

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des
Kreises Wesel im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
➔ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	5
Grundlagen	5
Prüfbericht	5
Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Prüfungsablauf	8
➔ IT-Gesamtbetrachtung	9
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	9
IT-Gesamtkosten	16
➔ Einzelne Handlungsfelder der IT	19
IT-Grunddienste	19
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	25

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten in Wesel liegen im Vergleich auf einem mittleren Niveau. Es gibt also Kreise, die ihre IT deutlich günstiger bereitstellen können. Die relevanten Ansatzpunkte, die Kosten in Wesel zu reduzieren, liegen nicht im unmittelbaren Einflussbereich des Kreises. Erfolge lassen sich daher nur im Zusammenwirken mit anderen Beteiligten erzielen.

Mehr als zwei Drittel der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen des KRZN als Hauptdienstleister des Kreises. Sie stellen für den Kreis Wesel überwiegend fixe Kosten dar. Dies ist darin begründet, dass das KRZN die meisten seiner Leistungen pauschal über einen Einwohner Schlüssel abrechnet.

Dieses Verfahren ist aus Sicht des Zweckverbandes nachvollziehbar, steht aber einer verursachungsgerechten Leistungsabrechnung aus Sicht der Mitglieder entgegen. Die Pauschalabrechnung führt dazu, dass auch die Leistungen fix abgerechnet werden, die mit der tatsächlichen Abnahme variieren. Dazu zählen z.B. Lizenz- und Betreuungskosten. Damit verzichtet das KRZN auf die Möglichkeit, für jedes einzelne Mitglied einen Sparanreiz zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Es begünstigt zudem die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen und damit auch einen höheren Ressourceneinsatz haben. Dies belegen auch die Prüfergebnisse der übrigen Kreise im Verbandsgebiet des KRZN. Dabei ist die Qualität der bezogenen Leistungen in allen Kreisen identisch.

Als Miteigentümer des Zweckverbandes ist der Kreis Wesel in den beschlussfassenden Gremien des KRZN vertreten. Er trägt daher die Verantwortung für die gemeinsam gewählte Strategie und auch das Abrechnungssystem sowie die resultierenden Kosten mit.

Derzeit liegen die IT-Kosten in Wesel in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 4.503 Euro im interkommunalen Durchschnitt. Allerdings liegt das erste Quartil mit 4.199 Euro deutlich niedriger. Drei der bisher geprüften Kreise können die IT für die Kernverwaltung rund 990 Euro je IT-Arbeitsplatz günstiger bereitstellen. Das Ergebnis in Wesel wird durch sehr geringe Kosten in den Bereichen Telekommunikation und Druck begünstigt. Dabei handelt es sich um die Bereiche, in denen der Kreis die größten unmittelbaren Einflussmöglichkeiten auf Kosten und Leistungen besitzt.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze in Wesel liegt im interkommunalen Durchschnitt. Dadurch profitiert er von den Entgelten der Verbandsmitglieder und -anwender, die weniger IT-Standardarbeitsplätze vorhalten. Gleichzeitig zahlt er anteilig für die Leistungen derer, die mehr Ressourcen einsetzen. Wie sich die Verbandskosten bei einer verursachungsgerechteren Abrechnung darstellen würden, lässt sich in dieser Prüfung nicht prognostizieren. Um das Risiko eines unwirtschaftlichen Leistungsbezuges zu reduzieren und die eigenen Steuerungsmöglichkeiten zu erhöhen, sollte der Kreis Wesel dennoch darauf hinwirken.

Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, die der Kreis Wesel zur wirtschaftlichen IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine sehr gute Grundlage. Deren Wirksamkeit hängt davon ab, inwiefern die vorgenannten Rahmenbedingungen zukünftig verbessert werden können. Dazu gehört neben einer verursachungsgerechteren Leistungsabrechnung auch eine höhere

Kostentransparenz. Sie ist erforderlich, um zu bewerten, ob und an welcher Stelle konkrete Ansatzpunkte bestehen, die Zweckverbandskosten für den Kreis Wesel zu senken. Eine hinreichende Transparenz in der Preiskalkulation steht allerdings derzeit weder dem Kreis Wesel noch der GPA NRW zur Verfügung. Auch diese sollte der Kreis einfordern.

Die GPA NRW unterstützt ausdrücklich das erklärte Ziel des Zweckverbandes, durch die Bündelung und Standardisierung von IT-Leistungen im Zweckverband Synergieeffekte zu nutzen und Einsparungen zu erzielen. Es ist keinesfalls Intention der GPA NRW, dem Kreis nahezu liegen, zukünftig einen Weg ohne den Zweckverband zu gehen. Die GPA NRW möchte den Mitgliedern als dessen Eigentümer einen Impuls geben, gemeinsam vorhandene Potenziale zur wirtschaftlichsten IT-Bereitstellung auszuschöpfen. Die landesweiten Erfahrungen der GPA NRW zeigen, dass sich der Solidaritätsgedanke eines Zweckverbandes mit einer möglichst verursachungsgerechten und transparenten Leistungsabrechnung miteinander vereinbaren lassen.

Außerhalb der Leistungen des Zweckverbandes hat die GPA wenige Ansatzpunkte gefunden, die IT-Kosten in Wesel zu reduzieren. Diese liegen beispielsweise in den erweiterten Garantieleistungen, für die der Kreis bei seiner Standardhardware zahlt. Darüber hinaus besitzt der Kreis Wesel eine IT-Serverinfrastruktur, die es ermöglicht, in einzelnen Bereichen selbst als Anbieter von IT-Leistungen aufzutreten. Kreisangehörige Kommunen könnten beispielsweise von den Ressourcen im Bereich der Desktopvirtualisierung profitieren. Der Kreis könnte so Erträge generieren und die eigenen Fixkosten teilen.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit hat der Kreis alle Empfehlungen der GPA NRW aus der letzten IT-Prüfung aufgegriffen bzw. umgesetzt. Damit besteht eine noch bessere Grundlage für einen weitgehend sicheren IT-Betrieb.

→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunalverwaltungen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Kreistag/Städteregionstag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, insbesondere Transparenz herzustellen und damit diesen Personenkreis in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfbericht

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die GPA NRW im Prüfbericht als Feststellung. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss der Kreis/die Städteregion eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Im Kreis Wesel hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfbericht als Empfehlung aus.

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kreisverwaltung/IT in der Verwaltung der Städteregion“. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern es werden sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird berücksichtigt.

Gegenstand der IT-Prüfung

Zunächst erfolgt eine Gesamtbetrachtung der IT unter Berücksichtigung des jeweiligen Betriebsmodells und des internen Steuerungssystems sowie weiterer Einflussfaktoren auf die IT-Gesamtkosten.

Anschließend betrachtet die GPA NRW die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT. Dabei sollen Kennzahlen und Analysen im interkommunalen Vergleich Kostentreiber sichtbar machen und aufzeigen, wie und wo die Verwaltung IT-Leistungen günstiger bereitstellen kann.

Ob ein im Vergleich erhöhter IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, kann von der GPA NRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht in allen Kreisen vor.

