

Neue Aktenführung Köniz – Beschaffung und Einführung eines Dokumenten-Management-Systems für die Gemeindeverwaltung

Kredit; Direktion Präsidiales und Finanzen

Bericht und Antrag des Gemeinderates an das Parlament

1. Ausgangslage

Die Verwaltung und Archivierung von papiergebundenen und elektronischen Unterlagen in der Gemeindeverwaltung Köniz entspricht seit längerem nicht mehr den Anforderungen an eine rechtmässige, effiziente und systematische Aktenführung. Mit Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen (ArchDV) der kantonalen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion per 1.1.2015 hat sich der Handlungsbedarf verschärft. Die neuen Anforderungen, insbesondere an den Umgang mit elektronischen Unterlagen, werden von der Gemeinde Köniz zurzeit nicht erfüllt. Die rechtmässige Aktenführung sowie die Sicherstellung des Öffentlichkeitsprinzips sind nicht vollumfänglich gewährleistet.

Die Gemeindeverwaltung beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit dieser Thematik:

- 2010 hat das Regierungsstatthalteramt das Gemeindearchiv mit dem Prädikat „Minimalstandard“ knapp abgenommen. Die festgestellten Mängel betreffen nicht nur das Archivwesen, sondern den gesamten Zyklus der Aktenführung.
- In Dezember 2010 hat der Gemeinderat zusammen mit der Gemeinde Muri das Geschäftsverwaltungs-Projekt „GEVER Köniz-Muri“ gestartet. Ziel war unter anderem die Einführung einer Software für die Geschäftsverwaltung (GEVER), welche die Verwaltung, Bewirtschaftung und Archivierung der elektronischen Unterlagen systematisch unterstützen sollte.
- Bis im Herbst 2012 konnten diverse Grundlagen erarbeitet und erste Abklärungen für die Umsetzung getroffen werden. Nach einer Lagebeurteilung und unter Berücksichtigung anstehender Personalwechsel wurde zu diesem Zeitpunkt entschieden, das GEVER-Projekt vorläufig zu sistieren.
- Aufgrund einer Neubeurteilung beschloss der Gemeinderat Mitte 2013, auf die gemeinsame Projektdurchführung mit Muri zu verzichten (Beschränkung auf Austausch von Erfahrungen) und auf die ursprünglich geplante rasche Einführung einer umfassenden GEVER-Lösung zu verzichten: Folgende Schritte sollten vorgezogen werden:
 1. Aufarbeitung des Langzeitarchivs Stapfen
 2. IST-Analyse der bestehenden Aktenführung
 3. Planung eines neuen Projekts zur Einführung einer elektronischen Geschäftsverwaltungssoftware auf der Grundlage einer Ist-Analyse

Im 2014 wurde als separates Projekt das Langzeitarchiv (Zentralarchiv) im Stapfen aufgearbeitet und erschlossen. Die Arbeiten umfassten die Bewertung der Unterlagen/Akten, die Erstellung des Archivplans, die Aufarbeitung und Verzeichnung aller Akten (460 Laufmeter, ca. 13'500 Dossiers), die (parallele) Aussonderung und Vernichtung der nicht relevanten Unterlagen/Akten sowie die Kennzeichnung und Etikettierung aller archivierten Unterlagen/Akten.

Seit 2015 verfügt die Gemeinde über ein vollständiges erschlossenes, zentrales Papier-Langzeitarchiv, welches den rechtlichen Anforderungen entspricht. Beim Kontrollbesuch des Regierungsstatthalters 2016 wurde das aufgearbeitete Langzeitarchiv als „sehr gut“ beurteilt.

Die parallel zur Aufarbeitung des Zentralarchivs durchgeführte Ist-Analyse hat bestätigt, dass die Aktenführung in der Gemeindeverwaltung Köniz nicht mehr den Anforderungen an eine rechtmässige, systematische und effiziente Aktenführung entspricht. Folgende Bereiche mit Handlungsbedarf wurden identifiziert:

- Die *Aktenführung* in der Gemeindeverwaltung Köniz ist sehr unterschiedlich organisiert. Die lückenlose Nachvollziehbarkeit der Geschäftstätigkeit ist nicht vollständig gewährleistet.
- Es gibt kein *digitales Archiv*. Die Art und Weise der Aufbewahrung von elektronischen Unterlagen in Fachanwendungen entspricht nicht den technischen und organisatorischen Anforderungen an eine sichere Langzeitarchivierung. Nicht korrekt bearbeitete, abgelegte und aufbewahrte Unterlagen laufen Gefahr zu verschwinden.
- Es fehlen teilweise *Metadaten* (z. B. Autor, Version, Titel, Aufbewahrungsfristen). Diese sind nötig für das Verständnis und die Bewirtschaftung der Unterlagen und erleichtern die Suche und den Zugriff auf primäre Daten.
- *Aufgaben, Zuständigkeiten* und *Abläufe* entsprechen zum Teil nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen.
- *Papier-Dokumente* werden nicht konsequent einem Geschäft zugewiesen und die Ablage folgt in jeder Direktion, in den einzelnen Dienstzweigen oder sogar auf Stufe der Mitarbeitenden nach unterschiedlichen Ordnungsprinzipien.
- Die Ablage der *elektronischen Dokumente* ist historisch gewachsen und sehr unterschiedlich organisiert. Verschiedene Systeme stehen im Einsatz (File System, SharePoint, MS-Outlook). Dokumente werden vielfach redundant abgelegt. Die Zuteilung der Berechtigungen ist nicht durchgehend geschäftsbezogen.

