arbido

2010/2 Le Records Management dans l'administration et l'économie privée: un nouveau territoire?

Schneider Peter,

Tags: AAS archives, records management, électronique,

Records Management als Basisdienstleistung für die Gesamtverwaltung

Für die kantonale Verwaltung des Kantons Aargau sollen zur Umsetzung von Records Management die Dateiablagen hinsichtlich Revisionstauglichkeit und Archivierbarkeit mit der Einführung einer entsprechenden Serviceplattform verbessert werden.

Das Projekt der «langfristigen Archivierung elektronischer Daten des Kantons Aargau» (LAEDAG) wurde entsprechend der VSA-Strategiestudie von 2002 darauf ausgerichtet, die Archivierungsfragen der Records-Management-Thematik nachzuordnen.

Denn nur aus einer strukturierten Datenablage kann eine effiziente und nutzbringende Archivierung erfolgen, und nur eine ordnungsgemässe Aktenführung vermag den Anforderungen von Öffentlichkeitsprinzip, Datenschutz und Revisionstauglichkeit zu genügen. In diesem Zusammenhang soll ab 2012 für die kantonale Verwaltung des Kantons Aargau eine Records-Management-System(RMS)-Serviceplattform eingeführt werden.

Zwar steht bereits seit Mitte der Neunzigerjahre des letzten Jahrhunderts zur Führung der Parlaments und Regierungsgeschäfte ein departementsübergreifendes Geschäftskontrollsystem im Einsatz. Eine verwaltungsweite Ausbreitung wurde hierbei allerdings nicht angestrebt, sodass die Daten, welche nicht in Fachanwendungen verwaltet werden, nach wie vor auf File-Shares liegen.

Die Erkenntnisse aus den bisherigen Projektarbeiten haben dazu geführt, Records Management für die kantonale Verwaltung des Kantons Aargau auf die Ablagenstrukturierung zu fokussieren. Daher soll im Rahmen der ITGesamtarchitektur eine entsprechende Basisdienstleistung zur Verfügung gestellt werden, welche zudem erlaubt, Dateien aus Umsystemen nach den Vorgaben einer ordnungsgemässen Aktenführung zu verwalten. Durch die Nutzung des Systems soll den Anwendern kein signifikanter Mehraufwand bei der täglichen Arbeit entstehen.

IT-Governance

Mit der Einführung eines IT-Board als oberstes Informatikgremium der kantonalen Verwaltung wurde im Kanton Aargau im Jahre 2006 die ITGovernance auf höchster Verwaltungsebene institutionalisiert. Das IT-Board hat sich zum Ziel gesetzt, die Informatik-Mittel nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten einzusetzen und deren künftige Nutzung nach einheitlichen Vorgaben zu planen. Eines der initiierten Teilprojekte will durch Standardisierungen von Software-Lösungen Synergien und Einsparungen erzielen. Darauf stützt sich auch das Vorhaben zur Evaluation und verwaltungsweiten Einführung eines Records-Management-Systems. Dabei liegt das Gewicht vor allem auf der Compliance bezüglich der unveränderlichen Aufbewahrung der Dokumente während der rechtlich vorgeschriebenen Aufbewahrungsdauer sowie der kontrollierten Archivierung oder Kassation nach deren Ablauf.

Die rechtliche Grundlage bildet seit 2007 das Gesetz und die Verordnung zum Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (IDAG). Im selben Jahr wurden die zur Normumsetzung benötigten organisatorischen Vorgaben durch die Richtlinie über die Aktenführung und Archivierung ergänzt. Der Geltungsbereich dieser Normen erstreckt sich auf sämtliche Bereiche der kantonalen Verwaltung, wobei die einzelnen Departemente für die Umsetzung verantwortlich zeichnen. In die Projektorganisation wurden daher Vertreter aller Verwaltungsbereiche und der zentralen Informatik eingebunden. Über diese Vertreter erfolgt während der Projektdurchführung die Kommunikation zum Projekt und zu dessen Zielsetzung.

