

Vorgangssteuerung in der Zentralen Medizinischen Gutachtenstelle (ZMGA) des Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin auf Basis von OctoWare®TN

Einleitung

Mit dem Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (Gesundheitsdienst-Gesetz GDG) vom 25. Mai 2006 wurden die Zuständigkeiten des öffentlichen Gesundheitsdienstes im Land Berlin neu geordnet. Gemäß § 2 GDG nimmt das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) die Aufgaben einer Zentralen Medizinischen Gutachtenstelle (ZMGA) wahr. Die ZMGA ist neben dem Referat Ärztliche Begutachtung (Soziales Entschädigungsrecht, Schwerbehindertenrecht, Landespflegegeldgesetz und orthopädische Versorgung) als zweites Referat, in dem Gutachten erstellt werden, der Abteilung Gesundheit des LAGeSo zugeordnet. In neuen Räumlichkeiten am Standort Moabit erfolgte schrittweise im Jahr 2008 die Zusammenführung der früheren sechs Amts- und Vertrauensärztlichen Dienste der Berliner Bezirke.

Wesentliches Aufgabenfeld der ZMGA ist die Gutachtenerstellung für

- Verbeamtungen nach § 8 LBG
- Dienstfähigkeit nach § 26 Beamtenstatusgesetz in Verbindung mit § 39 LBG
- Dienstunfälle nach dem Beamtenversorgungsgesetz
- Einstellungen nach TVÖD, TV-L oder BAT
- Arbeitsfähigkeit nach tarifrechtlichen Vorschriften

sowie auf Basis anderer rechtlicher Grundlagen wie AsylbLG, EStG oder AdVermiG.

Die Hauptauftraggeber der ZMGA sind

- Hauptverwaltung Berlins (Senatsverwaltungen)
- 12 Bezirksverwaltungen Berlins
- externe Auftraggeber (Bundesverwaltungen, Universitäten sowie Hoch- und Fachschulen Berlins, Bundesbeihilfestelle, Kirche usw.)

Begleitend zu dieser Umgestaltung wurde eine neue Software eingeführt, deren Aufgabe es sein sollte, die gesamte Vorgangssteuerung beginnend beim Auftrags-

eingang über die Planung aller erforderlichen Aktivitäten bis hin zur Gutachtenerstellung und Abrechnung jedes einzelnen Vorgangs zu übernehmen. Als Kernkomponenten der neuen Software waren ein leistungsfähiges Termin- und Fristenmanagement sowie ein System zur aktiven Unterstützung der Ressourcenplanung gefordert. Darüber hinaus sollte die neue Software Funktionen zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) enthalten, über statistische Auswertemöglichkeiten zur Analyse und Darstellung der Tätigkeit der ZMGA verfügen und Schnittstellen zu anderen Fachverfahren besitzen.

Ausgangssituation und organisatorische Randbedingungen

Zur Ausgangssituation 2008 gehörte, dass die sechs Amts- und Vertrauensärztlichen Dienste der Berliner Bezirke auf eine sehr unterschiedliche Art und Weise arbeiteten. Das betraf im Grunde alle Bereiche der Tätigkeit und der Arbeitsorganisation vom System der Einbestellung bis hin zu sechs verschiedenen Archiven, die mit Bildung der ZMGA zusammengeführt werden mussten. Nach einer Phase des Ausprobierens und der Suche nach geeigneten arbeitsorganisatorischen Formen wurde in der ZMGA eine zentrale Anmeldung und eine Zentrale Untersuchungsressourcenvergabe eingeführt.

Die Aufträge zur Erstellung eines Gutachtens werden in der ZMGA von der zentralen Anmeldung schriftlich entgegengenommen. Nach der Prüfung der formalen Zuständigkeit wird, soweit nicht bereits vorhanden, eine Akte angelegt. Diese Akte wird von der Anmeldung anschließend an die Zentrale Untersuchungsressourcenvergabe (ZURV) weitergeleitet, wo in Abhängigkeit von der Art des zu erstellenden Gutachtens (Rechtsgrundlage, medizinische Anforderung) die Eröffnung eines konkreten Vorgangs sowie dessen Zuordnung zu einer Gutachterin oder einem Gutachter erfolgt.

