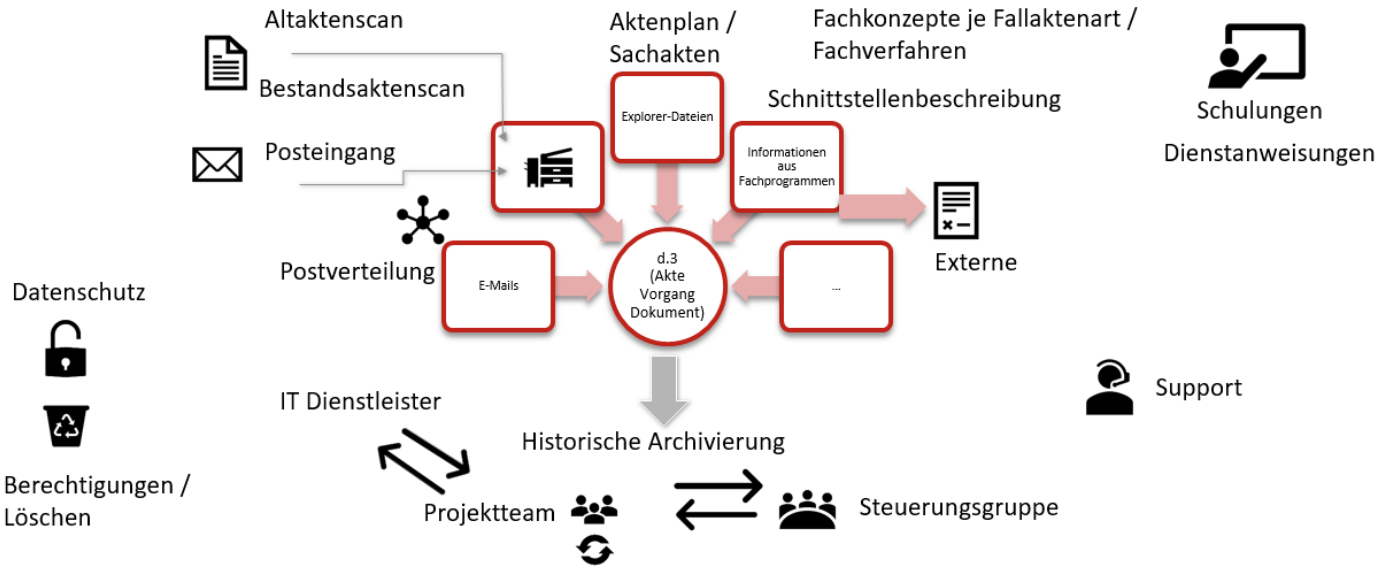

Abbildung 1: Handlungsfelder im Einführungsprozess einer DMS-Software

2. Tätigkeitsbericht:

a) Themenschwerpunkt: Fall- und Sachakten

Die Einführung der E-Akte innerhalb einer Organisationseinheit setzt eine passgenaue Konzeption, die auf die Anforderungen der jeweiligen Einheit Rücksicht nimmt, voraus. Zudem muss eine intelligente Anbindung der Fachverfahren ermöglicht werden. Im bisherigen Projektverlauf zeigte sich, dass für eine passgenaue zeitliche Planung als entscheidende Größe die Anzahl und Komplexität der jeweiligen Fachverfahren heranzuziehen ist. Der frühestmögliche Einbezug externer Beteiligter bildet ebenfalls einen elementaren Zeitfaktor.
Im Berichtsjahr wurde die Anbindung weiterer **IT-Fachverfahren** an das DMS fokussiert. Da die DMS-Software eine erweiterbare Grundstruktur bietet können unterschiedlichste Schnittstellen gebildet werden.

Konzeptionelle Vorarbeiten und eine technische Implementierung innerhalb einer Testumgebung erfolgten in den Bereichen Amt für Finanzen / Sachgebiet Service und Mahnwesen, Amt für Veterinärdienst und Lebensmittelüberwachung und im Amt für Bauen und Umwelt / Sachgebiet Bauen. Die Anbindung der interagierenden Fachverfahren OpenProsoz und KRASS im Amt für Migration / Sachgebiet Leistung für Flüchtlinge sowie die Einführung der Sachakten im Amt für IuK wurden realisiert.

Wo Tätigkeiten im Außendienst wahrgenommen werden, sind mobile Komponenten nach Möglichkeit direkt mitkonzipiert. Hier z.B. die Tätigkeit der Vollstreckungsbeamten mit der Software Avviso-Tourer.