Mit der Leitung und Durchführung des Projektes LAEDAG wurde von Anfang an das Staatsarchiv betraut. Aufgrund des strategischen Ansatzes, Archivierung und Records Management in ihrer Abhängigkeit zu behandeln, erhält das Staatsarchiv Aargau durch seine Verantwortlichkeit im Records Management Bereich zur Umsetzung den nötigen Stellenwert.

Prozessmanagement

Mit der Einführung der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung» (WOV) wurden verwaltungsweit Produktgruppen und Produkte definiert. Unter den Vorgaben von WOV wurden in den letzten Jahren erfolgreich verschiedene Anläufe zur Effizienzsteigerung und zur Verbesserung der Kundenorientierung unternommen. Viele dieser Vorhaben waren primär finanz-politisch ausgerichtet, sodass die Datei ablagen davon häufig unberührt blieben. In den letzten Jahren haben sich aber alle Einheiten der Verwaltungen mit der Definition und Dokumentation von Prozessen beschäftigt.

Somit besteht inzwischen ein breites Bedürfnis, die Dokumentablagen besser und mit geeigneten Hilfsmitteln zu strukturieren. Projekte zur Umsetzung von Records Management rufen aber auch Befürchtungen hervor, dass mit der Systemeinführung tiefgreifende Veränderungen der bisherigen Ablagen einhergehen oder für die Dateiverwaltung unbekannte oder umständliche Operationen vorgenommen werden müssen.

Sensibilisierung und Überzeugungsarbeit

Für die Verbreitung und Umsetzung von Records Management bedarf es in der öffentlichen Verwaltung einer erheblichen Vorbereitung und Überzeugungsarbeit. Es gilt bei der öffentlichen Hand zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Fachbereiche der kantonalen Verwaltung von äusserst unterschiedlicher Grösse und von verschiedenartiger Aufgabenstellung und Prozessführung sind.

Aufgrund der Verfügbarkeit elektronischen Speichers brauchen sich die Anwender keine Gedanken darüber zu machen, dass Dokumente im operativen Umfeld nicht auf unbestimmte Zeit gehalten werden können und sollten. Unterlagen aus abgeschlossenen Geschäften verbleiben somit in hochverfügbaren und kostenintensiven Speichersystemen.

Zwar ist die Notwendigkeit einer ordnungsgemässen Aktenablage aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und der Transparenz allen Stellen der Verwaltung durchaus bewusst. Allerdings wird der Aufwand einer damit verbun denen Optimierung der Ablage und allenfalls der bisherigen Abläufe gescheut. Dies ist wohl ein Grund, weshalb hierbei meist Zuflucht zu technischen «Lösungen» gesucht wird. So erlebt die Beschlagwortung von Einzeldokumenten stets eine Wiederauferstehung unter neuer Bezeichnung; allerdings bleibt dabei geflissentlich der Aufwand einer sauberen Indizierung auf der Basis eines einigermassen einheitlichen Thesaurus ausgeklammert.

Ordnungssystem und Dossierprinzip

Wie bei einer physischen Ablage führt letztlich aber kein Weg daran vorbei, zusammengehörende Dateien in entsprechenden Dossiers zu bündeln. Sinnvollerweise orientiert sich die Bildung von Dossiers an den Geschäftsab läufen. Allerdings darf die Bildung von Dossiers nicht wie beim Windows Explorer dem individuellen Sachbearbeiter überlassen werden, sondern muss pro Verwaltungseinheit möglichst zentral organisiert sein. Auch sind die Dossiers einem übergeordneten Ordnungssystem zuzuordnen, wo die dort hinter legten Metadaten automatisch auf die Dossiers abgeleitet werden können.

Dieses Zusammenspiel eines möglichst einheitlichen und verbindlichen Ordnungssystems und die Ablage von zusammengehörenden Dateien in Dossiers ermöglicht die Verbesserung der nachvollziehbaren Zusammenarbeit und somit schliesslich auch eine Archivierung.