Das jährlich von der Anmeldung und von ZURV zu bearbeitende und zu steuernde Auftragsaufkommen liegt gegenwärtig etwa bei 14.000 Aufträgen. Die Gutachtenerstellung wird von zurzeit 21 Gutachterinnen und Gutachtern durchgeführt, die verschiedene Fachrichtungen vertreten, z. B. Innere Medizin, Chirurgie, Öffentliches Gesundheitswesen, Arbeitsmedizin, Allgemeinmedizin und Zahnmedizin. Für Zusatzbegutachtungen kann die ZMGA außerdem auf interne Fachärztinnen und Fachärzte des Referates Ärztliche Begutachtung des LAGeSo und auf eine Reihe von externen Gutachterinnen und Gutachtern zurückgreifen.

Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der ZMGA ist die Umsetzung des erarbeiteten Qualitätssicherungskonzepts mit den Schwerpunkten Harmonisierung der Arbeitsabläufe (Prozessoptimierung), Kundenorientierung (Sicherung der Ergebnisqualität), Personalentwicklung und Evaluation (Weiterentwicklung und Kontrolle). Die Entwicklung und Optimierung der Vorgangssteuerung mit dem Ziel der fachlich korrekten, termin- und fristgerechten Bearbeitung aller Vorgänge stand in den ersten Jahren des Bestehens der ZMGA im Vordergrund. Die ständige Anpassung der Arbeitsprozesse an sich ändernde Rahmenbedingungen, wie Auftragslage, Gesetzesänderungen, Personalressourcen usw., ist ein bleibender Schwerpunkt in der Arbeit der ZMGA. Die Einführung einer Termin- und Fristenüberwachung und einer zentralen Terminvergabe zur Verteilung der Vorgänge an die Gutachterinnen und Gutachter der ZMGA schufen notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit.

Steuerung der Vorgangsbearbeitung des Gutachterlichen Dienstes

Mit der Einführung der neuen Software wurde die elektronische Akte ins Leben gerufen. Papierakten werden vorerst je-

doch weiter gepflegt. In einer elektronischen Akte zu einer Person werden alle Vorgänge zusammengefasst, die zu einem speziellen Aktenbereich gehören. Die Festlegung, welche Aktenbereiche unterschieden werden sollen, wurde vor Inbetriebnahme des Systems abgestimmt und per Konfiguration umgesetzt. Es erfolgt eine Unterteilung in beamtenrechtliche und sonstige Vorgänge.

Die gutachterlichen Vorgänge werden entsprechend des zu erstellenden Gutachtens klassifiziert. Zurzeit können in der ZMGA ca. 100 verschiedene Gutachtenarten erstellt werden. Die Durchlaufsteuerung der Vorgänge innerhalb der ZMGA erfolgt auf der Grundlage von **Koordinierungsbögen** (siehe Tabelle 1). Sie beinhalten – in weitgehend chronologischer Abfolge – alle zur Abarbeitung eines speziellen Vorgangs zeitlich zu planenden und auszuführenden Aktivitäten wie z. B.

- Festlegung des Untersuchungstermins
- Versenden der Einladung
- Vorsprache in der Anmeldung
- Durchführung der Untersuchung
- Gutachtenerstellung
- Information des Auftraggebers

Die Koordinierungsbögen sind ein wesentliches Instrument zur Vorgangssteuerung. Deshalb war es von besonderer Wichtigkeit, sie im neuen Softwaresystem in elektronischer Form abzubilden. Neben der Zusammenstellung der einzelnen Aufgaben bzw. Aktivitäten sollten auch deren zeitliche Bezüge zueinander (Beginn, Dauer, Ende, Vorwarnzeit) vorgegeben und erfasst werden können.