Die IT-Prüfung der GPA NRW verfolgt daher auch das Ziel,

- die in den Kommunalverwaltungen herrschenden, unterschiedlichen Auffassungen darüber, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen, zu vereinheitlichen und
- eine Grundlage bereit zu stellen, um die Darstellung von IT-Kosten in Kommunalverwaltungen möglichst zu standardisieren.

Gleichzeitig hat die GPA NRW bedeutende, individuelle Einflussfaktoren auf die IT-Leistungserbringung und damit auch auf die IT-Kosten herausgearbeitet und berücksichtigt. Diese ergeben sich erfahrungsgemäß in Abhängigkeit von Größe und Aufgabenportfolio eines Kreises/der Städteregion.

Methodische Grundlage der überörtlichen Prüfung ist die vergleichende Betrachtung kommunaler Leistungen. Damit bietet sich die Möglichkeit, gute Lösungen aufzuzeigen, die andernorts bereits praktiziert werden. So regt die GPA NRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die GPA NRW die Werte der geprüften Kreise/der Städteregion den Werten anderer Vergleichskreise sowie der Städteregion gegenüber.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Bei der Ermittlung der statistischen Vergleichswerte werden nur belastbare und vergleichbare Daten berücksichtigt. Belastbar sind die Daten, wenn grob geschätzte oder nicht zu ermittelnde Werte nur einen geringen Anteil an den jeweiligen Werten ausmachen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Für die Informationstechnik ist dies die Kennzahl: „IT-Kosten Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ („IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“).

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunalverwaltungen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Das GPA-Kennzahlenset ist im Internet veröffentlicht und wird fortlaufend aktualisiert.

➔ Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Kreisverwaltung hat die GPA NRW vom 27.10.2015 bis 10.01.2017 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Sven Alsdorf

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Grunddaten und Informationen sind in einem Prüfungsvermerk festgehalten. Diese Daten wurden vom Kreis Wesel zeitnah und vollständig geliefert. Sie sind plausibel und vergleichbar und konnten daher in den interkommunalen Vergleich einfließen.

Der vorliegende Prüfbericht baut auf diesem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik im Kreis Wesel ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit dem für die IT verantwortlichen Leiter des Vorstandsbereiches 1 sowie den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises am 10.01.2017 erörtert.

→ IT-Gesamtbetrachtung

Im Kapitel „IT-Gesamtbetrachtung“ steigt die GPA NRW mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT des Kreises Wesel ein:

- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz und
- Standorte.

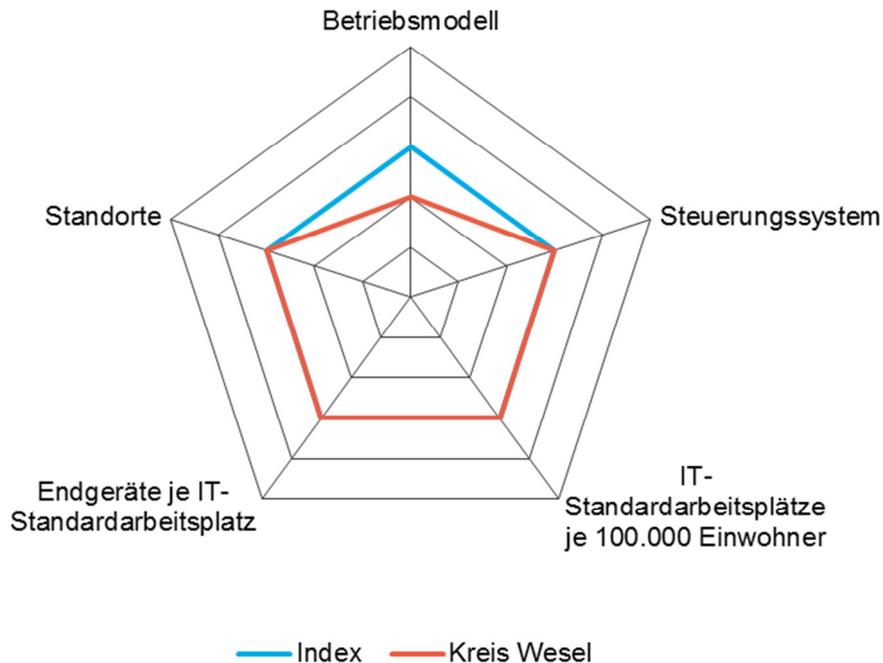
Zunächst analysiert die GPA NRW, wie diese auf die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

Anschließend stellt die GPA NRW die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz im interkommunalen Vergleich dar und analysiert diese.

Weitergehende Analysen und Empfehlungen folgen im Kapitel „Einzelne Handlungsfelder der IT“.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz

Das folgende Netzdiagramm zeigt Einflussfaktoren auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ des Kreises Wesel und deren Wirkung auf die Kennzahl:



Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert zeigt eine entlastende Wirkung auf die Kennzahl an. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert lässt eine belastende Situation erkennen.

IT-Betriebsmodell

→ Feststellung

Das KRZN rechnet seine für den Kreis Wesel erbrachten IT-Leistungen nicht hinreichend transparent und verursachungsgerecht ab. Dadurch werden die Möglichkeiten des Kreises, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, deutlich eingeschränkt.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises/der Städteregion. Mit dem Betriebsmodell legt der Kreis/die Städteregion fest, wer (intern oder extern) seine IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt.

Ein gutes Betriebsmodell eröffnet effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten:

- Der Kreis/die Städteregion sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen er/sie von wem in Anspruch nimmt.
- Er/Sie sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.
- Der Kreis/die Städteregion sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Das Betriebsmodell des Kreises Wesel ist durch eine starke Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Dabei setzt der Kreis auf die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen eines

Zweckverbandes, dem „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“. Mitglieder sind neben dem Kreis Wesel, die Kreise Viersen und Kleve sowie die Städte Bottrop und Krefeld.

Das KRZN hat die Aufgabe, die technikerunterstützte Informationsverarbeitung für seine Mitglieder zu entwickeln oder zu beschaffen und anzubieten. In Wesel wird der mit Abstand größte Teil der IT-Leistungen durch den Zweckverband erbracht. Sie umfassen insbesondere:

- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege der meisten Fachanwendungen,
- den Internet- und Mailservice inkl. des Sicherheitsgateways,
- den Second-Level-Support sowie
- die Beschaffung der meisten Hardware im Bereich der Server und Clients.

Ergänzend erbringt die IT-Organisationseinheit des Kreises eigene IT-Leistungen. Dazu zählt:

- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege der gesamten Standardanwendungen,
- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege kleinerer Fachanwendungen,
- der First-Level-Support sowie
- die Telekommunikation.

Insgesamt entfallen in Wesel mehr als zwei Drittel der gesamten IT-Kosten auf die Leistungen des KRZN. Die Einflussmöglichkeiten des Kreises auf die bereitgestellten IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten, hängen daher maßgeblich von der Strategie und der Abrechnungssystematik des Zweckverbandes ab.