Zudem zeigte der Vergleich des Ist- mit dem Soll-Zustand, dass die Grobanforderungen an die neue Aktenführung nicht vollumfänglich mit den heute vorhandenen technischen Mitteln und allfälligen zusätzlichen organisatorischen Massnahmen abgedeckt werden können. Es fehlen insbesondere die technischen Möglichkeiten für eine phasenübergreifende Abwicklung einer elektronischen Aktenführung. Elektronische Dossiers können ohne Medienbruch (sprich Ausdruck auf Papier) nicht abgeschlossen, aufbewahrt, ausgesondert und archiviert werden. Weitere Funktionalitäten wie die elektronische Ablage oder die Ablaufsteuerung können nur rudimentär oder mit aufwändigen organisatorischen Massnahmen verbessert werden. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, braucht die Gemeindeverwaltung deshalb ein neues Dokumenten-Management-System (DMS), welches die Funktionalitäten Dokumentenmanagement, Ablaufsteuerung/Geschäftskontrolle, Records Management und Anschluss an die elektronische Archivierung abdeckt. Ohne eine solche Software können die Anforderungen an eine rechtskonforme und rechtssichere elektronische Aktenführung (gemäss ArchDV) nicht erfüllt werden.

Auf der Grundlage der Ist-Analyse hat die Stabsabteilung in Zusammenarbeit mit einem direktionsübergreifenden Projektteam einen „Projektplan Neue Aktenführung Köniz“ erstellt, welcher vom Gemeinderat im Februar 2015 genehmigt wurde. Zugleich hat der Gemeinderat einen Kredit von CHF 180'000 für die Ausarbeitung der detaillierten Projektunterlagen (inkl. Beschaffung eines Dokumentenmanagementsystems), u.a. für Materialkosten, Schulungen und externe Projektbegleitung bewilligt.

Mit dem vorliegenden Antrag beantragt der Gemeinderat dem Parlament ein Kredit von CHF 980'000 für die Beschaffung und Einführung eines Dokumenten-Management-Systems für die Gemeindeverwaltung Köniz.

2. Projekt „Neue Aktenführung Köniz“

2.1 Ziele

- Die Aktenführung erfolgt rechtmässig und nachvollziehbar.
- Alle geschäftsrelevanten Dokumente und E-Mails werden in einer gemeinsamen, einheitlichen Struktur (Ordnungssystem) abgelegt.
- Die Mitarbeitenden führen und verwalten ihre geschäftsrelevanten Dokumente (Papier und elektronisch) über den ganzen Lebenszyklus (Erstellung, Bearbeitung, Archivierung) mit einer praktischen und effizienten Software.
- Die Führung von Dokumenten erfolgt im Hinblick auf einen nahtlosen Übergang in ein später noch zu erstellendes elektronisches Archiv.
- Die elektronische Aktenführung der Gemeindeverwaltung Köniz ist fit für zukünftige Herausforderungen.

2.2 Rechtliche und strategische Vorgaben

Aufgrund der Verordnung der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen der öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten (ArchDV) haben die Gemeinden seit 2015 konkrete Vorgaben zur Bewirtschaftung der gesamten Aktenführung über alle Phasen hinweg (Ablage, Zwischenarchiv und Archiv). So müssen die Gemeinden unter anderem ein *Ordnungssystem* als systematische Grundlage für die Bearbeitung, Ablage und Aufbewahrung von Dokumenten (elektronisch und Papier) erstellen, das auch Informationen über Aufbewahrungsfristen und Klassifikation enthält und an neue Gegebenheiten angepasst wird (siehe nächsten Abschnitt). Zur einheitlichen Regelung der Aktenführung innerhalb dieses Ordnungssystems werden für die Gemeindeverwaltung Köniz *Organisationsvorschriften* ausgearbeitet. Ein wichtiges Element ist dabei ein eindeutiges *Rollen- und Berechtigungskonzept*.

Mit der neuen Aktenführung wird auch sichergestellt, dass die Handlungen und Entscheide der Gemeinde besser *nachvollziehbar* sind und dass die Anforderungen an das *Öffentlichkeitsprinzip* gewährleistet sind.

Die Überarbeitung der Aktenführung ist im Legislaturplan 2014-2017 als Massnahme zu Legislaturziel 9.2. „die Könizer Verwaltung ist effektiv und effizient“ aufgeführt. Die notwendigen Mittel sind im Investitionsplan eingestellt.

2.3 Ordnungssystem: gemeinsame, einheitliche Ablagestruktur

Im DMS wird ein „Themenbaum“ definiert, der in feinen Verästelungen jeder Aufgabe und jedem Geschäft in der Gemeinde einen klaren Platz zuordnet: das Ordnungssystem. Es ähnelt teilweise der momentanen Dateiablage im Filesystem in Form von Ordern, Unterordern und Dateien. Das Ordnungssystem:

- bildet alle Aufgaben der gesamten Gemeindeverwaltung ab;
- ist aufgaben- und/oder prozessorientiert aufgebaut;
- ist ein Instrument für die personenunabhängige, zentrale und einheitliche Verwaltung von Informationen unabhängig vom Medium;
- ist ein Instrument für die Definition der Zuständigkeiten, der Aufbewahrungs- und Aussonderungsplanung (Metadaten);
- ermöglicht die effiziente und teils automatisierte Bewirtschaftung der Dossiers während des ganzen Dokumenten-Lebenszyklus (Eröffnung, Bearbeitung, Abschluss, Aufbewahrung, Archivierung)
- ermöglicht eine zuverlässige und strukturierte Suche.