Die Konfiguration der elektronischen Koordinierungsbögen wird vom Systemver-

Bereich	Aufgaben	Fristen
Anmeldung/ Aktenhaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Auftragseingang • Feststellung der Zuständigkeit • Erfassen der Personendaten und Anlegen der Akte 	
ZURV	<ul style="list-style-type: none"> • Falleröffnung • Terminierung der Vorsprache zur Untersuchung • Fristsetzungen • Ggf. wiederholte Nachplanung 	Einladungsfrist
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Versenden der Einladungen • Vorbereitende Arbeiten 	
Anmeldung	<ul style="list-style-type: none"> • Vorsprache zur Untersuchung 	Frist zur Gutachtenerstellung
Ärztlicher Dienst	<ul style="list-style-type: none"> • Untersuchung • Ggf. Diagnostik • Ggf. Einholung von Zusatzgutachten • Gutachtenerstellung • Prüfung des Gutachtens 	
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Gutachten versenden • Auftraggeber informieren 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungsabrechnung • Fall abschließen 	Frist zur Information des Auftraggebers

Tabelle 1: Vereinfachtes Ablaufschema eines Gutachterlichen Vorganges in der ZMGA

walter durchgeführt. Zu diesem Zweck müssen, ausgehend von der jeweiligen Vorgangsklassifikation, spezielle Steuerdaten erzeugt werden. Die verschiedenen zu planenden Aufgaben bzw. Termine werden im System als **Aktivitätenarten** abgelegt. Eine Aktivitätenart ist im Wesentlichen durch ihre Plandauer, den Zeitpunkt, zu dem die jeweilige Aktivität durchgeführt wird bzw. abgeschlossen sein muss und ihr Verhältnis zu anderen Aktivitätenarten charakterisiert. So ist beispielsweise die Aktivitätenart „Untersuchung“ einerseits eine notwendige Aktivität vor einer „Gutachtenerstellung“ und

andererseits eine der „Vorsprache in der Anmeldung“ nachfolgende Aktivität.

Abbildung 1 zeigt einen elektronischen Koordinierungsbogen mit mehreren möglichen Handlungsketten. Im Koordinierungsbogen wird die Zeitdauer jeder Aktivität relativ zu einem Datumswert (Planbezugsdatum) angegeben. Der Bezug kann ein festes Ereignisdatum (Auftragsdatum, Auftragseingang, Falleröffnung, Datum der Erstuntersuchung, etc.) aus dem Vorgang, „heute“ oder der laut Terminkalender aktuell festgelegte Zeitpunkt sein.

Die Vorgangssteuerung zur Erstellung der zurzeit ca. 100 verschiedenen Gutachtenarten basiert auf lediglich fünf unterschiedlichen Koordinierungsbögen, wobei jeder dieser Koordinierungsbögen ca. 10 bis 20 Steuerpositionen besitzt.

Neben der Darstellung der vorgangsbezogenen Aktivitäten im Koordinierungsbogen ist es notwendig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ZMGA (Ärzte, Gutachter, Verwaltungspersonal) in einer „beplanbaren“ Art und Weise in der Software zu erfassen. Dies geschieht in Form von **Personalressourcen**. Für jede Personalressource werden individuelle **Verfügbarkeiten** (Dienstzeit) bzw. **Nichtverfügbarkeiten** (Urlaub, Lehrgang, ...) erfasst (siehe Abbildung 2).

Daneben ist eine möglichst gleichmäßige Auslastung der einzelnen Gutachterinnen und Gutachter ein wichtiger Planungssichtpunkt. Zu diesem Zweck wurde ein

Abbildung 1: Elektronischer Koordinierungsbogen „große Untersuchung im AVD“

Abbildung 2: Verfügbarkeit einer Personalressource

Pensenschlüssel eingeführt, der für jede einzelne Ressource hinterlegt ist. Mit diesem Schlüssel wird ausgedrückt, bis zu welchem prozentualen Anteil ihrer Wochenarbeitszeit oder wie häufig pro Woche eine konkrete Ressource (z. B. Gutachter) Aktivitäten einer bestimmten Art (z. B. große Untersuchung) durchführen kann.

In der ZMGA wird derzeit ein Anteil von 40 % der verfügbaren Gesamtarbeitszeit für die erforderlichen Untersuchungen verpenst (siehe Abbildung 3). Die übrige Arbeitszeit steht für die Gutachtenerstellung und alle anderen Tätigkeiten, die nicht konkret im System erfasst werden, zur Verfügung.