Die Mitglieder sind per Satzung an die Leistungen des Zweckverbandes gebunden. Die Kernleistungen verteilen sich auf sieben Pakete, in denen jeweils mehrere Einzelprodukte zusammengefasst sind. Grundsätzlich zahlt ein Mitglied alle in einem Paket enthaltenen Einzelprodukte, unabhängig von der tatsächlichen Nutzung. In einem weiteren Paket werden periodenfremde Finanzlasten in Rechnung gestellt, denen keine unmittelbare Leistung gegenübersteht.

Das KRZN ordnet die Mitglieder und Anwender abhängig von ihrer Einwohnerzahl in fünf unterschiedliche Preisgruppen für die sieben Anwendungspakete und die periodenfremden Finanzlasten ein. Zur Ermittlung der Gesamtentgelte wird der Gesamtpreis dieser acht Kernpakete mit der jeweiligen Einwohnerzahl multipliziert. Alle Kreise befinden sich in derselben Preisgruppe. Die IT-Kosten steigen und fallen folglich nur mit der Einwohnerzahl oder der Änderung des Grundpreises durch das KRZN.

Im Bereich der Kernpakete kann der Kreis Wesel damit selbst keinen unmittelbaren Einfluss auf die in Rechnung gestellten Entgelte nehmen. Die Kosten können weder über die Abnahmemenge noch durch die generelle Entscheidung für oder gegen ein Einzelprodukt gesteuert werden. Direkten Einfluss hat der Kreis lediglich auf einen geringen Anteil optionaler Leistungen des KRZN sowie auf die selbst erbrachten IT-Leistungen.

Mittelbar kann der Kreis Wesel allerdings über die Gremienarbeit Einfluss auf das KRZN nehmen. Die Mitglieder steuern ihren Zweckverband selbst über seine Organe und Ausschüsse. Hierzu hat auch der Kreis Wesel Vertreter in den beschlussfassenden Organen Verbandsver-

sammlung und Verwaltungsrat. Darüber hinaus wirkt er in diversen Facharbeitskreisen mit. Insofern trägt der Kreis Wesel die Strategie und das Abrechnungssystem des KRZN grundsätzlich mit und hat die daraus resultierenden Kosten mit zu verantworten.

Auch das KRZN spricht in diesem Zusammenhang von einer „mit allen Mitgliedern und Anwendern abgestimmten Strategie“. Der Verband zielt darauf ab, durch eine grundsätzliche „Ein-Produkt-Linie“, IT-Leistungen so wirtschaftlich wie möglich anzubieten. Die Pakete beinhalten daher Anwendungen, die zur Verwaltungssteuerung und der Erfüllung von kommunalen Pflichtaufgaben erforderlich seien. Die beschriebene Abrechnungssystematik habe sich als „gerechte, praktikable und allgemein akzeptierte Methode erwiesen“.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder sind Pauschalabrechnungen und Produktbindungen zum Teil nachvollziehbar und begründet. Insbesondere aus Sicht des Zweckverbandes bringen sie Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern und Anwendern.

Mit der derzeitigen Verfahrensweise verzichtet das KRZN allerdings auf die Möglichkeit, für jedes einzelne Mitglied und jeden Anwender einen Sparanreiz zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Die Systematik des KRZNs begünstigt derzeit die Mitglieder und Anwender, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen haben und damit tendenziell auch mehr IT-Leistungen in Anspruch nehmen. Sparsamkeitsbemühungen der einzelnen Mitglieder werden nicht unmittelbar honoriert.

Bei Lizenz, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist daher eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sowohl aus Einzel- als auch aus Verbandssicht vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. den Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

Inwiefern sich diese Systematik für den Kreis Wesel auswirkt, wird unter dem Aspekt „IT-Gesamtkosten“ sowie auf Ebene der einzelnen Handlungsfelder der IT eingehend erläutert.

Eine Ein-Produkt-Strategie kann aus Abnehmersicht nur wirtschaftlich sein, sofern alle Abnehmer den gleichen Bedarf haben. Dieser ist unter anderem abhängig von deren Größe und Aufgabenstruktur. Zumindest aus Sicht der hier geprüften Kreise Wesel, Viersen und Kleve scheint diese Voraussetzung weitestgehend gegeben. Ob dem tatsächlich so ist, kann jedes Mitglied und jeder Anwender nur für sich selbst entscheiden. Um über die Bedarfsgerechtigkeit im Verhältnis zu den eingesetzten Kosten urteilen zu können, ist eine hohe Transparenz in der Leistungsabrechnung erforderlich.

Dem Kreis Wesel ist grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht vollständig transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Bei neueren Produkten kann die Kalkulation größtenteils über die Beschlussvorlagen der Arbeitskreise und Beschlussgremien, in denen der Kreis Wesel vertreten ist, nachvollzogen werden. Allerdings geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Diese kann teils nur durch Recherchen wiederhergestellt werden. Auch die vollständigen Inhalte der Pakete konnten in dieser Prüfung nicht mit verhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden. Dies betrifft insbesondere das Paket 1 „Integration“. Enthalten sind die Produkte „Standarddienstleistun-

gen“, „User Help Desk“ und „Infrastruktur“. Welche Leistungen abschließend dahinter stecken und vor allem welchen Anteil sie jeweils an den Paketkosten haben, ist nicht ersichtlich.

Mit der mangelnden Preistransparenz fehlt dem Kreis Wesel die Möglichkeit sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies wäre allerdings erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können.

Die Mitgliedschaft beim KRZN wäre mit einer Frist von maximal 36 Monaten kündbar. Damit besitzt der Kreis die Möglichkeit, das Betriebsmodell durch einen Austritt auch komplett zu verändern. Eingeschränkt wird diese Flexibilität dadurch, dass ein ausscheidendes Mitglied satzungsgemäß verpflichtet wäre, neben temporären Ausgleichszahlungen langfristig auch anteilige Personal und Versorgungslasten des Zweckverbandes zu tragen. Darüber hinaus würde sich eine Kündigung zunächst auch auf die kreisangehörigen Kommunen in Wesel auswirken. Diese sind derzeit über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Wesel als Anwerder mittelbar an das KRZN gebunden.

Damit ist keinesfalls die Intention verbunden, dem Kreis einen Austritt nahezu legen. Die GPA NRW beschreibt hier lediglich das Betriebsmodell sowie die resultierenden Einfluss- und Anpassungsmöglichkeiten. Zumal der Kreis Wesel nach eigenen Angaben grundsätzlich mit den Leistungen des Zweckverbandes zufrieden ist. Wir möchten dem Kreis einen Impuls geben, die Rahmenbedingungen innerhalb des eigenen Zweckverbandes gemeinsam mit den übrigen Mitgliedern zu optimieren.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte über seine Funktion als Miteigentümer des Zweckverbandes mit Priorität auf ein transparentes und verursachungsgerechtes Abrechnungssystem des KRZN hinwirken.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die der Kreis Wesel zur wirtschaftlichen IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine gute Grundlage. Die Steuerungswirkung ist aufgrund der Rahmenbedingungen im Zweckverband nicht zufriedenstellend. Der Kreis hat zumindest mittelbar Möglichkeiten, die IT-Steuerung effizienter zu gestalten.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt. Eine Person der Verwaltungsführung nimmt diese wahr. Ihr liegen die hierfür notwendigen Informationen vor.
- Es existieren konkrete Vorgaben an die IT. Diese berücksichtigen übergeordnete Belange und Einzelinteressen der Organisationseinheiten des Kreises/der Städteregion.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Der Kreis/Die Städteregion überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Im Kreis Wesel ist die IT aufbauorganisatorisch im Fachdienst „IT, Kommunikation und E-Government“ angesiedelt. Der Fachdienst ist Teil des Vorstandsbereich 1, der direkt dem Kreiskämmerer unterstellt ist. Er ist somit die für die IT verantwortliche Person auf der Ebene der Verwaltungsführung.