Des Weiteren wurden Erhebungen und Konzeptionen zur Aktenstruktur in den Bereichen Abfallwirtschaft und Prüfung- und Kommunalaufsicht begonnen.

Insgesamt wurde der Berichtszeitraum durch zeitweise umfängliche Kontaktbeschränkungen im Rahmen der Covid-19 Pandemie geprägt. Um Termin- und Projektverzögerungen entgegenzuwirken wurden ab diesem Zeitpunkt alle Schulungsmaßnahmen als Online-Schulungen konzipiert und durchgeführt. Die konzeptionellen Workshops erfolgten mittels Telefon- und Videokonferenzen. Diese Umstrukturierung hat sich als wertvoll erwiesen.

b) Themenschwerpunkt: Querschnittsbereiche

Über einzelne Vorhaben im Bereich der Querschnittsaufgaben wird nachfolgend detaillierter eingegangen:

Digitalisierung der Bestandsakten:

Eine Akte bildet seit Jahrhunderten eine bewährte Aufbewahrungsmethode jeglicher Papierunterlagen. Auch bei der Einführung eines DMS-Systems spielen Akten eine zentrale Rolle, hier aber in digitaler Form. Um eine ganzheitliche digitale Akte abzubilden ist es erforderlich die bisherigen Papierbestände zu scannen.

Mit KT-Drucks. 117/2020 wurde über die Ergebnisse des europaweiten Ausschreibungsverfahrens berichtet und die Verwaltung dazu ermächtigt, die damit verbundene Zuschlagserteilung für die losweisen Rahmenvereinbarungen zum Bestandsaktenscan zu erteilen. Seit dem 01.09.2020 ist es somit nunmehr möglich in sogenannten Einzelabrufen einzelne Scanaufträge zu realisieren. Mit den insgesamt drei externen Scandienstleistern wurden in ersten Abstimmungsgesprächen bereits die Einzelheiten zur Vertragsabwicklung konkretisiert.

Die Ausgestaltung als Rahmenvereinbarung bietet dabei große Flexibilität in Zeit- und Ressourcenplanung. Dies bedeutet, die Abwicklung kann zielgerichtet mit dem laufenden Dienstbetrieb in den Organisationseinheiten und dem Projektverlauf des DMS vereinbart werden. Durch die Verteilung auf mehrere Auftragnehmer ist zudem nicht mit Problematiken in der Verfügbarkeit der Leistungen zu rechnen.

Nach § 3 Landesarchivgesetz (LArchG) sind alle Unterlagen, die zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr benötigt werden, dem Kreisarchiv anzubieten. Dieser Anbietungspflicht wird im Prozessablauf entsprechend Rechnung getragen. Zielstellung bildet, unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen, eine Flächen- und Geschäftsprozessoptimierung.

Digitale Poststelle:

Eine weitere zentrale Stellgröße im Umstellungsprozess bildet der Postlauf. Es liegt die Zielstellung einer vollumfänglichen Digitalen Poststelle, in der jegliche Eingangspost zentral

digitalisiert wird, zugrunde. Davon ausgehend sind Maßnahmen zur Erreichung dieses Zielbildes abzuleiten. Zur Konkretisierung erarbeitet die Verwaltung nun eine Konzeption Poststelle in den Dimensionen Raum, Zeit & Technik.

Bei der digitalen Poststelle wird der Dokumenteneingang betrachtet. Papierdokumente müssen digitalisiert, Metainformationen extrahiert und die Dokumente abgelegt werden sowie an nachgelagerte Organisationseinheiten weitergeleitet werden. Dies beinhaltet zahlreiche Prozessschritte.

Bislang wurde der zu digitalisierende Posteingang mit der Scansoftware d.capture batch gescannt und die Empfängergruppe für den nachfolgenden Postverteilungsworkflow aus den vorhandenen d.3 Benutzergruppen manuell ausgewählt. Durch die Implementierung der Lösung d.classify konnte eine Erweiterung der Posteingangsverarbeitung erzielt werden. Formular- bzw. Dokumentarten werden mit d.classify automatisiert erkannt und in dessen Abhängigkeit wird eine Empfängergruppe vorgeschlagen.