Die gesamte Vorgangsbearbeitung in der Software wird durch Assistenten (Wizards) unterstützt. Für das **Termin- und Fristenmanagement** stehen zwei Assistenten zur Verfügung, ein Assistent zur Vorgangseröffnung und ein Assistent zur vorgangsbegleitenden Planung und Koordinierung. Die zu planenden Aktivitäten werden dort, ausgehend von den Vorgaben in den Koordinierungsbögen und in Abhängigkeit vom zu erstellenden Gutachten, konkreten Personalressourcen zugeordnet und mit genauen zeitlichen Angaben versehen (siehe Abbildung 4).

Zur Vorgangsteuerung müssen die laut Koordinierungsbogen **notwendigen Aktivitäten auf verfügbare Ressourcen abgebildet werden**. Für eine (zu planende) Aktivität stehen die Ressourcen zur Auswahl, die zum vorgesehenen Zeitpunkt für die entsprechende Aktivitätenart verfügbar sind. Die Reihenfolge, in der die Ressourcen vom System angeboten werden, entspricht einem speziellen Ranking. Dieses wird unter Berücksichtigung des individuellen Pensums über einen repräsentativen Zeitraum (z. B. ausgehend von „heute“ 8 Wochen in die Zukunft) ermittelt. Die am wenigsten ausgelastete Ressource erscheint in der Auswahlliste immer an erster Stelle.

Im Terminplaner werden die Zeiten, in denen eine Ressource verfügbar bzw. nicht verfügbar ist, farblich unterschiedlich dargestellt. Bei der automatischen, durch die Software gesteuerten Vergabe eines Termins öffnet sich der Terminplaner standardmäßig zum nächsten freien „passenden“ Termin. „Passend“ bedeutet in diesem Fall eine zeitliche Lücke unter Berücksichtigung der standardmäßigen Dauer eines solchen Termins und innerhalb der Verfügbarkeit der Personalressource für die konkrete Aktivitätengruppe (siehe Abbildung 5).

Aktivitätengruppe	Pensum [%]
Erstellung medizinischer Gutachten	40,00
medizinische Untersuchung/Bewertung	
Organisation	

Aktivitätenart	Pensum [max. Anz./Woche]
Amts- bzw. Vertrauensärztliche Stellungnahme im AVD (Aufgabe)	
ärztliches Gespräch im AVD (Termin)	16
große Untersuchung im AVD (Termin)	3
kleine Untersuchung im AVD (Termin)	5
Studium der Aktenlage im AVD (Termin)	5

Abbildung 3: Darstellung des Pensums einer Ressource

Aktivitätenart	planen	Arzt für	PersonalRessource	Terminsetzung	Planungsdauer	Vorwarnzeit
Studium der Aktenlage im AVD (Termin)	X Nein				15 min	
große Untersuchung im AVD (Termin)	✓ Ja	Allgemeinmedizin	Gutachter	30.08.2011 10:00:00	1 h	
Vorsprache im GAD (Termin)	✓ Ja		Gruppe Anmeldung AVD	30.08.2011 09:45:00	15 min	
Einladungsfrist im GAD (Aufgabe)			Gruppe Anmeldung AVD	16.08.2011	7 Tage	7 Tage
ärztliches Gespräch im AVD (Termin)	✓ Ja				15 min	
Vorsprache im GAD (Termin)	X Nein				15 min	
Einladungsfrist im GAD (Aufgabe)	X Nein				7 Tage	7 Tage

Aktivitätenart	planen	Arzt für	PersonalRessource	Terminsetzung	Planungsdauer	Vorwarnzeit
Amts- bzw. Vertrauensärztliche Stellungnahme im AVD (Aufgabe)	✓ Ja	Allgemeinmedizin	Gutachter	28.09.2011	35 Tage	14 Tage
Zahnmed. Amtsärztliche Stellungnahme im AVD (Aufgabe)	X Nein			28.09.2011	35 Tage	14 Tage
Zusatzgutachten für den AVD (Aufgabe)	X Nein			16.09.2011	56 Tage	