In seiner Funktion als Kämmerer erhält er relevante Kosteninformationen und Kennzahlenwerte über ein quartalsmäßiges Berichtswesen. Ergänzt werden diese Informationen durch halbjährige Tätigkeitsberichte sowie jährliche Prüfberichte des Fachdienstes Rechnungsprüfung. Sowohl über diese Berichte als auch in regelmäßigen Gesprächen mit dem verantwortlichen Fachdienstleister erhält der Kämmerer zudem sicherheitsrelevante Informationen. Darüber hinaus werden ihrerseits bei Bedarf aktiv sicherheits- und kostenrelevante Informationen abgerufen.

Die zur Steuerung relevanten Kosteninformationen können dabei zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und ausgewertet werden. Begünstigt wird dies durch eine überwiegend zentrale Bewirtschaftung des IT-Budgets. Wie bereits unter dem Aspekt „Betriebsmodell“ erläutert, begrenzt die fehlende Transparenz auf Seiten des Hauptdienstleisters allerdings den Informationsgehalt des größten Kostenblocks.

Die Verwaltungsleitung hat zudem die erforderlichen Rahmenbedingungen für zielgerichtetes Handeln der operativen IT geschaffen. Bereits auf Ebene des Kreisentwicklungskonzeptes und dem sogenannten Masterplan des Kreises Wesel werden IT-Themen behandelt. In einer IT-Sicherheitsrichtlinie und diversen Dienstvereinbarungen sind zudem alle Vorgaben zum Einsatz von und dem Umgang mit IT geregelt bzw. dokumentiert. Zudem existiert eine umfangreiche Notfallkonzeption.

Die Anforderungen der jeweiligen Fachdienste, als Kunden der IT, werden in einem geregelten Verfahren berücksichtigt. Dabei werden eingehende Anforderungen zunächst auf ihre technische und finanzielle Machbarkeit hin geprüft.

Der Fachdienst „Organisation und zentrales Controlling“ ist ebenfalls Teil des Vorstandsbereich 1. Somit besteht eine aufbauorganisatorische Verbindung von IT und Organisation. Erfahrungsgemäß begünstigt dies die Vernetzung beider Bereiche. Es bestehen kurze Kommunikationswege, die in Wesel durch Arbeitsgruppen und regelmäßige Austauschgespräche gestützt werden. Daran beteiligt sind die Fachdienste 11 (Personal), 15 (Personalentwicklung und Innovation), 16 (IT, Kommunikation und eGovernment) und 25 (Organisation und zentr. Controlling). Darüber hinaus laufen alle erforderlichen Informationen dieser Bereiche in der Leitungsfunktion zusammen. Die Verknüpfung zwischen Organisation und IT ist in Wesel von besonderem Wert, da eine Koordinierungsgruppe im Fachdienst „Organisation und zentrales Controlling“ gezielt Geschäftsprozesse betrachtet und optimiert. Damit besitzt der Kreis hier wertvolle Ressourcen, die bei vielen Kreisen im Prüfsegment nicht vorhanden sind. Nach eigenen Angaben bestehen hier Möglichkeiten, diese Ressourcen noch besser auszunutzen.

Die IT dient dazu, Geschäftsprozesse gezielt zu unterstützen, um deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Im Idealfall sollte einem IT-Einsatz daher eine Geschäftsprozessbetrachtung vorausgehen. Die Erkenntnisse bilden dann die Grundlage, um konkrete Leistungsanforderungen zu definieren.

Wie bereits beschrieben, setzt der Kreis Wesel auf Wirtschaftlichkeit durch die interkommunale Zusammenarbeit im Zweckverband. Der Kreis hat die nachteiligen Effekte im Blick, die mittelbar daraus resultieren würden, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanziere-

renden Zweckverbandes nicht abgenommen werden. Insofern existieren kaum abweichende Produktstrategien. Gezielte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führt der Kreis nur für eigene Fachanwendungen sowie optionale Produkte des KRZN durch. Bei diesen kann der Kreis frei entscheiden, ob er diese Produkte abnimmt oder nicht. Innerhalb der Kernpakete verlässt sich der Kreis in der Regel darauf, dass die vom KRZN bereitgestellten Leistungen auch für ihn wirtschaftlich sind.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte eine noch engere Vernetzung von IT und Organisation anstreben. Ziel sollte sein, wesentliche Geschäftsprozesse durch einen IT-Einsatz optimal zu unterstützen. Zudem sollte der Kreis auch die Kernleistungen des KRZN regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit prüfen. Voraussetzung dafür ist, die Empfehlung zum Betriebsmodell aufzugreifen und damit für eine transparentere und verursachungsgerechte Leistungsabrechnung zu sorgen.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

→ **Feststellung**

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner beeinträchtigt die Kennzahlenausprägung in Wesel nicht wesentlich.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“: Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie.

Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohner können folgende Ursachen haben:

- Die Kernverwaltungen der Kreise/der Städteregion nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, beispielsweise wegen
 - der Aufgabendelegation an kreisangehörige Gemeinden,
 - der Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen oder Gesellschaften,
 - bestehender Unterschiede bei den Größenklassen der kreisangehörigen Kommunen.
- Die Kreise/die Städteregion setzen unterschiedlich viel Personal für gleiche Aufgaben ein.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze steht für das Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten aber nicht proportional mit der Zahl der IT-Arbeitsplätze. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner liegt in Wesel mit gut 259 etwas unter dem interkommunalen Durchschnitt von 276. Die fixen IT-Kosten werden somit auf eine nahezu durchschnittliche Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für Wesel daher nur unwesentlich belastend aus.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

➔ Feststellung

Die Anzahl der betreuten IT-Endgeräte beeinträchtigt die Kennzahlenausprägung nicht wesentlich.

IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, erhöhen die IT-Kosten, ohne dass sich deren Verteilmenge verändert. Damit belasten sie die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“:

Beispiele für IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind:

- IT-Endgeräte, die zu einer Mehrfachausstattung von Mitarbeitern führen,
- IT-Endgeräte ohne festen Personenbezug (Geräte in Schulungsräumen, Geräte des Krisenstabes, Test- und Präsentationsgeräte),
- IT-Endgeräte für Azubis und Praktikanten.

In Wesel liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 119 Prozent. Damit liegt sie etwas unter dem interkommunalen Durchschnitt von 122 Prozent. Eine nennenswerte Beeinflussung der Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ ist hier nicht erkennbar.