Die Ablage von Dokumenten im bisherigen Filesystem ausserhalb des Ordnungssystems ist zukünftig nur noch für klar definierte Zwecke möglich.

Das Ordnungssystem wird zurzeit durch das Projektteam in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen in den Direktionen und Abteilungen partizipativ erarbeitet. Als Grundlage diene unter anderem - soweit möglich und sinnvoll - die Produktgruppengliederung des IAFP.

2.4 Primat des elektronischen Dossiers

Den Gemeinden ist es grundsätzlich nach wie vor freigestellt, ihre Akten papiergebunden und/oder elektronisch zu führen. Im Projekt „Neue Aktenführung Köniz“ wird für die Gemeindeverwaltung der Übergang zum Primat des elektronischen Dossiers angestrebt. Das heisst, dass in Zukunft das elektronische Dossier massgebend ist und vollständig geführt werden muss. Alle geschäftsrelevanten Dokumente müssen neu im elektronischen Dossier enthalten sein. Auf Papier geführt werden nur noch Dokumente, die aus rechtlichen Gründen zwingend im Original aufbewahrt werden müssen (z. B. Verträge, Anforderung an Original-Unterschriften), oder schlecht bzw. nur mit grossem Zusatzaufwand digitalisiert werden können (z. B. Pläne). Eine Dokumenten-Management-Software bietet dafür die nötige Sicherheit (Sicherung, Rechteverwaltung) und Nachvollziehbarkeit (Versionierung, Historisierung). Die entsprechenden Organisationsvorschriften und Regeln werden vom Gemeinderat in einer eigenen Weisung beschlossen werden. Diese Regeln müssen im Detail noch erarbeitet werden. Grundsätzlich können laufende oder bereits abgeschlossene Projekte/Geschäfte noch nach altem System weitergeführt und abgeschlossen werden. Eine vollständige Migration aller bestehenden Dokumente ist entsprechend nicht vorgesehen. Ab dem Zeitpunkt der Einführung müssen aber alle neuen Dossiers elektronisch geführt werden.

Aus diesem Übergang ergeben sich neue Anforderungen an die Organisation und Abwicklung der Aktenführung: So müssen geschäftsrelevante Posteingänge möglichst frühzeitig eingescannt werden. Die einheitliche Ablagestruktur (Ordnungssystem) für alle Aufgaben der Gemeindeverwaltung muss durchgesetzt werden. Die Eröffnung von Dossiers pro Geschäft und die Rechteverwaltung muss systematisch geregelt und umgesetzt werden.

Der Übergang zum Primat des elektronischen Dossiers bietet aber auch neue Möglichkeiten: Durch eine konsequente Aktenführung im elektronischen Dossier können Medienbrüche weitgehend vermieden werden. Dadurch wird administrative Arbeitszeit eingespart (z. B. speziell auch bei der Archivierung) und die Effizienz und Effektivität der Verwaltung tendenziell gesteigert. Der Druckoutput wird zudem reduziert.

Durch den Abbau von unkontrollierten Redundanzen (das gleiche Dokument wird an verschiedenen Orten gespeichert) kann Speicherplatz und Rechenleistung eingespart werden. Die strukturierte Ablage ermöglicht reduzierte Suchzeiten (z. B. bei Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern) und erhöhte Transparenz (z. B. bei der Übergabe von Aufgaben). Die Geschäftsabläufe können besser nachvollzogen werden. Die Phasenübergänge (z. B. von der Zwischenablage ins Archiv) können frühzeitig definiert werden und teilweise automatisiert ablaufen. Zudem kann mittelfristig der Raumbedarf für das Archiv durch konsequente elektronische Archivierung massiv reduziert werden.

2.5 Grundsätzlich offene Ablage bei gleichzeitiger Sicherstellung des Datenschutzes

Die Ablage wird vom Grundsatz her offen gestaltet. Dies ermöglicht und fördert die Zusammenarbeit unter den Organisationseinheiten. Schützenswerte Dossiers und Dokumente werden gemäss den rechtlichen Vorgaben technisch und organisatorisch (Organisationsvorschriften, Rollen und Berechtigungskonzept) geschützt (Informationssicherheit und Datenschutz). So kann die einheitliche Klassifizierung der Dokumente sichergestellt werden. Zur Sicherstellung des nötigen Datenschutzes wird der externe Datenschutzbeauftragte frühzeitig einbezogen.

2.6 Geschäftsrelevanz und Dossierprinzip

Die Geschäftstätigkeit beruht auf dem Prinzip der Schriftlichkeit und findet ihren Niederschlag in der systematischen Aktenbildung. Dokumente (auch E-Mails) sind dann geschäftsrelevant, wenn sie für die Durchführung eines Geschäfts unabdingbar sind bzw. wenn sie die Geschäftstätigkeit nachvollziehbar dokumentieren.

Darunter fallen auch viele Dokumente, die später nicht langzeitarchiviert werden müssen. Die geschäftsrelevanten Unterlagen sind Eigentum der Gemeinde und gehören in die gemeinsam definierten Ablagen.

Diese Dokumente werden in Zukunft im DMS abgelegt oder referenziert (Hinweis auf Papierversion und Standort) und in Dossiers zusammengefasst. Jedes Dossier muss bei seiner Erstellung einer Rubrik des Ordnungssystems zugeordnet werden. Dossiers können mittels Subdossiers im Innern zweckmässig gegliedert werden, sodass der Überblick über die Unterlagen jederzeit gewahrt bleibt. Sowohl die Eröffnung wie auch der Abschluss von Dossiers/Geschäften werden bewusst durchgeführt.