Abbildung 4: Seite im Planungsassistenten für den Amtsärztlichen Dienst

Termin	Montag, 29. August	Dienstag, 30. August	Mittwoch, 31. August	Donnerstag, 1. September	Freitag, 2. September
10:00		große Untersuchung im AVD			
11:00					
12:00					
13:00					
14:00	große Untersuchung im AVD				
15:00					
16:00	ärztliches Gespräch im AVD				
17:00	ärztliches Gespräch im AVD				

Grunddaten	Titel	Beginn	Ende	Dauer	Terminart	Status	Verantwortlicher
	große Untersuchung im AVD	30.08.2011 10:00:00	30.08.2011 11:00:00	1 h	normal	Geplant	Gutachter

Abbildung 5: Darstellung der Verfügbarkeit einer Ressource (hellere Bereiche) im Terminplaner

Für den Fall, dass die im System abgelegten Aufgaben und Termine auch außerhalb benötigt werden, kann eine periodische Übermittlung, beispielsweise an ein zentral genutztes Outlook, erfolgen. Die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben ist gesichert.

Jede Aktivität hat einen Bezug zu einem Vorgangsdatum (Auftragsdatum, Auftragseingang, Vorgangsöffnung, Datum der Erstkoordinierung, Datum der Erstuntersuchung, Datum der Prüfung, Datum der Auftraggeberinformation, Abschlussdatum), zu dem diese abgeschlossen sein muss. Deren Erledigung kann in den verschiedenen Assistenten zur Vorgangssteuerung auf einer einheitlich gestalteten „Erledigungsseite“ quittiert werden. So werden z. B. im Assistenten Untersuchung/Begutachtung alle Aktivitäten vorgelegt, die im Vorfeld der Untersuchung geplant waren (siehe Abbildung 6).

Durchlaufzeiten – das Alpha und Omega der Vorgangssteuerung

Die Vorgangssteuerung erfordert Steuergrößen mit starkem Realitätsbezug. Zentrale und gleichzeitig schwierig zu greifende Größen sind Durchlaufzeiten durch einzelne Abschnitte der Vorgangsbearbeitung.

Im Gegensatz zur aktiven Vorgangssteuerung und Fristenüberwachung, die ausschließlich auf **geplanten** Terminen und Aufgaben basiert, kann die Feststellung von **realen** Durchlaufzeiten nur im Nachhinein aus vorgangsbezogen dokumentierten Datumswerten, die das Erreichen markanter Stadien darstellen, erfolgen. Der Aufwand für deren Erfassung muss unerheblich sein und die Daten sollten die realen Gegebenheiten möglichst exakt widerspiegeln. Es hat sich gezeigt, dass durch Verwendung von Assistenten zur Vorgangsbearbeitung gesichert ist, dass automatisch eine Vielzahl der benötigten Informationen erfasst und gespeichert werden, beispielsweise die Datumswerte der Vorgangsöffnung, der Erstkoordinierung, der Erstuntersuchung, der Gutachtenprüfung, der Information des Auftraggebers, das Abschlussdatum usw.

Für einen beliebigen Zeitraum können diese Daten dann zusammen mit allen anderen Sachdaten statistisch ausgewertet werden. So lassen sich beispielsweise die Zeiten von der Auftragseröffnung bis zur Gutachtenprüfung oder vom Auftrags-

Aktivität	erledigt	Datum Uhrzeit	Verantwortlicher
03.08.2011 13:45:00: Vorsprache im GAD	<input checked="" type="checkbox"/>	03.08.2011 14:00:00	Gruppe Anmeldung AVD
03.08.2011 14:00:00: große Untersuchung im AVD	<input checked="" type="checkbox"/>	03.08.2011 15:00:00	Gutachter
03.08.2011 15:30:00: ärztliches Gespräch im AVD	<input type="checkbox"/>	29.08.2011 15:45:00	Gutachter
ggf. zusätzlich als erledigt zu kennzeichnen			
Aktivität	erledigt	Datum Uhrzeit	Verantwortlicher
22.07.2011: Koordinierung im GAD	<input checked="" type="checkbox"/>	22.07.2011	Gruppe Anmeldung AVD
22.07.2011: Einladungsfrist im GAD	<input checked="" type="checkbox"/>	22.07.2011	Gruppe Anmeldung AVD

Abbildung 6: Erledigungsseite im Assistenten Untersuchung/Begutachtung

eingang bis zur Erstinformation des Auftraggebers aus allen Vorgängen oder auch nur bezogen auf konkrete Gutachtenarten ermitteln. Die Ergebnisse dieser Analyse können wiederum Eingang in die Systemkonfiguration (die zu setzenden Fristen) finden.