Standorte

➔ Feststellung

Die Zahl der Verwaltungsstandorte wirkt sich nicht erkennbar auf die Kostenkennzahlen aus.

Anzahl, Größe und Anbindung der Standorte einer Verwaltung beeinflussen deren IT-Kosten.

In Wesel liegt die Anzahl der Standorte mit 4,55 je 100 IT-Standardarbeitsplätze leicht über dem interkommunalen Durchschnitt von 4,42. Dieser Wert ist unauffällig. Damit wirkt diese Zahl weder besonders belastend noch begünstigend auf die Kennzahlen.

IT-Gesamtkosten

➔ Feststellung

Die IT-Kosten des Kreises Wesel sind nicht gering. Der auffällig hohe Anteil an fixen Kosten des Zweckverbandes macht eine kritische Analyse der Kostenbestandteile erforderlich.

Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation in Wesel ist der Vergleich der IT-Gesamtkosten im Verhältnis zu der Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro im Jahr 2014

Kreis Wesel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.503	4.199	4.558	5.198	12

Die IT-Kosten des Kreises Wesel fallen im Arbeitsplatzbezug annähernd durchschnittlich aus. Der interkommunale Mittelwert liegt mit derzeit 4.532 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung nur unwesentlich darüber.

IT-Kosten je Einwohner des Kreises in Euro im Jahr 2014

Kreis Wesel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,68	11,28	11,85	13,20	12

In Bezug auf die Einwohnerzahl unterschreitet der Kreis Wesel den Mittelwert etwas deutlicher. Der Durchschnittswert der Vergleichskommunen liegt bei rund 11,97 Euro je Einwohner. Dass die Ergebnisse leicht voneinander abweichen liegt daran, dass es keinen proportionalen Zusammenhang zwischen der Zahl der Einwohner und den eingesetzten IT-Standardarbeitsplätzen gibt.

Die vom KRZN als Abrechnungsgrundlage favorisierte Einwohnerzahl gibt Auskunft über die Größe eines Kreises und somit zumindest ansatzweise auch über dessen Aufgabenspektrum. Sie gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um diese Aufgaben zu erledigen. Zudem spiegelt sich in der Einwohnerzahl auch nicht wider, inwiefern der Kreis Aufgaben an kreisangehörige Kommunen delegiert oder an Sondervermögen, Gesellschaften etc. ausgelagert hat. Diese Aspekte spielen allerdings bei der Bemessung und Bewertung von IT-Kosten eine wesentliche Rolle.

Näheren Aufschluss gibt hier die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze. Sie steht für das Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein wichtiger Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Grundsätzlich sollte eine Korrelation zwischen den IT-Kosten und der Zahl der IT-Standardarbeitsplätze feststellbar sein. Die GPA NRW hat daher für die nachstehenden Analysen, den arbeitsplatzbezogenen Vergleich gewählt.

IT- Kostenbestandteile in Wesel und im interkommunalen Vergleich im Jahr 2014 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Erträge	Gemeinkosten
Kreis Wesel	15,7	82,6	-1,2	2,9
Interkommunaler Durchschnitt	26,0	71,7	-2,7	5,0

Der geringere Anteil an Personalkosten bei zugleich hohem Sachkostenanteil in Wesel ist Ausdruck der starken Aufgabenauslagerung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. In den Durchschnittswerten sind Kreise enthalten, die Ihre IT nahezu autonom bereitstellen.

Die Personalkosten in Wesel sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr gering. Sie liegen mit 711 Euro unter dem ersten Quartilswert von 851 Euro. Diese Zahl korrespondiert auch mit der Betreuungsquote des Kreises. Sie beläuft sich auf gut 99 IT-Standardarbeitsplätze je IT-Vollzeitstelle. Nur zwei der bisher geprüften Kreise weisen eine positivere Betreuungsquote aus. Auch diese Zahl entspricht dem Auslagerungsgrad. Ein großer Teil der IT-Aufgaben wird vom KRZN übernommen, dadurch kann der Kreis Wesel Personal-

ressourcen einsparen. Auffällig ist dennoch, dass die Quote in Wesel positiver ausfällt, als bei den meisten anderen Kreisen, die einen ähnlichen Auslagerungsgrad aufweisen.

Die Sachkosten in Wesel liegen hingegen mit rund 3.721 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei den meisten geprüften Kreisen. Vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der IT-Aufgaben durch einen Dienstleister wahrgenommen wird, ist ein überdurchschnittlicher Wert an sich nicht ungewöhnlich. Der Anteil an fixen Kosten innerhalb der Sachkosten in Wesel ist durch die Abrechnungssystematik des KRZN allerdings höher, als bei den meisten anderen Kreisen. Der entsprechende Anteil der durch die Kernpakete entstehenden Kosten beträgt rund 77 Prozent. Dabei sind die sogenannten Entwicklungskosten des Zweckverbandes nicht berücksichtigt, obwohl der Kreis Wesel auch diese anteilig trägt.

Gemäß § 13 Abs. 2 der Verbandssatzung tragen die Verbandsmitglieder die Entwicklungskosten des KRZN ebenfalls im Verhältnis ihrer Einwohner. Sie wurden durch den Beschluss der Verbandsversammlung des KRZN am 25.11.2005 in Form eines Betriebskostenzuschusses auf einen jährlichen Festbetrag von 4,0 Mio. Euro festgeschrieben. Die Mitgliedskreise des KRZN wählen unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Ausweisung der Verteilung dieser Umlage auf die kreisangehörigen Kommunen. Die GPA NRW hat in der Vergangenheit versucht, trotz dieser Unterschiede, einheitliche Vergleichsmaßstäbe zu schaffen. So haben wir zuletzt in der IT-Prüfung der Anwenderkommunen im KRZN-Verbandsgebiet folgenden Weg gewählt: Die auf den jeweiligen Kreis entfallende Entwicklungsumlage wurde im Verhältnis der Einwohnerzahl der geprüften Kommune zur Gesamteinwohnerzahl des Kreises der jeweiligen Kommune zugerechnet. Im Umkehrschluss bleibt diese Umlage daher in der Prüfung der Kreise komplett unberücksichtigt.

Dieser Aspekt und dass ein Drittel der bisher geprüften Kreise seine IT-Leistungen insgesamt günstiger anbieten kann, geben Anlass, nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen. Weitergehende Analysen und entsprechende Empfehlungen werden daher im Folgenden auf der Ebene einzelner Kostenstellen vorgenommen.

→ Einzelne Handlungsfelder der IT

Um die einzelnen Handlungsfelder der IT abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die GPA NRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen. In Mittelpunkt der nachstehenden Analyse stehen die Kostenstellen „IT-Grunddienste“ und „Fachanwendungen“. Sie enthalten neben den direkt zuzuordnenden Kosten auch Kosten für Vorleistungen. Diese wurden über eigene (Vor-)Kostenstellen separat erfasst und sind daher bei Bedarf auch einzeln auswertbar. Die Anteile der Vorleistungen an den IT-Grunddiensten und Fachanwendungen ergeben sich aus festgelegten Umlageschlüsseln.