Die Organisationsvorschriften sollen dort vereinheitlichen, wo es nötig und sinnvoll ist. Der Komplexität und Diversität der zahlreichen Gemeindeaufgaben soll dabei Rechnung getragen werden.

2.7 Benutzerkreis

Grundsätzlich sollen alle Verwaltungsangestellte inkl. Gemeinderat Zugang zum DMS erhalten. Mit einer flächendeckenden Verbreitung kann das Nutzenpotenzial einer einheitlichen Ablage und Aktenführung in einem DMS voll ausgeschöpft werden. Eine Einschränkung des Benutzerkreises wird dort vorgenommen, wo die einzelnen Mitarbeitenden aufgrund ihrer Aufgaben grundsätzlich nicht, oder nur für abgekoppelte spezifische Zwecke (Fachanwendungen) mit dem PC arbeiten. Basierend auf dieser Definition besteht der zukünftige Benutzerkreis aus rund 450 Mitarbeitenden. Inwiefern auch die Parlaments- und Kommissionsmitglieder auf das neue System zugreifen können sollen, ist zurzeit in Abklärung.

2.8 Abgrenzungen und Wechselwirkungen

Die laufenden Vorhaben im Bereich Büroautomation und Informatik (Projektverwaltung/Projektinformation, Umstrukturierung Fileablage, Ausbau Storage, Wechsel zu Windows 10) werden mit der geplanten Einführung des DMS soweit notwendig koordiniert, damit eine Einpassung der neuen Software in die bestehende Infrastruktur reibungslos möglich ist.

Heute vorhandene Fachanwendungen werden durch das DMS nur in wenigen Fällen abgelöst. Dies ist nur möglich, wenn das DMS alle Funktionen der Fachanwendung übernehmen kann (z. B. Sitzungsorganisation Gemeinderat / Parlament). In den meisten Fällen werden die Fachanwendungen und das DMS in ihren zugewiesenen Rollen neben- und miteinander funktionieren. Der Grad der Zusammenarbeit und die nötigen Schnittstellen müssen noch jeweils im Detail definiert werden. Eine erste Abklärung hat gezeigt, dass nur in wenigen Fällen eine automatisierte Schnittstelle nötig ist, beispielsweise für die Adressverwaltung und für die Vertragsverwaltung. Verschiedene Workflows können neu im DMS abgewickelt werden (z. B. Anträge/Traktandierung/Protokoll GR/Parlament, Kreditorenworkflow).

2.9 Posteingang / Scanning

Damit die Geschäftsdossiers durchgehend elektronisch geführt werden können, müssen eingehende Papierdokumente eingescannt werden. Dies soll in Zukunft an den verschiedenen Standorten der Gemeindeverwaltung dezentral geschehen. Gescannt werden grundsätzlich nur geschäftsrelevante Dokumente, und nur solche, die überhaupt ohne allzu grossen Aufwand gescannt werden können. Die anderen (z. B. Pläne, Sonderformate, Bau-Offerten, Dokumente mit rechtsgültiger Originalunterschrift usw.) werden weiterhin in Papierform weitergeleitet, bearbeitet und allenfalls abgelegt.

Die bisher geführten Papier-Dossiers in Ablagen und Zwischenarchiven werden nicht systematisch nacherfasst, sondern gemäss heutigen Vorgaben weitergeführt und abgeschlossen.

Eine Analyse der heute bestehenden Triage-Schritte und des Personaleinsatzes (Stellenprozente und Anforderungen) hat ergeben, dass mindestens zu Beginn zusätzliche Stellenprozente dafür nötig sein werden.

Denn die Aktenführung via DMS fördert zwar an vielen Stellen im Arbeitsprozess die Effizienz, diese Effizienzgewinne können aber weder vom Anforderungsniveau her noch von der Arbeitsmenge direkt auf eine neue Funktion umgelegt werden. Mit der Zeit werden auch die internen Kurierdienste entlastet werden. Zudem kann damit gerechnet werden, dass noch ein gewisses Potenzial ausgeschöpft werden kann, indem Zusender-Betriebe und –Institutionen vermehrt auf elektronische Post umstellen. Für eine effiziente elektronische Erfassung aller geschäftsrelevanten Eingänge müssen an den Haupt-Standorten spezialisierte Scanner-Arbeitsplätze mit entsprechender Hard- und Software eingerichtet werden (siehe Investitionskosten).

3. Zeitplan

3.1 Beschaffung DMS-Software

Auf dem Markt gibt es heute mehrere Anbieter von Software fürs Dokumentenmanagement in Gemeinden. Die Auswahl und Beschaffung der DMS-Software für die Gemeindeverwaltung Köniz soll gemäss dem öffentlichen Beschaffungsrecht bis Ende 2016 vorgenommen werden. Die technischen Anforderungen sind weitgehend parallel zum organisatorischen Konzept vom Projektteam erarbeitet worden. Zur Zeit arbeitet eine interne Arbeitsgruppe mit externer Unterstützung an der Submission.

Eine zentrale Anforderung an die DMS-Software sind standardisierte Schnittstellen zum zukünftigen elektronischen Archiv, damit archivwürdige Dossiers nach ihrer definierten Lebensdauer ohne Medienbrüche und teilweise automatisiert archiviert werden können. Zudem werden auch die gängigen Standard-Schnittstellen im eGovernment-Bereich (eCH) verlangt.

Das DMS muss weiter eine sichere und benutzerfreundliche Umgebung für die Ablage sämtlicher Dokumente, unabhängig deren Klassifizierung möglich machen. Die Dossiers und Dokumente müssen mit organisatorischen und technischen Massnahmen vor unautorisierten und unprotokollierter Veränderung oder Einsicht sowie vor Verlust geschützt und ihre Lesbarkeit und Interpretierbarkeit muss langfristig sichergestellt werden.

