

Prozesse machen aus Ablagesystemen echtes Dokumentenmanagement

Markus Fischer, Christoph Bisel

Anbieter von Dokumentenmanagement-Systemen (DMS) rechnen ihren Kunden vor, wie viele Meter Aktenschränke mit der Einführung ihrer Lösung einzusparen wären und wie viele Mitarbeitende produktiver eingesetzt werden könnten, wenn sie keine Zeit mit Suchen verlieren würden. Die Argumentation ist schlüssig, doch der Nutzen ist lediglich ein finanzieller. Der monetäre Vorteil ist im E-Government-Bereich sicherlich erstrebenswert angesichts knapper Haushalte. Dennoch ist diese Sichtweise zu kurz gedacht. Die Einführung eines DMS und die anschließende Scanningaktion sind nur langfristig lukrativ – ganz abgesehen vom Zusatzaufwand, der durch die Kombination von Digital- und Papierarchiven entsteht.



Markus Fischer
Geschäftsführer, Soreco Publica AG
mfischer@sorecopublica.ch



Christoph Bisel
Senior Consultant BPM, Soreco AG
cbisel@soreco.ch

Herausforderungen an moderne Verwaltungen

Ein wirklicher Mehrwert sind Qualitäts- und Performancegewinne in den Kernaufgaben sowie das Erfüllen von Compliance-Anforderungen. Es reicht nicht, zu wissen, wo Akten zu finden sind und wie lange sie aufbewahrt werden müssen. Wirklicher Nutzen entsteht, wenn Prozesse angestoßen werden, die mehrere Dokumente umfassen, die verändert und gegebenenfalls auch externen Stellen zugänglich gemacht werden können. Wenn zusätzlich Datenschutzbeauftragte nachvollziehen können, welche Informationen wann und von wem abgerufen wurden, kann eine der vielen Anforderungen von Compliance abgedeckt werden.

Moderne Bürgerinnen und Bürger betrachten die heutige Verwaltung längst nicht mehr als Obrigkeit, sondern als öffentliche Dienstleisterin. Erwartet wird ein breites Serviceangebot rund um schnelle Auskünfte sowie die zeitnahe und vor allem hilfsbereite Bearbeitung von Gesuchen und Vorschlägen. Zugleich bedeutet das heutige Denken aber auch, dass unwillkommene Entscheide nicht einfach per se hingenommen, sondern hinterfragt oder gar angefochten werden. Die Verwaltung sieht sich somit zunehmend in der Situation, bei Entscheidungen – aber auch bei Entscheidungswegen – vom Bürger

hinterfragt zu werden. Kurz: Sie ist in ihrem Handeln transparenter geworden als je zuvor und wird dies in den kommenden Jahren noch weiter werden.

Dieser Entwicklung ist die heutige IT-Infrastruktur in manchen Fällen noch nicht gewachsen. Die Anforderung vieler Gemeinden beschränkte sich bis dato beispielsweise im Bereich des Dokumentenmanagements und der Dokumenten-Archivierung darauf, alte Papierlager zu digitalisieren, um Dokumente schneller aufzufinden und elektronisch mit Geschäftsvorfällen zu verknüpfen. Dies war, was ihnen DMS-Hersteller anboten und was viele auch oft unter erheblicher Kostenfolge eingeführt haben. Manche gingen dabei den Weg, ihre gesamte Archivlandschaft von Dienstleistern scannen zu lassen, die nun in riesigen Serverinfrastrukturen lagert. Andere Verwaltungen verfolgen die Strategie, lediglich die Altarchive zu katalogisieren. Die neuen Dokumente werden dann digital erstellt, verwaltet und archiviert. Je nach Vorgehensweise, eingesetzter Lösung und Dienstleister hat sich damit ein schnellerer Return on Investment (ROI) oder im Einzelfall womöglich ein – gerne verschwiegener – finanzieller Mehraufwand ergeben.

Sieht man diesen Aufwand nun in einem grösseren Zusammenhang, so stellt sich die Frage, was durch das Vorgehen ge-

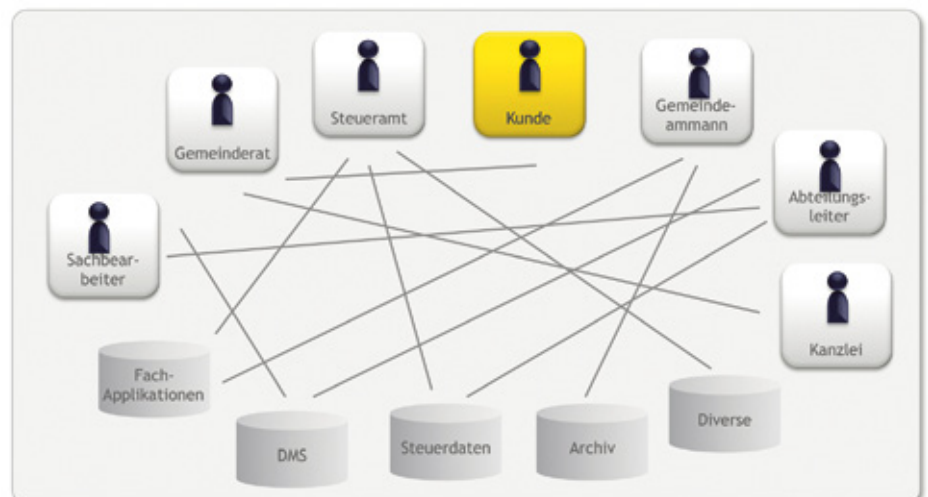


Abbildung 1: Kommunikations- und Informationsflüsse zum Zustandekommen einer Entscheidung im öffentlichen Umfeld ohne aktives Prozessmanagement



Abbildung 2: Kommunikations- und Informationsflüsse in einem Prozess im öffentlichen Umfeld mit einem unabhängigen BPMS/Workflow

wonnen wurde. Einige würden auf die Karte «Lagerplatz» setzen. Andere würden das schnellere Auffinden von Dokumenten und Akten als Argument vorbringen. Von diesen Vorteilen hat womöglich die Verwaltung etwas und eventuell auch der Steuerzahler. Im Hinblick auf den «Dienstleistungsbetrieb öffentliche Verwaltung» allerdings ist nur wenig gewonnen. Viele Abläufe sind nicht oder nur marginal einfacher geworden, und die Interaktion mit der «Kundschaft» wird auch höchstens in Ansätzen unterstützt.