Leistungsabrechnung und Daten für die Kosten- und Leistungsrechnung

Neben der fiskalischen Abrechnung der Leistungen gegenüber den Auftraggebern in Form von Gebührenbescheiden werden im Zuge der Vorgangsbearbeitung gleichzeitig auch alle Daten für die Kosten- und Leistungsrechnung bereitgestellt. Darüber hinaus wird eine vollständige interne Verrechnung für die intern abzurechnenden Aufträge unterstützt. Die Leistungen werden kostenstellen- und kostenträgergenau einerseits als reale Leistungsziffern mit den Leistungspreisen entsprechend Gebührenkatalog und andererseits als Produktziffern entsprechend Produktkatalog dargestellt. Die ZMGA hat gegenwärtig sieben Produkte gebildet. Die erforderlichen Schlüsselkataloge sind im System hinterlegt und weitestgehend konkret zur Gutachtenart vorkonfiguriert. Die Datenübergabe der fiskalisch relevanten Buchungsdaten (inklusive der KLR-Daten) an das Haushalt-Kasse-Programm erfolgt auf elektronischem Weg.

Zusammenfassung und Ausblick

Im dritten Jahr des Echtbetriebs des neu eingeführten Verfahrens kann festgestellt werden, dass die ursprünglichen Zielstellungen erfüllt worden sind. Das angewendete Verfahren der Pensenrechnung hat sich in der Praxis bewährt und darf als sehr wirkungsvoll bezeichnet werden. Die Konfiguration des Systems musste bei laufendem Betrieb mehrfach nachjustiert werden, um die gewünschten Effekte zu

erreichen. Das war durch den nutzeroffenen Zugang, den das System zu allen Steuergrößen bietet, möglich, bedurfte aber eingehend geschulten Personals sowie der Konsultation der Softwarefirma.

Durch die softwaregestützte Tätigkeit der Zentralen Untersuchungsressourcenvergabe (ZURV) konnte die Auslastung der vorhandenen Personalressourcen der ZMGA optimiert (es konnten mehr Termine vergeben werden) und eine gleichmäßige Auslastung der Gutachterinnen und Gutachter der ZMGA erreicht werden. Mittels detaillierter Arztprofile (Verfügbarkeiten der Ressourcen) war es möglich, auf die individuelle Arbeitsorganisation der Ärzte einzugehen.

Insgesamt hat das System wegen der Transparenz und der gerechten Arbeitsverteilung eine hohe Akzeptanz bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erlangt und ist inzwischen zu einem unverzichtbaren Arbeitsinstrument geworden.

Vor kurzem wurde im Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) mit einem Test begonnen, der die Einführung des Fachverfahrens *OctoWare*[®]TN auf das Referat Ärztliche Begutachtung zum Ziel hat. Eine Besonderheit stellt hierbei u. a. die Integration einer großen Zahl externer Gutachter und die Beteiligung unterschiedlicher Fachdisziplinen an der Erstellung eines Gesamtgutachtens dar. Es ist außerdem geplant, die wechselseitige Beauftragung beider Bereiche untereinander mit dem Verfahren elektronisch zu unterstützen. Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte stellt hierbei höchste Anforderungen an das Sicherheitskonzept des Verfahrens.

*Dr. rer. pol. Marion Lenk
Dr. med. Renée Wirtmüller
(Zentrale Medizinische Gutachtenstelle,
LAGeSo Berlin)*

*Dr. rer. nat. Andreas Kirsch
(Geschäftsführer easy-soft GmbH
Dresden)*