3.2 Definition des Ordnungssystems

Das Ordnungssystem ist bereits in den letzten Monaten in enger Zusammenarbeit mit den Direktionen, Abteilungen, Dienstzweigen und Fachstellen in Erarbeitung. Es stellt die Basis jeder DMS-Software dar und muss zwingend dann vorliegen, wenn die Software im Lauf des Jahres 2017 eingerichtet und in Betrieb genommen werden soll.

3.3 Einführung des Systems

Nach der Beschaffung soll das DMS im Lauf des Jahres 2017 schrittweise konfiguriert und eingeführt werden, so dass es ab 1.1.2018 produktiv ist. Zentrale Querschnittsprozesse wie die Sitzungsorganisation des Gemeinderates und des Parlaments (Anträge, Traktandenlisten usw.) und die Personal- und Führungsdossiers sollen dabei prioritär umgestellt werden, weil von ihnen ein gewisser Schwung (alle machen mit) ausgeht.

In parallelen Teilprojekten werden zurzeit weitere Prozesse/Workflows im Hinblick auf eine optimale Zusammenarbeit bzw. Integration mit dem DMS abgeklärt (verwaltungswertes Kreditoren-Management und Klientenbuchhaltung in der Abteilung Soziales).

Im Lauf des Jahres 2017 müssen auch alle nötigen Regelungen (Organisationsvorschriften, Berechtigungskonzept, Weisungen) erarbeitet, diskutiert und vom Gemeinderat beschlossen werden. Mit der Einführung sind parallele Schulungen aller Mitarbeitenden sowie der Aufbau eines internen Kompetenzzentrums geplant, damit alle Mitarbeitenden angemessen eingeführt werden und jederzeit auf den nötigen Support zugreifen können. Die breite Verwaltung wird bereits seit diesem Frühjahr in zunehmendem Masse durch verschiedene Kommunikations-Massnahmen mit dem Projekt vertraut gemacht (Besuche bei den Direktionen, Intranet-News, Workshops zur Erarbeitung des Ordnungssystem, Kurzinfos/FAQ).

Während einer längeren Phase vor und nach der Einführung des neuen Systems wird für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Gemeindeverwaltung ein gewisser Zusatzaufwand entstehen.

Dies ist bei allen Veränderungsprozessen in dieser Grössenordnung der Fall und leider unumgänglich. Der Gemeinderat ist aber überzeugt, dass die Beschaffung und Einführung eines DMS notwendig ist und dass die Könizer Verwaltung diese Übergangsphase meistern wird.

3.4 Elektronisches Archiv

Während die DMS-Produkte auf dem Markt heute relativ weit fortgeschritten sind und eine sichere und anwenderfreundliche Aktenführung möglich machen, ist der Markt für Hilfsmittel zur elektronischen Archivierung noch in der Konsolidierung. Die Produkte werden zurzeit markant weiterentwickelt und die Preise sind noch relativ hoch. Deshalb und weil aus dem DMS erst nach einigen Jahren archivierbare elektronische Dossiers anfallen, wird die Anschaffung einer zentralen elektronischen Archivlösung frühestens nach fünf Jahren angegangen. Im Vergleich zum DMS wird die Archivlösung deutlich weniger kosten.

4. Finanzen / Ressourcen

4.1 Bisherige Ausgaben

Der Gemeinderat hat in eigener Kompetenz am 25. Februar 2015 zusammen mit dem Projektplan einen Kredit von 180'000 CHF für die Erarbeitung der detaillierten Projektunterlagen (inkl. Beschaffung eines Dokumentenmanagementsystems), u.a. für die externe Projektbegleitung, Material und Schulungen, bewilligt.

4.2 Beantragter Kredit

Für die Beschaffung und Einführung eines Dokumenten-Management-Systems beantragt der Gemeinderat dem Parlament einen Kredit von CHF 980'000. Der Gesamtbetrag umfasst folgende Elemente:

Geplante Investitionen	Kosten in CHF
Beschaffung Software DMS, Lizenzkosten einmalig (450 MA)	360'000
Beschaffung Geräte und Software-Lizenzkosten Scanning	20'000
Beschaffung zusätzliche VDI-Server (Informatikzentrum)	50'000
Externe Projektunterstützung/Beratung (Realisierung und Einführung)	80'000
Integrationsleistungen Software-Anbieter DMS	200'000
Migration und Integration Fachanwendungen	270'000
Total	980'000

Die aufgeführten Investitionskosten sind vom Gemeinderat im Investitionsplan eingestellt worden.

4.3 Folgekosten

Siehe Beilage „Formular Folgekosten“

a) Laufende Rechnung

Für die Wartung / Aktualisierung der DMS-Software ist pro Jahr mit einem Folgekostenbetrag von ca. CHF 90'000 zu rechnen.

b) Personelle Ressourcen

Für das Scanning der Posteingänge entsteht in den ersten Jahren ein Personalbedarf von ca. 60-80 Stellenprozenten. Für das geplante interne Kompetenzzentrum (bestehend aus Personalressourcen im IZ und Records Manager in der Stabsabteilung) und für die Führung des Archivs entsteht ein laufender Personalbedarf von ca. 50-70 Stellenprozenten. Ein Teil des Personalbedarfs kann mit vorhandenen Stellenprozenten abgedeckt werden. Mittelfristig wird angestrebt, den zusätzlichen Personalbedarf durch Effizienzgewinne wieder einzusparen. Es ist aber weder vom Anforderungsniveau noch von der Arbeitsmenge her möglich, diese Effizienzgewinne direkt auf die neuen Funktionen umzulegen.