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten

- von IT-Standardarbeitsplätzen,
- der Telekommunikation und
- des Drucks

erfasst. Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende, Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2014 hat die GPA NRW dabei die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

IT-Grunddienste

→ Feststellung

Die in den IT-Grunddiensten enthaltenen Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze und die Netzinfrastruktur sind in Wesel sehr hoch. Aufgrund der nicht ausreichenden Kostentransparenz im Zweckverband ist es kaum möglich, konkrete Einsparpotenziale zu identifizieren. Die geringen Kosten für Telekommunikation und Druck ermöglichen es dem Kreis dennoch, die IT-Grunddienste insgesamt zu durchschnittlichen Kosten bereitzustellen.

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich der Kreis folgende Fragen stellen:

- Was ist technisch erforderlich?
- Welche Bedarfe formulieren die Nutzer?

- Was ist finanziell machbar?

Ziel sollte es sein, die Büroarbeitsplätze (inklusive der zugehörigen Services) bedarfsgerecht und kostengünstig bereit zu stellen. Die Festlegungen hierzu sollten in klaren Vorgaben münden. Abweichungen sollten einem verbindlichen Abwägungsprozess unterliegen.

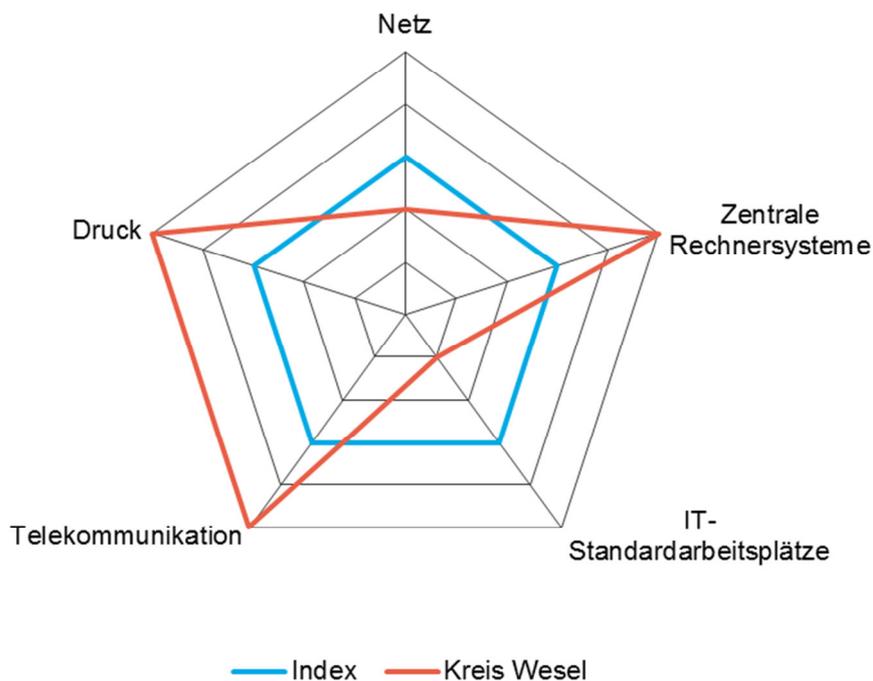
Ausgangspunkt der Analyse der IT-Grunddienste in Wesel sind auch hier die Kosten im Arbeitsplatzbezug. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Wesel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.960	1.763	1.998	2.115	12

In Wesel liegen die gesamten Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste im Arbeitsplatzbezug am interkommunalen Durchschnittswert. Dieser liegt derzeit bei 1.940 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Ein Drittel der bisher geprüften Kreise kann diese Leistungen allerdings noch günstiger bereitstellen.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für den Kreis Wesel in den einzelnen Handlungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert hingegen Kosten, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.



Die Kosten für die Bereitstellung der Netzinfrastruktur und der IT-Standardarbeitsplätze machen zusammen rund 72 Prozent der Kosten für die IT-Grunddienste in Wesel aus. Ihre Bedeutung

für die dargestellte Kennzahl ist somit besonders groß. In beiden Bereichen sind die Kosten interkommunal auffällig hoch.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von knapp 50 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus. Sie stellen sich in Wesel wie folgt dar:

Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Wesel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
978	550	628	933	12

Die Hälfte der Vergleichskommunen kann einen IT-Standardarbeitsplatz mindestens 350 Euro günstiger anbieten. Ein Viertel sogar um 428 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten liegen in Wesel über den interkommunalen Durchschnittswerten. Die Personalkosten liegen bei 262 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, das arithmetische Mittel der bisher geprüften Kreise bei knapp 240 Euro. Der Kreis nimmt die Ausstattung und Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze überwiegend eigenständig vor. Daher ist hier ein überdurchschnittlicher Wert nicht ungewöhnlich. Dies ließe allerdings erwarten, dass die dem entgegenstehenden Sachkosten entsprechend geringer ausfallen.

Die Sachkosten fallen in Wesel mit knapp 619 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei drei Viertel der bisher geprüften Kreise. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 398 Euro.

Circa 63 Prozent der o.g. Sachkosten entfallen auf die Kernpakete des KRZN. Darin sind auch anteilige Kosten für periodenfremden Finanzlasten enthalten. Wie bereits beschrieben, erfolgt die Abrechnung dieser Pakete pauschal mittels eines Einwohnerschlüssels. Somit stellt dieser Kostenblock für den Kreis zunächst unveränderbare Fixkosten dar. In Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz machen sie knapp 390 Euro aus.

Vor dem Hintergrund, dass diese Kosten - dem Produktplan nach - nur auf Rahmenleistungen entfallen, fallen sie auffällig hoch aus. Dazu zählen Leistungen wie z.B. User-Help-Desk, Generelle Beratungs- und Unterstützungsleistungen und die Bereitstellung der Software für Bürokommunikation. Sieben von derzeit zwölf geprüften Kreisen weisen insgesamt geringere Sachkosten auf, als in Wesel nur auf die Paketkosten des KRZN entfallen.

Sowohl die Kreise als auch das KRZN führen hier an, dass über die Pakete Leistungen abgerechnet werden, die in den Kosten anderer Vergleichskreisen nicht berücksichtigt seien. Insofern sei kein aussagekräftiger Vergleich möglich. Diese Leistungen werden in der Abrechnung des KRZN nicht im Detail ausgewiesen. Daher kann die GPA NRW an dieser Stelle weder diese Aussage noch die Höhe der Kosten abschließend bewerten.

Die Summe aus diesem Kostenblock und den eigenen Personalkosten liegt in Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz bei 650 Euro. Damit liegen sie bereits höher, als bei den meisten geprüften Kreisen. Dabei ist mehr als ein Drittel der Sachkosten in Wesel noch nicht berücksichtigt. Sie resultieren größtenteils aus Abschreibungen bzw. Anschaffungen geringwertiger Wirtschaftsgüter im

Bereich der Standardhardware und -software. Auch diese Kosten entfallen größtenteils auf das KRZN, da der Kreis seine Beschaffungen bis auf wenige Ausnahmen über Rahmenverträge mit dem Zweckverband abwickelt. Im Unterschied zu den Kernpaketen werden sie allerdings entsprechend der Abnahme berechnet.

