

Organisationsmodell Geschäftsprozessmanagement zum Geschäftsprozessanalyseverfahren der Bezirke (GAV)

in der Fassung des RdB-Beschluss R-403/2014 vom 23.01.2014

Die Berliner Verwaltung strebt, wie bundesweit eine Vielzahl von Verwaltungen, eine Steuerung über ihre Geschäftsprozesse an. Während Geschäftsprozess*optimierungen*, d.h. anlass- und einzelfallbezogene Maßnahmen, seit vielen Jahren in Berlin etabliert sind, kann von einem Geschäftsprozess*management*, welches systematisch und nach einheitlichen Kriterien vorgeht, bisher kaum die Rede sein. Auch im bundesweiten Vergleich gibt es dafür noch kein realisiertes Beispiel.

Die Voraussetzungen für ein (Verwaltungs-) Geschäftsprozessmanagement in Berlin zu schaffen, ist Aufgabe des landesweiten Organisationsmanagements der Senatsverwaltung für Inneres und Sport. Dabei liegt der Fokus auf der Bezirksebene.

Nach der Einschätzung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), welche sich intensiv mit dem Thema Geschäftsprozessmanagement beschäftigt, werden in den Kommunen ca. 1.500 bis 3.500 unterschiedliche Geschäftsprozesse betrieben. Unter Effizienzgesichtspunkten empfiehlt die KGSt eine klare Prioritätensetzung bei der Auswahl der zu optimierenden Geschäftsprozesse.

Berlin verfügt – im Vergleich zu anderen Verwaltungen – über „Startvorteile“ bei der Erstellung eines „Kataloges der Geschäftsprozesse“. So gibt es den hochwertigen, für die Zwecke der Kostenrechnung und Budgetierung gelebten, Produktkatalog der Bezirke. Dieser kann als gute Basis für die Bestimmung der Geschäftsprozesse dienen (Produkt = was wird erzeugt?; Prozess = wie wird es erzeugt?). In Einzelfällen besteht eine Produkterstellung aus *einem* Prozess, in der Regel jedoch aus *vielen* Prozessen.

Im Projekt „Nachhaltige Verfahrensmodernisierung (ProNVM)“ wurde unter Leitung der SenInnSport ein erster Katalog der erfolgskritischen bezirklichen externen Geschäftsprozesse (sog. Top 100-Katalog oder auch Kernportfolio) erarbeitet. Kriterien für die Einstufung als „erfolgskritisch“ waren die *Fallhäufigkeit* (soweit in den Produktmengen abgebildet) und die (auf dem Produkt gebuchten) *direkt zurechenbaren Personalkosten*.

Die Top 100-Prozesse sind somit diejenigen bezirklichen Geschäftsprozesse, deren effizientere Gestaltung den höchsten Gesamtnutzen verspricht. Auf dieses Kernportfolio der bezirklichen externen Geschäftsprozesse hin müssen demzufolge künftig die zentralen Modernisierungsanstrengungen und -ressourcen ausgerichtet sein. Die Reihenfolge der Bearbeitung dieser Prozesse soll unter Einbeziehung aller Prozessbeteiligten, abhängig von einer Vielzahl situativer Faktoren (u. a. IT-Ersatzbeschaffungsabsichten, Ressourcenrelevanz, Kundenorientierung) bestimmt werden.

Mit der Einführung eines nachhaltigen Geschäftsprozessmanagements verbinden sich folgende Ziele:

- a) Auf dezentraler Ebene ein Instrument zu schaffen, um mit immer knapper werdenden Ressourcen durch optimierte Geschäftsprozesse die fachlichen Aufgaben erfüllen zu können,
- b) eine weitere bezirksübergreifende Vereinheitlichung und Standardisierung zu erreichen, die dem Bürger (Einheitlichkeit der Verwaltung) *und* der Verwaltung (Effizienz) nutzt,
- c) zentral die erforderlichen organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um dezentral effiziente, IT-gestützte Geschäftsprozesse zu etablieren.