5. Nutzen und Risiken des Projekts

Mit der Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagement-Systems zusammen mit einer Vereinheitlichung der Aktenführungsprozesse und -vorschriften wird die Gemeindeverwaltung von Köniz auf einen zeitgemässen und rechtskonformen Stand gebracht. Sie wird dadurch fit gemacht für die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen. Bestimmte weitere Entwicklungsschritte sind nur mit einem elektronischen Dokumentenmanagement möglich, so z. B. der Ausbau von e-Government-Dienstleistungen (an Bürgerinnen und Bürger, aber auch in Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsstellen), die spätere (zumindest teilweise) Verwendung von elektronischen Unterschriften, verschlüsselten Nachrichten und ähnlichem.

Den Investitionen und zusätzlichen Personalausgaben steht mittelfristig ein breit verteilter Effizienzgewinn gegenüber:

- weniger Postverteilung
- einfachere Übergabe bei Personalwechsel/-nachfolge
- effizienteres Ablegen und wiederfinden
- einfachere Einführung von neuen Instrumenten/Angeboten
- einheitliche Informatik-Grundarchitektur
- automatisierte elektronische Archivierung

Durch das aufgabenbezogene Ordnungssystem wird die Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten vereinfacht und gefördert, und die Verwaltungs- und Dienstleistungskultur verbessert. Die Gemeinde Köniz tritt im Austausch mit Bürgerinnen und Bürgern als moderne, dienstleistungsorientierte Gemeinde auf und bei der Rekrutierung von Personal als attraktive Arbeitgeberin.

Die neuen Aktenführungsgrundsätze und -prozesse werden die Arbeitsweise fast aller Mitarbeitenden beeinflussen. Es braucht den Willen zur Veränderung, das Mitmachen jedes einzelnen und eine umfassende Schulungsstrategie. Klare Ziele, eine breite Abstützung in Gemeinderat, Kader und Verwaltung sowie angemessene Ressourcen sind wichtige Erfolgsfaktoren, die durch eine intensive Kommunikations- und Schulungstätigkeit unterstützt werden sollen. Zudem ist der Aufbau eines Kompetenzzentrums in Zusammenarbeit zwischen der Stabsabteilung und dem Informatikzentrum im Gang. Ziel ist es hier, dass alle Mitarbeitenden jederzeit auf den nötigen Support und das aufgebaute Hintergrundwissen zugreifen können. Auch die Fachstelle Recht wird wesentlich in die Zusammenarbeit einbezogen (Datenschutz, gesetzliche Vorschriften/Erlasse). Zudem braucht es auch weiterhin, mindestens bis zur definitiven Einführung des Systems, entsprechendes Fachwissen einer externen Projektbegleitung.

Ein zentraler Erfolgsfaktor für die Einführung eines solch umfassenden Arbeitstools für die gesamte Verwaltung ist zudem die Leistungsfähigkeit der Informatikinfrastruktur und des Supports. Bei den Investitionskosten sind deshalb die Kosten für mehrere neue VDI-Server (Virtual Desktop Infrastructure) eingestellt, damit bei Bedarf grössere Kapazitäten angeboten werden können. Ebenso wichtig ist die Koordination der Aktivitäten im DMS mit den bestehenden Fachanwendungen durch die Bereitstellung von allfälligen automatischen Schnittstellen (dazu ist ein Betrag in den Investitionskosten eingerechnet).

Andere Gemeinden haben in den letzten Jahren ähnliche Projekte initiiert bzw. bereits realisiert (z.B. Thun, Burgdorf, Nidau, Bern). Mit diesem Organisationsprojekt kann Köniz im Vergleich zu diesen Gemeinden und der Kantonsverwaltung im Bereich Aktenführung nachziehen. Köniz konnte bei der Erarbeitung des Projekts bereits von deren Erfahrungen profitieren und wird den Erfahrungsaustausch weiter ausbauen. Auch viele Bundesämter und weitere Kantone und Gemeinden verfügen über ähnliche Systeme. Für den Gemeinderat steht deshalb ausser Frage, dass die Könizer Gemeindeverwaltung eine solche Lösung braucht. Er ist zudem der Meinung, dass dieses Projekt zum heutigen Zeitpunkt umgesetzt werden sollte.

6. Folgen bei einer Ablehnung des Kredits

Wenn das Parlament den beantragten Kredit ablehnt,

- können die neuen Anforderungen aus dem Archivgesetz nicht umgesetzt werden.
- ist die rechtmässige Aktenführung sowie die Sicherstellung des Öffentlichkeitsprinzips nicht vollumfänglich gewährleistet.
- kann der Gemeinderat als verantwortliches Ausführungsorgan mittelfristig seine Archivführungspflicht nicht mehr vollumfänglich wahrnehmen.
- wird die Aktenführung Köniz zunehmend aufwändig (Medienbrüche, fehlende Systematik, unklare Aufgaben und Kompetenzen) und viele ineffiziente Abläufe können nicht behoben werden, respektive werden diese noch zunehmen.
- wird eine durch geeignete Dokumentenmanagement-Software mögliche Prozessoptimierung nicht realisiert.
- wird die Massnahme zu Legislaturziel 9.2 „Systeme und Regeln zur Aktenführung und Archivierung anpassen und einführen“ (vgl. Legislaturplan Punkt 9.2.3) nicht umgesetzt.
- wird immer mehr Archivraum und Speicherplatz beansprucht.
- wird die Aktenführung der Gemeindeverwaltung Köniz nicht auf den aktuellen Stand gebracht, womit diese für zukünftige Herausforderungen nicht optimal ausgerüstet ist.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Parlament genehmigt für die Beschaffung und Einführung eines Dokumenten-Management-Systems in der Gemeindeverwaltung Köniz einen Kredit von CHF 980'000 (exkl. MwSt.) zulasten Konto 5700.5060.0060 „Dokumenten-Management-System DMS Köniz Archiv (Gever)“ (CHF 910'000) und Konto 1200.5060.0043 „Aktenführung und Archiv“ (CHF 80'000).