Der Kreis schreibt seine PCs durchschnittlich über 5 Jahre ab. Die tatsächliche Nutzungsdauer liegt in der Regel bei 6 Jahren. Damit liegen sowohl die wirtschaftliche als auch die tatsächliche Nutzung im interkommunalen Durchschnitt. Auffällig ist, dass die PCs im Beschaffungsverfahren durch das KRZN mit einer Garantie von 3 Jahren ausgeschrieben werden. Je höher die Garantieleistungen sind, desto geringer ist das Planungsrisiko für den Kreis. Allerdings gehen damit auch höhere Kosten einher. Der Kreis Wesel muss hier selbst entscheiden, ob diese Mehrkosten in einem angemessenen Verhältnis zum resultieren Nutzen bzw. einem potenziellen Schadensrisiko stehen.

Netz

Die Netzkosten wurden vollständig auf die IT-Grunddienste umgelegt. Dazu zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches).

Sie machen einen Anteil von gut 22 Prozent der IT-Grunddienste aus. Die Kosten sind in Wesel mit 422 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei zwei Drittel der Vergleichskreise.

Knapp 87 Prozent der Netzkosten in Wesel sind Sachkosten. Sie entfallen fast vollständig auf das KRZN. Über dreiviertel dieser Kosten werden durch das sogenannte Primärnetz verursacht. Es umfasst insbesondere die standardmäßige Anbindung des Hauptstandortes mit dem Rechenzentrum sowie die Bereitstellung der zentralen Internetverbindung inklusive aller erforderlichen Sicherheitsmechanismen. Die Kosten für das Primärnetz werden seitens des KRZN über das Paket 2 „Bürokommunikation“ und damit ebenfalls über einen Einwohnerschlüssel abgerechnet. Im Unterschied zu den zuvor dargestellten Kostenbestandteilen handelt es sich hier interkommunal um eine gängige Abrechnungssystematik, da es Leistungen sind, die von allen Mitgliedern und Anwendern in gleicher Art und Güte bezogen werden. Insofern ist diese Vorgehensweise nachvollziehbar.

Knapp 20 Prozent der Netzkosten entfallen auf das Sekundärnetz. Dabei handelt es sich vorrangig um Anbindungskosten für den Verwaltungsstandort Moers und von kleineren Standorten, wie beispielsweise die dezentralen Erziehungsberatungsstellen des Kreises oder der Kreisbauhof. Sie werden abhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme abgerechnet. Gleiches gilt für den übrigen Anteil der Netzkosten. Er umfasst in erster Linie die Ersatzbeschaffungen von Netzwerkkomponenten über das KRZN für das Primär- und Sekundärnetz.

Kriterien, wie beispielsweise eine hohe Anzahl von Standorten, die ursächlich für die überdurchschnittlich hohen Netzkosten sein könnten, sind in Wesel nicht ersichtlich. Es fällt allerdings auf, dass die Netzkosten aller geprüften Mitgliedskreise des KRZN auffällig hoch ausfallen. Dies gilt in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ebenso wie im Einwohnerbezug. Zudem weisen alle Mitgliedskreise eine ähnliche Kostenstruktur im Bereich der Netzkosten auf. Um die Kosten des KRZN in diesem Bereich werten zu können, wäre eine höhere Datentransparenz erforderlich.

Der Kreis Wesel gibt hier an, dass die Kosten für das KRZN-Niederrhein-Netz ab 2015 um rund 37.000 Euro aus Sicht des Kreises gesunken sind. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung macht dies circa 31 Euro aus. Damit lägen die Kosten, unter ansonsten gleichen Rahmenbedingungen, noch immer höher, als bei den meisten geprüften Kreisen.

Die eigenen Personalkosten des Kreises Wesel innerhalb der Netzkosten sind sehr gering. Nur einer der bisher geprüften Kreise weist hier noch niedrigere Kosten auf.

Zentrale Rechnersysteme

In den Kosten für die IT-Grunddienste in Wesel sind mit einem Anteil von knapp 9 Prozent auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie fallen mit gut 263 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr gering aus. Der interkommunale Durchschnitt liegt derzeit bei 445 Euro, das erste Quartil bei 350 Euro. Bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung wurden in Wesel 65 Prozent dieser Kosten auf die IT-Grunddienste umgelegt. Sie begünstigen die Kostensituation.

In Rahmen der Prüfung hat die GPA NRW sehr hochwertig und leistungsstark ausgestattete Serverräume mit hoher Skalierbarkeit vorgefunden. Der Kreis setzt verstärkt Terminalservertechnologien ein, die eine weitreichende Virtualisierung der IT-Standardarbeitsplätze ermöglichen. Von den guten Rahmenbedingungen in der technischen Infrastruktur sowie dem entsprechenden Knowhow des Kreises könnten auch Organisationen außerhalb der Kernverwaltung profitieren. Denkbar wäre beispielsweise, dass der Kreis Wesel seine Reserven nutzt und Leistungen im Bereich der Desktopvirtualisierung für kreisangehörige Kommunen erbringt.

Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation in Wesel machen einen Anteil von knapp 10 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Wesel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
193	222	339	403	12

Die Kosten der Telekommunikation sind in Wesel beispiellos gering. Keiner der bisher geprüften Kreise weist im Arbeitsplatzbezug geringere Kosten auf. In Bezug auf ein Telefonendgerät liegen die Kosten mit rund 172 Euro etwas über dem ersten Quartil von derzeit 161 Euro.

Dass die Kosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz dennoch die geringsten im Prüfsegment sind, liegt daran, dass der Kreis Wesel weniger Telefonendgeräte einsetzt als alle anderen Vergleichskreise. Der Ausstattungsgrad liegt bei gut 1,1 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert von knapp 1,6. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die Kosten verur-

sachen. Zudem gibt es neben den standardmäßigen Festnetzgeräten oftmals Doppelausstattungen in Form von Mobiltelefonen.

Sowohl die enthaltenen Sach- als auch die Personalkosten sind in Wesel gering. Die Sachkosten belaufen sich auf gut 159 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit liegt der Kreis unter dem ersten Quartil von 183 Euro. Die Personalkosten liegen bei knapp 8 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit ebenfalls unter dem ersten Quartil.

Neben der geringen Anzahl von Telefonendgeräten, begünstigt auch das zentrale Vertragsmanagement in Wesel die Kostensituation. Dadurch ist der Kreis in der Lage, günstige Konditionen zu erzielen. Dabei partizipiert der Kreis an einer interkommunalen Einkaufsgemeinschaft.

Auch die Erträge aus dem Service Center Kreis Wesel wirken sich begünstigend aus. Das Service Center ist die Anlaufstelle für Telefonauskünfte rund um die Leistungen der Kreisverwaltung. Es übernimmt auch entsprechende Leistungen für die kreisangehörigen Städte Xanten und Moers sowie dem Jobcenter. Diese erstatten entsprechende Sach- und Gemeinkostenanteile an den Kreis. Die Erträge belaufen sich auf knapp 27 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bzw. 24 Euro je Telefonendgerät.