In dem Projekt „Nachhaltige Verfahrensmodernisierung (ProNVM)“ ist unter anderem deutlich geworden, dass die verbindliche Abstimmung von Sollprozessen formal klar definierte Strukturen und Entscheidungswege erfordert, die bis dato in der Berliner Verwaltung für diesen Zweck noch nicht eingeführt sind.

Die Ausarbeitung dieses „**Organisationsmodells Geschäftsprozessmanagement**“ wurde als nächster Meilenstein vom Staatssekretärsausschuss zur Verwaltungsmodernisierung zur Etablierung eines Geschäftsprozessmanagements im Land Berlin gefordert (Beschluss vom 18.06.2012):

„Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport wird gebeten [zu a) und b) gemeinsam mit der AG Organisation der bezirklichen Steuerungsdienste, der Geschäftsstelle Produktkatalog der Berliner Bezirke und soweit zuständig der Senatsverwaltung für Finanzen],

- a) ein Organisationsmodell für ein bezirkseinheitliches Geschäftsprozessmanagement zu erarbeiten und das Arbeitsergebnis dem Rat der Bürgermeister bis Ende 2012 zur Entscheidung vorzulegen,*
- b) die erforderlichen Schritte einzuleiten, um das Produkt- und Prozessmanagement sukzessive miteinander zu verbinden,*
- c) das im Projekt NVM erarbeitete Vorgehensmodell für Geschäftsprozessoptimierungen als Leitfaden zu veröffentlichen.*

Dem Staatssekretärsausschuss zur Verwaltungsmodernisierung ist spätestens im 2. Quartal 2013 das Organisationsmodell vorzustellen und über den aktuellen Sachstand zu berichten.

Bei Modernisierungsentscheidungen im Rahmen der ServiceStadt Berlin soll das Kernportfolio der erfolgskritischen, externen bezirklichen Geschäftsprozesse (Top 100) vorrangig berücksichtigt werden, um so unter Effizienzgesichtspunkten den größtmöglichen Nutzeffekt für die Berliner Verwaltung zu erzielen. Das Kernportfolio (Top 100) verbindet dabei Geschäftsprozessmanagement und IT-Strategie. Das Kernportfolio ist in angemessenen Zeitabständen zu aktualisieren.“

Hiermit wird ein Rollen- und Verfahrensmodell vorgelegt, welches sich eng am bestehenden Produktänderungsverfahren orientiert.

Das **Geschäftsprozessanalyseverfahren der Bezirke (GAV)** ist eine – neu zu installierende - Daueraufgabe der Bezirke, die operativ in einem jährlichen Zeitablauf (01.07. – 30.06. des Folgejahres) organisiert wird. Dabei endet das GAV-Geschäftsjahr im Juni, da die Jahresabschlüsse in der Kameralistik, im Produktänderungsverfahren (PÄV) und in der Kostenrechnung vor allem im 4. Quartal viele Personalressourcen in den Bezirken binden.

Für ein Geschäftsprozessanalyseverfahren neu zu etablieren sind

- die Geschäftsprozessmentorengruppen mit den leitenden Geschäftsprozessmentoren. In der Realität kann eine Personalunion mit Rollenträgern im Produktänderungsverfahren nicht ausgeschlossen werden. Diese wird jedoch nicht erwartet und nur dann begrüßt, wenn dies die Rollenwahrnehmung im Produktänderungsverfahren nicht belastet.
- die Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement der Berliner Bezirke. Diese würde nach dem Muster der Geschäftsstelle Produktkatalog der Berliner Bezirke eingerichtet und dieser als eigenständiger Bereich zugeordnet werden.
- eine neue Aufgabenausprägung bei der SenInnSport. Diese orientiert sich im Rahmen der rechtlichen Grundlagen an der Rolle der Finanzverwaltung im Produktänderungsverfahren.
- Verstärkt benötigt werden auch wieder organisatorische Fähigkeiten sowohl in den Bezirks- wie in den Senatsverwaltungen.