Köniz, 15. Juni 2016

Der Gemeinderat

Beilagen:

- 1) Glossar
- 2) Formular Folgekosten

Beilage 1: GLOSSAR

Aktenführung

Der gesamte Lebenszyklus der Erstellung, Registrierung, Ablage, Verwaltung, Benutzung, Aufbewahrung und Vernichtung oder Archivierung von Dossiers und geschäftsrelevanten Dokumenten in einem Ordnungssystem sowie die dafür erforderlichen organisatorischen Regelungen und das technische Regelwerk. Die Organisationseinheiten verwalten ihre Information so, dass das Verwaltungshandeln nachvollziehbar und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist.

Aufbewahrung/Aufbewahrungsfrist

Die Phase bzw. Zeitspanne, während der Akten aus rechtlichen oder administrativen Gründen bei den Aktenproduzenten aufbewahrt werden müssen.

Die Bestimmung und Einhaltung der Aufbewahrungsfrist liegt in der Verantwortung der Organisationseinheit.

Dossier

Ein Dossier ist der schriftliche Niederschlag eines Geschäfts und umfasst somit die Sammlung aller Dokumente zu diesem Geschäft. Alle geschäftsrelevanten Dokumente sind in Form von Dossiers zusammenzufassen und abzulegen. Bei Bedarf können die Dossiers weiter in Subdossiers unterteilt werden.

Fachanwendung

Eine Fachapplikation bezeichnet eine zur Unterstützung der Verwaltungsaufgaben einer Organisationseinheit eingesetzte Anwendungssoftware, die als Standardsoftware oder auf den jeweiligen Anwendungsfall zugeschnittene Branchen- bzw. Individuallösung angeboten wird.

Geschäft

Die Verwaltungsaufgaben einer Organisationseinheit werden in Form von Geschäften bearbeitet. Diese umfassen alle im Rahmen der Geschäftsabwicklung bzw. des Geschäftsprozesses anfallenden Dokumente und Metadaten.

s. Dossier

Geschäftsrelevanz

Geschäftsrelevante Dokumente werden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gemeinde erstellt oder empfangen. Dokumente sind dann geschäftsrelevant, wenn sie für die Durchführung eines Geschäfts unabdingbar sind bzw. wenn sie die Geschäftstätigkeit nachvollziehbar dokumentieren. Dazu gehören ebenfalls alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten (z. B. Metadaten, Historisierungsdaten).

Die Geschäftsrelevanz kann mittels einer Negativ-Checkliste konkretisiert werden, die alle nicht geschäftsrelevanten Dokumente aufführt, die nicht im Dokumentenmanagement-System abgelegt werden müssen.

Dokumentenmanagementsystem/Geschäftsverwaltungssystem

System für die Verwaltung der Gesamtheit der Aktivitäten und Regeln für die Planung, Steuerung, Kontrolle und Nachweis von Geschäften in der Verwaltung. Die Verwaltung von ganzen Dossiers über ihren Lebenszyklus hinweg, die Nachvollziehbarkeit der Geschäfte im Sinne der Rechtssicherheit und die zentral organisierte Ablagestruktur (Ordnungssystem) stehen im Vordergrund.

Lebenszyklus eines Dokuments/Dossiers

Als Lebenszyklus werden die verschiedenen Phasen bezeichnet, die Dossiers und Dokumente durchlaufen: Erstellung, Registrierung, Ablage, Verwaltung, Benutzung, Aufbewahrung und Vernichtung oder Archivierung.

Metadaten

Metadaten sind strukturierte Informationen über Rubriken, Dossiers und Dokumente.

Sie können beschreibender, technischer oder administrativer Natur sein und ermöglichen Verständnis, Steuerung und Bewirtschaftung sowie das effiziente Wiederauffinden von Dossiers und Dokumenten und den Zugriff auf diese.

Medienbruchfrei

Medienbruchfrei bedeutet, dass es dank durchgängig digitalen Abläufen und miteinander verbundenen IT-Systeme keinen Wechsel des informationstragenden Mediums innerhalb eines Verarbeitungsprozesses gibt.

Migration

Unter dem Stichwort Migration werden in der Archivierung sowohl die Prozesse der Datenträgermigration als auch die Daten- oder Formatmigration verstanden.

Bei der Datenträgermigration werden Daten von einem Träger auf einen anderen kopiert, z.B. von CD auf Festplatte, von DVD auf Band etc.

Bei einer Datenmigration (auch Formatmigration genannt) werden Daten von einem Datenformat in ein aktuelleres, möglichst standardisiertes und offen gelegtes Format überführt.

Negativliste

Eine Negativliste ist ein Verzeichnis der Dokumente oder Dokumententypen, die nicht geschäftsrelevant sind und nicht im Dokumentenmanagementsystem abgelegt werden müssen. In Bezug auf das Scannen der eingehenden Post gibt eine weitere Negativliste Auskunft darüber, was gescannt werden muss und was nicht.