Zur Prozessoptimierung wurde die Lösung „d.classify“ (automatischer Posteingang) realisiert. Es handelt sich dabei um eine regelbasierte Verteilung der Post durch Klassifizierung. Vereinfacht ausgedrückt: die Post weiß wohin sie muss.
Zur Lösung d.classify: Semantische Verfahren greifen zur Klassifizierung des Posteingangs auf den Inhalt der Dokumente zurück. So sind diese Verfahren unabhängig von dem Layout des Formulars. Dabei wir auf Verfahren zur inhaltsbezogenen Klassifizierung gesetzt. Durch die automatische Klassifizierung halb- und unstrukturierter Dokumente lässt sich die Posteingangsverarbeitung deutlich beschleunigen und der Aufwand für diesen Prozess verringert werden. Es kommt ein Regelwerk zum Einsatz, das auf Schlagworte oder Wortfolgen innerhalb der ersten drei Dokumentseiten basiert. Das Regelwerk kann durch die Anwender des Landratsamtes selbst administriert d.h. eingesehen / geändert oder erweitert werden.

Datenschutz – Risikobewertung in den Fachämtern:

Im DMS werden nicht nur Teilinformationen, sondern bereichsübergreifend in sich aussagefähige Dokumente vorgehalten. Dies birgt ein erweitertes Risiko ohne Zusatzwissen Informationen verstehen und ggf. verwerten zu können. Um eine Einschätzung der Maßnahmen und Vorkehrungen zur Gewährleistung einer datenschutzgerechten und sicheren DMS-Anwendung treffen zu können, ist es erforderlich zu erheben welche Dokumente innerhalb der Kreisverwaltung verarbeitet werden und welche Risiken im Umgang mit diesen Daten grundsätzlich bestehen.

Zu diesem Zweck wurde eine ämterspezifische datenschutzrechtliche Risikoabschätzung vorgenommen. Der behördliche Datenschutzbeauftragte wurde in seinem Auftrag dabei durch die Firma IMAKA unterstützt. Die im Rahmen standardisierter Interviews erzielten Abschätzungen wurden abschließend in einer Risikomatrix (Verhältnis zwischen Risikowahrscheinlichkeit und Schwere des möglichen Schadens) dokumentiert.

Die Risikobewertung kam dabei zu folgender abschließender Empfehlung:

Zusätzlich zu den grundsätzlich notwendigen Maßnahmen zur Umsetzung der DSGVO sind durch die Einführung eines landratsamtsweiten DMS keine speziellen Maßnahmen auf Grundlage der geführten Interviews erkennbar.

Ungeachtet dessen ist sich die Verwaltung der datenschutzrechtlichen Belange bewusst und verfolgt auch im weiteren Einführungsprozess eine fortlaufende Evaluierung notwendiger Maßnahmen und Anpassungen (organisatorische Regelungen etc.) im Betrieb der DMS-Software:

- ✓ Rechte- und Rollenkonzept
- ✓ Rahmenkonzeption zur historischen Archivierung
- ✓ Sicherstellung der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen
- ✓ Löschkonzeption