Bei den Ressourcenüberlegungen ist anzurechnen, dass bereits jetzt Ressourcen für Geschäftsprozessoptimierungen gebunden sind – nur nicht so strukturiert und bisher nicht „nachhaltig“.

Für eine Ressourcenplanung sind drei Phasen zu unterscheiden:

1. Phase: Erarbeitung und Einführung eines Organisationsmodells (Zeitraum: II. Halbjahr 2013 – 30.06.2014)
2. Phase: Betrieb während der Aufbauphase (01.07.2014 – 30.06.2015)
3. Phase: laufender Betrieb ab 01.07.2015

Bei der Ausarbeitung des vorliegenden Organisations- und Rollenmodells wird von einem iterativen Lernprozess ausgegangen, d.h. Ziel ist es nicht, alle Eventualitäten abzubilden sondern vielmehr einen ersten Start zu ermöglichen. Dabei sollen feste Strukturen vorgegeben werden, in denen flexibel agiert werden kann. Zu erwarten steht, dass die Erfordernisse, was Tagungsfrequenzen und Konfliktlösungsanstrengungen angeht, von Geschäftsprozess zu Geschäftsprozess stark variieren werden.

| Zeile | Rollen im Verfahren zur Erlangung zertifizierter Prozessbeschreibungen |
|-------|---|
| 0 | Politisch-strategische Steuerung |
| 0.1 | Dem RdB obliegt im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit für die bezirklichen Belange die politisch-strategische Steuerung des Geschäftsprozessmanagements (GPM). |
| 0.2 | Hierzu gehören insbesondere |
| 0.3 | a) die Festlegung der Bearbeitungsschwerpunkte des jährlichen Geschäftsprozessanalyseverfahrens (= jährlicher Ablaufplan); |
| 0.4 | b) die Beschlussfassung in Form von Empfehlungen für die bezirksübergreifend einheitliche Anwendung der Ergebnisse des Geschäftsprozessanalyseverfahrens sowie |
| 0.5 | c) die Vertretung der bezirklichen Interessen im Geschäftsprozessmanagement gegenüber dem Senat, der Senatsverwaltung für Inneres und Sport sowie der - abhängig von den Geschäftsprozessanalysen - zu beteiligenden Fachsenatsverwaltungen. |
| 0.6 | Der Ausschuss für Inneres des RdB übernimmt federführend die zentrale Beratungsfunktion für die mit dem Geschäftsprozessmanagement verbundenen politisch-strategischen Steuerungsaufgaben des RdB und bindet hierzu grundsätzlich die weiteren Ausschüsse des RdB nach Bedarf ein. Hierfür bringt die für die operative Steuerung des Geschäftsprozessmanagements verantwortliche Geschäftsstelle halbjährlich, über die/den für die Dienstaufsicht zuständige/n Bezirksbürgermeister/in, eine Vorlage "Geschäftsprozessanalyseverfahren – bezirksübergreifende Steuerung" in den RdB ein. Die zur Beratung dieser Vorlage unterjährig notwendigen Unterlagen werden hierzu direkt dem Ausschuss für Inneres zur Beratung überwiesen. |