Ordnungssystem

Das Ordnungssystem ist die verbindliche, eindeutige, systematische, hierarchische, aufgaben- oder prozessorientierte und rollenbasierte Ordnungs- und Ablagestruktur für alle Dossiers und geschäftsrelevanten Dokumente einer Organisationseinheit und somit ein Instrument zur personenunabhängigen und zentralen Verwaltung von Dossiers und Dokumenten unabhängig vom Medium.

Organisationsvorschriften

Organisationsvorschriften regeln verbindlich den Aufbau und den Ablauf der Aktenführung hinsichtlich Aufgaben, Zuständigkeiten, Verfahren und Mittel.

Records Management

Die ISO-Norm 15489 definiert Records Management als die „als Führungsaufgabe wahrzunehmende, effiziente und systematische Kontrolle und Durchführung der Erstellung, Entgegennahme, Aufbewahrung, Nutzung und Aussonderung von Schriftgut einschliesslich der Vorgänge zur Erfassung und Aufbewahrung von Nachweisen und Informationen über Geschäftsabläufe und Transaktionen in Form von Akten“.

In Abgrenzung zur Archivierung bezeichnet das Records Management die systematische, vorarchivische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen und -ergebnissen entlang des gesamten Lebenszyklus.

s. auch Aktenführung

Registraturplan

s. Ordnungssystem

Workflow

Ein Arbeitsablauf (englisch: workflow) ist eine definierte Abfolge von Aktivitäten in einem Arbeitssystem einer Organisation. Workflow-Management ist die informationstechnische Unterstützung oder (teilweise) Automatisierung von Geschäftsprozessen. Es beinhaltet das Zuweisen, Ausführen und Nachverfolgen von Vorgängen, Aktivitäten und Arbeitsschritten.



FOLGEKOSTEN nach HRM2

Finanzielle Transparenz bei Beschlüssen

Rechtliche Grundlage:

Art. 58 GV (Finanzielle Transparenz bei Beschlüssen)

Bei Beschlüssen, die unmittelbar oder zu einem späteren Zeitpunkt mit Aufwendungen oder Erträgen für die Gemeinde verbunden sind, ist das beschlussfassende Organ vorgängig über die Kosten, die Folgekosten, die Finanzierung und die Auswirkungen auf das Finanzhaushaltgleichgewicht zu orientieren.

JAHR	%	2016	2017	2018	2019	2020
------	---	------	------	------	------	------

INVESTITIONSOBJEKT (Kto-Nr. / Bezeichnung):

Neue Aktenführung Köniz: Kto 5700.5200.xxxx (Neue Aktenführung Köniz) und Konto Nr. 1200.5060.0043 (Aktenführung und Archiv)

Beträge in CHF

980'000 =

BRUTTOKREDIT: 980'000.00

INVESTITIONSTRANCHEN:

40'000	480'000	440'000	20'000
--------	---------	---------	--------

FOLGEKOSTEN:

Kapitalkosten:

Abschreibungen ab Betrieb 20.00% 0 0 0 196'000 196'000

(Anlagekategorien sind unten aufgeführt = scrollen!)

Fremdfinanzierungszinsen 2% 80 1'120 2'960 3'880 3'920

(bei einem Fremdfinanzierungsgrad von 20%)

Betriebskosten

Sachaufwand (z. B. Unterhalt, Miete etc.) CHF 0 85'000 85'000 85'000

Personalkosten (z. B. Lohn Hauswart) CHF 0 0 80'000 80'000 75'000

oder

Sachaufwand (z. B. Unterhalt, Miete etc.) %

Personalkosten (z. B. Lohn Hauswart) %

abzüglich Folgeerträge / wegfallende Kosten

Folgeerträge (z. B. zusätzlicher Mietertrag) CHF

wegfallende Kosten (z. B. keinen Mietaufwand) CHF

Total Folgekosten

80	1'120	167'960	364'880	359'920
----	-------	---------	---------	---------

Anlagekategorien und Nutzungsdauer (Ermittlung Abschreibungssatz):

<u>Anlagekategorie:</u>	<u>Nutzungsdauer</u>	<u>Abschreib.satz</u>
Tiefbauten / Wasserversorgung:		
Wasserleitungen / Hydranten	80	1.25%
- Wasserfassungen	50	2.00%
- Wasseraufbereitungsanlagen	33 1/3	3.00%
- Wasser-Pumpwerke	50	2.00%
- Wasser-Reservoirs	66	1.50%
- Mess-, Steuerungs- Fernwirkanlagen	20	5.00%
Tiefbauten / Wasserbau:	50	2.00%
Tiefbauten / Strassen:	40	2.50%
Tiefbauten / Abwasserentsorgung:		
- Kanalisation	80	1.25%
- Spezialbauwerke	50	2.00%
- Abwasserreinigungsanlagen	33 1/3	3.00%
Tiefbauten / Übrige Tiefbauten:	40	2.50%
Hochbauten / Schulhaus, Kindergarten, Mehrzweckhalle:	25	4.00%
Hochbauten / Schwimmbad/Eissportanlage / Hallenbad:	25	4.00%
Hochbauten / Öffentliche Toilette:	25	4.00%
Hochbauten / Gemeindehaus / Zivilschutzanlage:	33 1/3	3.00%
Hochbauten / Werkhof / Feuerwehrmagazin:	40	2.50%
Hochbauten / Schiessanlage / Abfallsammelstelle:	40	2.50%
Hochbauten / Übrige:	25	4.00%
Waldungen / Alpen:	40	2.50%
Mobilien / Maschinen / Fahrzeuge	10	10.00%
Information / Soft-und Hardware	5	20.00%