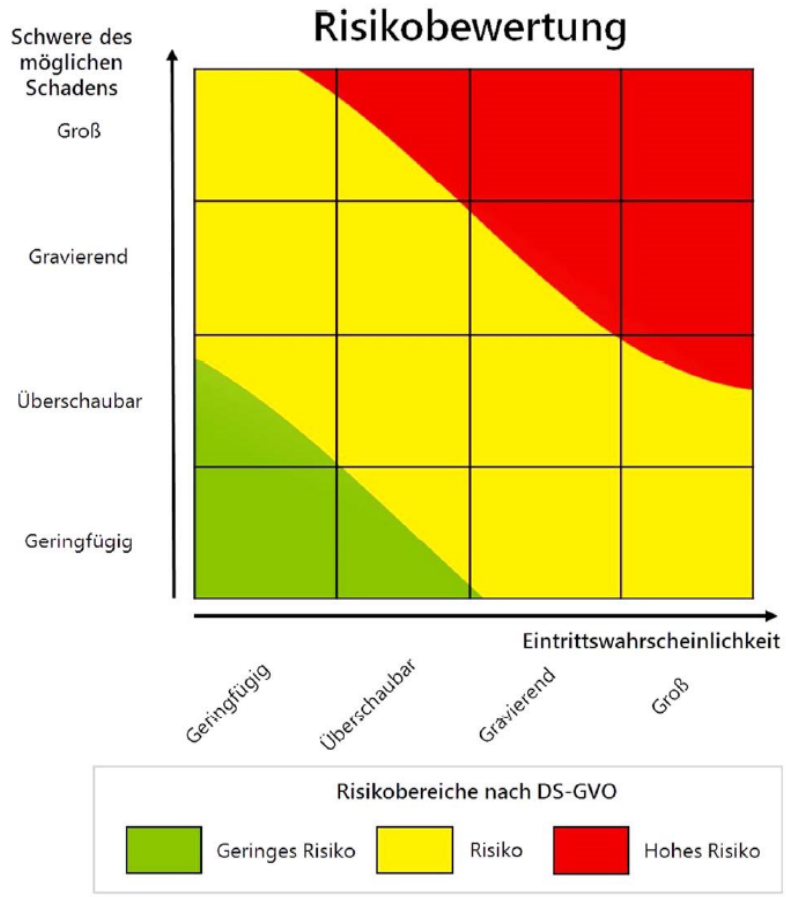

Abbildung 2: Risikomatrix

Prüferrolle:

Ein differenziertes Rechte- und Rollenkonzept ist auch im Rahmen der Prüftätigkeiten der Stabsstelle Prüfung- und Kommunalaufsicht angezeigt. Nach rechtlicher Überprüfung ist vom Grundsatz der beschränkten Zugriffsbefugnis auszugehen. Permanente Zugriffe sind nur in Ausnahmefällen zulässig. Die Akteneinsicht ist demnach im Grundsatz individuell an-

zufordern. Zudem ist es erforderlich in den Fachakten unveränderliche Prüfvermerke anzubringen. Diese Überlegungen zur sogenannten „Prüferrolle“ sind entsprechend programmtechnisch umzusetzen.

3 Ausblick „Rollout“-Planung 2021:

Die im Tätigkeitsbericht referenzierten Anbindungen der weiteren IT-Verfahren werden zum Abschluss gebracht und nach erfolgreicher Testphase in den Produktivbetrieb überführt:

- Avviso + Avviso Tourer (Amt 11)
- Cosinex (Amt 11)
- Lüvis / Balvi (Amt 34)
- X-Base (Amt 41)
- Q-Soft (Abfallwirtschaft)

Für das Jahr 2021 wird gemäß den Festlegungen der Steuerungsgruppe DMS der Fokus im weiteren Rollout auf die Sachakten gelegt. Die Sachakten haben keinen direkten Bezug zu einem IT-Fachverfahren und werden strukturiert nach Aktenplan abgelegt.

Mit der Umstellung des Amtes für IuK konnten erste Erfahrungswerte für die Herangehensweise im Themenfeld Wissensmanagement eruiert werden. Derzeit werden die sogenannten Wissensdokumente vorrangig in den jeweiligen Amtslaufwerken gespeichert. Um eine strukturierte Überführung ins DMS zu ermöglichen soll eine Datenimportfunktion der Firma codia genutzt werden. Die Umstrukturierung des Datenbestandes und die anschließende Datenmigration sollen pilothaft mit einer Organisationseinheit getestet werden um dann flächendeckend zum Einsatz zu kommen.

4 Finanzielle Auswirkungen:

Die bisherigen Mittelbedarfe zum Stichtag 31.10.2020 sind nachfolgend dargestellt

Haushaltsjahr	Investitionsauftrag	Planansatz	Ergebnis	Differenz
2014	714007001001	455.000 €	62.132,57 €	392.867,43 €
2015	714007001001	300.000 €	51.026,84 €	248.973,16 €
2016	714007001001	150.000 €	26.348,98 €	123.651,02 €
2017	714007001001	328.000 €	185.684,03 €	120.687,44 €
2018	714007001005	503.000 €	295.840,29 €	207.159,71 €
2019	714007001005	500.000 €	218.215,71 €	281.784,29 €
2020	714007001005	500.000 €	364.883,07 €	135.116,93 €
Gesamt		**2.736.000 €**	**1.204.131,49 €**	**1.531.868,51 €**

Die Ausgaben des Haushaltsjahres 2020 (Stichtag 31.10.2020) verteilen sich dabei in folgende Kategorien:

Ausgabe	Ergebnis
Projektmanagementunterstützung, Qualitätssicherung, IT-Konzeption	174.137,75 €
Aktenscan	108.156,86 €
Schnittstellen zu Fachverfahren	38.152,17 €
Arbeitsplatzlizenzen, Wartung und Support, Customizing	43.272,73 €
Fortbildungen	1.163,56 €
Gesamt:	**364.883,07 €**

Roland Bernhard