| Zeile | Rollen im Verfahren zur Erlangung zertifizierter Prozessbeschreibungen |
|-------|--|
| 1. | <u>Strategische Steuerung: Die Rolle der SenInnSport</u> |
| 2. | <p>Als zentraler Verfahrensträgerin im Land Berlin obliegt der SenInnSport die strategische Steuerung der Rahmenbedingungen für das Geschäftsprozessmanagement (GPM) im Land Berlin.</p> <p>Festgestellte Änderungsanforderungen mit grundsätzlicher Bedeutung für das Geschäftsprozessanalyseverfahren (GAV) werden, soweit sie die Bezirke betreffen, dem RdB zur Stellungnahme vorgelegt. Operative Änderungsanforderungen werden der Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement der Berliner Bezirke (GstGPM), (siehe Zeile 14 ff.) direkt übergeben.</p> <p>Die Qualitätssicherung durch die SenInnSport findet auf zwei Ebenen statt.</p> |
| 3. | Erstens: Qualitätssicherung der SenInnSport auf der Ebene des GAV |
| 4. | - Die Mitarbeit im laufenden GAV und im Hinblick auf die Vorberaterung von RdB-Vorlagen, hierzu wird sie in die Beratung der RdB-Vorlagen zum GAV aktiv einbezogen, insbesondere in den RdB-Ausschüssen oder einer speziell für das GAV vom RdB-Innenausschuss eingerichteten AG-GAV. |
| 5. | - Die problemorientierte Information über den Verfahrensstand im GAV durch die Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement. |
| 6. | - Das Instrument der „Schriftlichen Einwendung“ im GAV, wenn aus Sicht der SenInnSport Verfahrensstände und Prozessergebnisse einer Korrektur bedürfen. Diese „Schriftlichen Einwendungen“ haben empfehlenden Charakter. |
| 7. | - Die Teilnahme an den Geschäftsprozessmentorengruppen (siehe Zeile 30 ff.) nach Maßgabe ihrer Ressourcen und Prioritäten. |
| 8. | - Die Einbeziehung der jeweiligen Fachsenatsverwaltungen in das GAV. |
| 9. | Zweitens: Qualitätssicherung auf der Ebene des landesweiten GPM |
| 10. | - Die Wahrnehmung der Rolle als zentrale Verfahrensverantwortliche für den Aufbau und Betrieb der Prozessbibliothek, hier insbesondere durch die Zertifizierung der Standard-Prozesssteckbriefe und die Zertifizierung der Standard-Prozessmodelle. |
| 11. | - Die organisatorisch-technische Veröffentlichung einer neuen „Kernportfolio-Version“. |
| 12. | - Die Vernetzung des GPM, insbesondere der Prozessbibliothek, mit der E-Governmentstrategie, den IT-Organisationsgrundsätzen sowie dem IT-Konsolidierungskonzept des Landes Berlin. |
| 13. | <u>Operative Steuerung</u> |
| 14. | <p>Die Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement der Berliner Bezirke/GstGPM (neu) ist die</p> <ul style="list-style-type: none"> a) zentrale organisatorische Verfahrensträgerin für die Durchführung der Projekte der Geschäftsprozessanalysen der Berliner Bezirke und b) unterstützt – <u>auf Wunsch des jeweiligen Bezirks</u> – zusammen mit den Geschäftsprozessmentorengruppen die Umsetzung optimierter Geschäftsprozesse in den Bezirken. |
| 15. | - Die GstGPM organisiert in Zusammenarbeit mit der SenInnSport den Ablaufplan für das jährliche GAV. |
| 16. | - Sie informiert die Geschäftsprozessmentorengruppen über den Stand des Berliner GPM. |