Die Mehrzahl der Dateiablagen gliedert sich häufig nach individuellen Gesichtspunkten oder widerspiegelt die eigene Organisation oder verschiedene Sachgebiete; sie ist somit ausserhalb von Fachanwendungen kaum prozessorientiert nach Geschäftsvorfällen gegliedert. Dadurch lassen sich obsolet gewordene oder nicht mehr auf bewahrungswürdige Dokumente weder automatisch identifizieren noch entfernen. Eine Bereinigung solcher unübersichtlicher Ablagen ist derart aufwändig, dass sie erfahrungsgemäss unterbleibt.

Die gesetzlichen Grundlagen der Aufbewahrungsfrist sind den Fachstellen bekannt; es besteht jedoch meist keine Nachführung dieser Informationen; insbesondere werden ergänzende Regelungen nicht dokumentiert. Somit kann keine systemmässige Unterstützung zur automatisierten Bereinigung der Ablagen und der Entschlackung produktiver Systeme erfolgen. Dies trägt zu einem unübersichtlichen Neben und Durcheinander von aktiven und abgeschlossenen Dossiers bei.

Ablagenstrukturierung mit einer RMS-Serviceplattform

Viele der am Markt verfügbaren Systeme sind stark auf die Verwaltung von Einzeldokumenten ausgerichtet. Sie klassifizieren und steuern die verwalteten Dateien nur durch Dokumententypisierungen und verwenden kein Ordnungssystem. Diese Art der Dokumentensteuerungen auf Ebene der einzelnen Datei vermag allerdings die Ansprüche von Revisionstauglichkeit und Archivierbarkeit nur ungenügend zu erfüllen.

Demgegenüber gibt es (Geschäftskontroll)Systeme, welche die Dokumentenverwaltung im Rahmen ihrer eingebauten WorkflowFunktionalitäten vornehmen. Aufgrund der meist rigiden Vorgaben stossen solche Systeme aber auf den Widerstand der Anwender und werden nicht im angedachten Masse genutzt. Auch lassen sich solch monolithische Systeme nur schlecht in eine bestehende IT-Gesamtarchitektur integrieren.

Zur ordnungsgemässen Aktenführung bedarf es neben der Unterstützung durch ein RMS auch des Willens zur Umsetzung auf Seiten von Führungsebene und Anwendern. Dies setzt das Vorhandensein entsprechender organisatorischer Vorgaben voraus.

Im Kanton Aargau wird Records Management als Basisdienstleistung verstanden und mit der Einführung einer Serviceplattform für Records Management unterstützt. Die Planung sieht dabei vor, dass die Verbreitung des RMS bedarfsgerecht und schrittweise erfolgt.

Peter Schneider

Projektleiter LAEDAG, Staatsarchiv Aargau

Résumé

Français
Les fonds documentaires de l'Administration cantonale argovienne doivent être mieux structurés afin d'en faciliter la révision et l'archivage. Il faut pour ce faire disposer d'un outil approprié. Selon l'étude stratégique de l'AAS de 2002, c'est le Records Management (RM) qui se profile ici comme particulièrement indiqué pour ce qui est de l'archivage. Etant donné que les fichiers électroniques, qui ne sont pas administrés dans des applications spéciales, sont enregistrés sur File-Shares, le projet RM se focalise sur la structure même des fonds. Le Records Management se veut donc être ici une prestation de base pour le support de laquelle une plateforme de service est introduite au niveau de l'administration dans son ensemble.

Un système d'organisation uniforme et contraignant, ainsi qu'un groupement dans des dossiers des fichiers qui vont ensemble permettent d'améliorer la collaboration et donc en fin de compte un archivage adéquat des données électroniques. Il est en outre également possible d'empêcher la confusion avec des dossiers encore actifs.

La mise en œuvre d'un tel système nécessite beaucoup de préparation et tout un travail de persuasion, car les personnes concernées rechignent à la dépense qu'implique l'optimisation des fonds et éventuellement aussi des processus en place. La généralisation du RM est donc justifiée au niveau des besoins et sera poursuivie par étapes, ce sur la base des impératifs légaux et organisationnels. Les Archives du Canton d'Argovie sont chargées de diriger et de mettre en œuvre ce projet.