Von der funktionalen Sicht zur Prozesssicht

Es gäbe aber auch noch andere Betrachtungsweisen. Wenn man sich gedanklich von den singulären Funktionen der Applikationslandschaft der Verwaltung löst und die Aktivitäten und Prozesse ins Zentrum der Überlegungen stellt, dann ergeben sich alternative oder zusätzliche Anforderungen. Prozesse und Workflows wurden in den vergangenen Jahren stark von DMS- und ECM-Herstellern vereinnahmt, und es steht zu befürchten, dass manche Leserin, mancher Leser unter diesen Stichworten das simple Routing von Dokumenten verstehen könnte. In dieser Gedankenwelt ist der Workflow eine Art Parallelsystem zum E-Mail-Client. Herr A sendet Frau B ein Dokument mit der Bitte um Stellungnahme und Weiterleitung an Frau C. zur Genehmigung und Ablage im DMS. Das ist selbstverständlich ein Workflow und auch ein Prozess. Allerdings handelt es sich hier um die einfachste Ausprägung, deren Nutzen für die Organisation dem E-Mail-Verfahren nur marginal überlegen ist.

Denkt man das Thema nun in einer Dimension, in der die Wertschöpfung für die Organisation und die «Kundin» oder den «Kunden» im Zentrum steht, dann werden solche Prozesse plötzlich viel komplexer

und erreichen ein viel höheres Wertschöpfungsniveau. Man stelle sich nur einmal einen relativ einfachen Vorgang wie eine Betreuung vor. Herr X hat seine Rechnungen bei der Firma ABC nicht bezahlt. Aktuell würde diese ein ausgefülltes Formular an das lokale Betriebsamt senden und zugleich eventuell anfallende Gebühren überweisen. Nehmen wir nun an, bei der Überweisung wäre ein Versehen passiert und es wurden versehentlich zwei Franken zu wenig überwiesen. Mögliche Vorgehensweisen wären nun, entweder dem Betreiber ein Schreiben zu senden, worin er aufgefordert wird, die zwei Franken zu überweisen. Die internen Kosten sowie anfallende Porto- und Bankkosten würden diese zwei Franken jedoch bei Weitem übersteigen. Es wäre aber auch möglich, die zwei Franken abzuschreiben oder einfach zu warten, bis das Geld von selbst eintrifft. Letzte Möglichkeit wäre es, die Betreuung zu beginnen und dem Konto des Betreibers einen Sollbetrag von zwei Franken zu belasten, der bei einer etwaigen Pfändung einbehalten würde.

Allen genannten Vorgehensweisen ist eines gemeinsam. Im wirtschaftlich besten Fall verzichtet das Betriebsamt auf die zwei Franken. In allen anderen Varianten werden der entstehende Verwaltungsaufwand und die anfallenden Fremdkosten den Betrag von zwei Franken wahrscheinlich übersteigen.

Ansatz zur Prozessorientierung

Welche Alternativen wären nun denkbar? Man stelle sich folgendes Szenario vor: Der Betreiber kann im Webportal der Stadt oder Gemeinde den Bereich «Betriebsamt» anwählen und sich dort registrieren. Hier erfasst er nun sein Betreibungsbegehren online und bekommt (wie in einem Internetshop) sofort angezeigt, welchen Betrag er für die Betreuung zu überweisen hat. Er kann womöglich sogar

gleich online mit seiner Kreditkarte oder einem anderen Online-Payment-Modell bezahlen. Wurde das Geld verbucht, ändert der Betreiber den Status im Portal. Die Interaktion zwischen Betriebsamt und Betreiber kann vollständig internetbasiert erfolgen. Der Betreiber wird als Kunde verstanden und angesprochen und kann den Fortschritt seines Falles nachvollziehen. Der Betriebsbeamte hingegen muss die Daten nicht von einem Papierdokument in seine Fachapplikation übertragen und bekommt zudem weiterführende Informationen über den Betreibenden (oder den Betreiber) direkt in seiner Bearbeitungsmaske angezeigt. So sieht er womöglich umgehend, dass der Betriebene inzwischen verzogen oder verstorben ist oder weitere Betreibungsverfahren ausstehen, sodass sich gewisse Prozessstelle seinerseits womöglich zusammenfassen lassen (z.B. Versand der Abholungseinladung für die Betreuung).

Dies wäre ein möglicher Mehrwert aus Sicht eines Kunden sowie eines Amtes in der Stadt oder Gemeinde. Im Hinblick auf die angesprochenen Compliance-Anforderungen fallen nun andere Themen ins Gewicht. Im geschilderten Fall sind alle Aktivitäten vollständig nachvollziehbar und überwachbar. Es geht hier zum einen um die Überwachung von rechtlich relevanten Fristen. Zum anderen kann nachgewiesen werden, dass beispielsweise ein Dokument verspätet eingegangen ist, sodass es im Rahmen eines Konkurses bei der Verteilung der Konkursmasse nicht mehr berücksichtigt werden kann.