| Zeile | Rollen im Verfahren zur Erlangung zertifizierter Prozessbeschreibungen |
|-------|--|
| 17 | - Ihr obliegt die Sicherstellung der Einhaltung der konzeptionellen Vorgaben des Berliner GPM auf Bezirksebene. |
| 18 | - Die GstGPM trägt die Projektverantwortung für die Durchführung der Geschäftsprozessanalysen mit Hilfe von Geschäftsprozessmentorengruppen. |
| 19 | - Ihr obliegt sowohl in Bezug auf die Prozessanalyseergebnisse als auch auf den Prozessverlauf die Qualitätssicherung auf der Bezirksebene; hierzu wird ihr eine Mitzeichnungspflicht (im Produktänderungsverfahren „Vetorecht“) in Bezug auf die Projektergebnisse übertragen, welches auf Bezirksebene (analog zum Produktänderungsverfahren) nur durch den RdB relativiert werden kann. |
| 20 | - Sie übernimmt die Prozessdokumentation. |
| 21 | - Die für das Verfahren notwendigen RdB-Vorlagen der GstGPM werden über die bzw. den für die Dienstaufsicht der GstGPM zuständige/n Bezirksbürgermeister/in inhaltlich unverändert , aber ggf. kommentiert, eingebracht . |
| 22 | - Die GstGPM ist auf der Bezirksebene die zentrale Anwenderin bzw. die Administratorin für den Aufbau und die Weiterentwicklung der Prozessbibliothek. |
| 23 | - Die GstGPM informiert die SenInnSport fortlaufend über Fortschritte und Probleme im GAV. |
| 24 | - Die GstGPM gewährleistet die notwendige Abstimmung des GAV mit dem Produktänderungsverfahren. |
| 25 | - Zunächst sind die 100 wichtigsten Prozesse der Berliner Bezirksverwaltung (sog. „Kernportfolio“) zu bearbeiten. Die Reihenfolge der Bearbeitung dieser Prozesse soll unter Einbeziehung aller Prozessbeteiligten, abhängig von einer Vielzahl situativer Faktoren (u. A. IT-Ersatzbeschaffungsabsichten, Ressourcenrelevanz, Kundenorientierung), bestimmt werden. Es wird davon ausgegangen, dass diese Arbeit abhängig von der Komplexität der Geschäftsprozesse sowie den Personalressourcen in den Bezirken mit der Einrichtung weniger zeitgleich arbeitender, bezirksübergreifender Geschäftsprozessmentorengruppen, die monatlich tagen, beginnt. |
| 26 | In der Einführungsphase organisiert die GstGPM den für das GPM notwendigen Wissenstransfer durch eigene Schulungsangebote und durch die Wahrnehmung externer Schulungsträger (einschließlich Verwaltungsakademie). |
| 27 | <u>Operatives Geschäft und Qualitätssicherung</u> |
| 28 | Die Amtsleitungsrunden der Berliner Bezirke sichern die fachliche Begleitung der Projekte der Geschäftsprozessanalyseverfahren. |
| 29 | - Sie besitzen das Erstvorschlagsrecht für die Auswahl der zu analysierenden Geschäftsprozesse (=Zusammensetzung des Kernportfolios für ihren Fachbereich). |
| 30 | - Die Amtsleitungsrunden richten in Abstimmung mit der GstGPM für das GAV Arbeitsgruppen, sog. Geschäftsprozessmentorengruppen (neu) ein. |
| 31 | - Diesen gehören mindestens zwei Amtsleitungen an, die als Leitende Geschäftsprozessmentoren (neu) die fachliche Durchführung/Begleitung der Geschäftsprozessanalyse-Projekte sichern; die organisatorische Projektverantwortung liegt bei der GstGPM. |
| 32 | - Grundsätzlich hat jeder Bezirk seinen personellen Beitrag für die Rollen in den Strukturen des Geschäftsprozessmanagement sicherzustellen. Die Realisierung dieses Grundsatzes obliegt der Abstimmung der Bezirke untereinander. |
| 33 | - Die Teilnahme anderer Rollenträger ist mit Unterstützung der GstGPM wie folgt zu gewährleisten: a. Mit der zuständigen Senatsfachverwaltung ist, mit Unterstützung der SenInnSport, eine kontinuierliche Teilnahme zu vereinbaren. b. Die Teilnahme der Geschäftsstelle Geschäftsprozessmanagement der Berliner Bezirke ist verpflichtend; dieser obliegt auch grundsätzlich die Protokollführung. |

| Zeile | Rollen im Verfahren zur Erlangung zertifizierter Prozessbeschreibungen |
|-------|---|
| | c. Der für das Berliner Geschäftsprozessmanagement federführenden Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist die Teilnahme zu ermöglichen. |
| 34 | <p>- <u>Idealtypisch</u> setzt sich eine Geschäftsprozessmentorengruppe wie folgt zusammen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Aus dem für die Geschäftsprozessanalyse und -prozessdokumentation organisatorisch verantwortlichem Mitglied der Geschäftsstelle GPM, b. leitende/r fachlicher Geschäftsprozessmentor/in und zwei weitere Amtsleitungen, c. drei Mitarbeiter/innen, die in den zu analysierenden Prozesse arbeiten, d. Vertreter/innen der zuständigen Senatsfachverwaltung, e. ein/e bezirkliche/r Organisator/in, soweit hier noch die Ressourcen vorhanden sind, f. SenInnSport. |
| 35 | Der Runde der Steuerungsdienstleitungen ist durch die GStGPM sowie durch die SenInnSport in Bezug auf Grundsatzfragen, insbesondere die strategische Ausrichtung des GPM, einzubeziehen. |
| 36 | (Zeile 36 – 39 weggefallen) |
| 37 | |
| 38 | |
| 39 | |

| | |
|----|--|
| 40 | Verfahrensabläufe „Kernportfolio“ |
| 41 | Einstiegsverfahren 2012/2013: |
| 42 | - Die vom Staatssekretärsausschuss zur Verwaltungsmodernisierung im Rahmen der Abnahme der Projektergebnisse des Projektes „Nachhaltige Verfahrensmodernisierung (ProNVM)“ am 18.06.2012 abgenommene Version 1.0 des Kernportfolios wird dem RdB zur Beratung und Bestätigung vorgelegt. |
| 43 | - Änderungsvorschläge werden für den Fall, dass die SenInnSport keine Einwendung geltend macht, innerhalb der Struktur des Regelverfahrens (s.u.) bearbeitet. |
| 44 | - Für den Fall des Vorliegens einer „Schriftlichen Einwendung“ der SenInnSport entscheidet der Senat im Rahmen der verfassungsrechtlichen Regelungen. |
| 45 | Regelverfahren (= Weiterentwicklung des Kernportfolios): |
| 46 | - Unterjährige Änderungsvorschläge zum Kernportfolio aus dem GAV (z.B. den Bezirken, den Geschäftsprozessmentorengruppen) werden von der GstGPM protokolliert und für die Berichterstattung in der Runde der Steuerungsdienstleitungen aufbereitet. |
| 47 | - Für Kernportfolio-Beratungen der Steuerungsdienstleitungsrunde ist die Teilnahme der SenInnSport, der Leitenden Geschäftsprozessmentoren der betreffenden Geschäftsbereiche sowie der GstGPM obligatorisch. |
| 48 | - Besteht zwischen den Rollenträgern des GAV Konsens über die Portfolio-Änderung, so wird diese zum nächstmöglichen Zeitpunkt umgesetzt und dem RdB im Juni eines Jahres durch die GstGPM mitgeteilt. |
| 49 | - Der Dissens-Fall wird durch die GstGPM protokolliert und - abhängig von der Dringlichkeit - dem RdB zeitnah oder mit der Regel-RdB-Vorlage im Juni eines Jahres zur Beschlussfassung vorlegt. |
| 50 | - Für den Fall des Vorliegens einer „Schriftlichen Einwendung“ der SenInnSport entscheidet der Senat im Rahmen der bestehenden Regelungen. |

| | |
|----|---|
| 51 | Verfahrensabläufe „Beschluss zum Soll-Prozess“ |
| 52 | Regelverfahren (= Festlegung eines Prozesses als Soll-Prozess): |
| 53 | - Im Geschäftsprozessanalyseverfahren (GPA) werden Geschäftsprozesse aus dem Kernportfolio analysiert und im Hinblick auf die Definition eines berlinweiten Soll-Prozesses optimiert (ggf. unter Einsatz zentraler Mittel aus dem ServiceStadt Berlin-Programm). |
| 54 | - Die GstGPM ermöglicht SenInnSport die Mitwirkung in GPA und informiert diese laufend über das Verfahren, insbesondere über Ergebnisse, die dem RdB zur Beratung vorgelegt werden sollen. |
| 55 | - Der RdB beschließt – auf Vorlage der GstGPM – <u>die Empfehlung</u> , den optimierten Soll-Prozess in allen Bezirken zu realisieren. Die Empfehlung bezieht gesetzlichen Zuständigkeiten der Senatsverwaltungen für die berlinweite Steuerung von Soll-Prozessen ein. |
| 56 | - Wird der Empfehlung gefolgt, dann erfolgt die Umsetzung des Soll-Prozesses in den Bezirken mit Unterstützung der GstGPM und der Geschäftsprozessmentorengruppen. |