Druck

Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck in Wesel machen gut 9 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Wesel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
181	216	248	283	12

Nur zwei der bisher geprüften Kreise weisen im Arbeitsplatzbezug noch geringere Druckkosten als der Kreis Wesel auf. In Bezug auf ein Druckendgerät hingegen sind die Kosten in Wesel höher als bei allen anderen Kreisen. Dies ist darin begründet, dass der Kreis Wesel weniger Arbeitsplätze mit einem Druckendgerät ausstattet, als alle anderen Kreise. Nur 20 Prozent der IT-Standardarbeitsplätze sind mit einem Druckendgerät ausgestattet. Im interkommunalen Durchschnitt sind es derzeit rund 50 Prozent.

Der Kreis Wesel verfolgt ein verbindlich formuliertes Druckkonzept und setzt dabei verstärkt Hardware ein, die von mehr als einer Person genutzt werden kann. Nach eigenen Angaben konnte die Anzahl der Einzelplatzdrucker dadurch zuletzt stark reduziert und die gesamten Druckkosten insgesamt gesenkt werden. Im Ergebnis stehen in Wesel in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung gleichermaßen sehr geringe Sach- und Personalkosten. Somit hat der Kreis Wesel für sich einen Weg gefunden, Druckleistungen innerhalb der Kernverwaltung sehr wirtschaftlich anzubieten.

➔ Empfehlung

Der Kreis sollte gemeinsam mit dem KRZN eine vollständige Transparenz für alle in den Paketen enthaltenen Leistungen und die drauf entfallenden Kosten herstellen. Dies ist die Voraussetzung, um die Wirtschaftlichkeit in den Bereichen IT-Standardarbeitsplätze und der Netzinfrastruktur adäquat bewerten zu können. Gleichzeitig sollte der Kreis den wirtschaftli-

chen Nutzen der zusätzlichen Garantieleistungen im Bereich der Standardhardware hinterfragen. Zudem regt die GPA NRW an, ein eigenes Leistungsangebot für kreisangehörige Kommunen im Bereich der Desktopvirtualisierung in Betracht zu ziehen.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

➔ Feststellung

Die Höhe der Fachanwendungskosten des Kreises Wesel ist interkommunal unauffällig. Die Rahmenbedingungen im Zweckverband lassen allerdings kein effizientes Lizenzmanagement zu. Es besteht daher das Risiko, dass die Anwendungsbereitstellung aus Sicht des Kreises dennoch unwirtschaftlich ist.

Um Fachanwendungen möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte der Kreis die folgende Frage beantworten:

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte der Kreis selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

Die Fachaufgaben einer Verwaltung sind von deren Größe sowie deren Aufgaben abhängig. Fachanwendungen sollen die Geschäftsprozesse zur Erledigung dieser Fachaufgaben bestmöglich unterstützen. Gelingt dies, lassen sich durch den Einsatz von Fachanwendungen auch Optimierungen in der Gesamtverwaltung erreichen.

Die Kosten des Einsatzes von Fachanwendungen sollten durch ein angemessenes Lizenzmanagement transparent und steuerbar sein. Die durch den Einsatz einer Fachanwendung verfolgten Effekte sollten dokumentiert und zur flexiblen Steuerung der Gesamtverwaltung genutzt werden.

In Wesel stellen sich die Fachanwendungskosten im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Wesel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.543	2.211	2.650	2.912	12

In Wesel sind die Kosten für Fachanwendungen im Arbeitsplatzbezug geringer als bei den meisten bisher geprüften Kreisen. Gleichwohl können drei von zwölf geprüften Kreisen Ihre Fachanwendungen um mindestens 660 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung günstiger bereitstellen.

Die Kosten in Wesel werden begünstigt durch sehr geringe Personalkosten. Sie liegen bei gut 119 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und entsprechen damit dem Grad der Aufgabenauslagerung an das KRZN. Nur ein Vergleichskreis weist hier niedrigere Personalkosten auf. Der

interkommunale Mittelwert liegt bei 382 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Demgegenüber stehen Sachkosten, die mit 2.289 Euro höher sind, als bei drei Viertel der geprüften Kreise.

Die Sachkosten machen 90 Prozent der gesamten Fachanwendungskosten in Wesel aus. Knapp 96 Prozent der Sachkosten resultieren aus den Kernpaketen. Darin sind sämtliche Kosten, beispielsweise für Ausschreibung, Lizenzen, Bereitstellung, Pflege und Support, enthalten. Ebenso anteilige Kosten für periodenfremden Finanzlasten. Ihnen steht keine unmittelbare Leistung gegenüber.

Die Einwohnerzahl des Kreises stellt die Basis der Paketabrechnung dar. Auf diese Kosten hat der Kreis Wesel damit keinen unmittelbaren Einfluss. In Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz machen sie über 2.195 Euro aus. Ein Viertel der geprüften Kreise weist bei den Fachanwendungen in Summe geringere Kosten auf.

Wie auch schon bei den IT-Standardarbeitsplätzen erläutert, kann die GPA NRW diesen Fakt aufgrund der eingeschränkten Transparenz in der Leistungsabrechnung des KRZN nicht abschließend bewerten.

In jedem Fall besteht durch die pauschale Abrechnung des KRZN für den Kreis Wesel die Gefahr, dass er für Leistungen zahlt, die er zumindest quantitativ nicht in Anspruch nimmt. Wie auch die übrigen Mitgliedskreise ist er nicht in der Lage, die Fachanwendungskosten über die Abnahmemenge zu steuern. Somit fehlt eine Grundvoraussetzung für ein effizientes Lizenzmanagement.

Ein Quervergleich mit den Ergebnissen der ebenfalls geprüften Kreise im Verbandsgebiet des KRZN, Viersen und Kleve, macht das Problem deutlich. Die Qualität der vom KRZN bezogenen Leistungen ist bei allen identisch. Zudem stellen die Paketkosten des KRZN bei allen Kreisen den mit Anstand größten Kostenblock dar. Ihr Anteil an den gesamten Fachanwendungskosten liegt je nach Ausprägung der übrigen Kostenarten zwischen 72 und 86 Prozent. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen die Fachanwendungskosten allerdings um bis zu 33 Prozent auseinander. In diesem Zusammenhang weist der Kreis die geringsten Paketkosten auf, der im Verhältnis zur Einwohnerzahl die meisten IT-Arbeitsplätze vorhält. Vor dem Hintergrund, dass die Zahl der IT-Arbeitsplätze erfahrungsgemäß in Relation zu der Anzahl der genutzten Lizenzen steht, sind diese Ergebnisse bedenklich.

Auch in Bezug auf die Qualität, geht der Kreis das Risiko ein, dass die bezogenen Anwendungen aus seiner Sicht nicht wirtschaftlich sind. Das Lizenzmanagement für die Kernprodukte liegt komplett in den Händen des Zweckverbandes. Damit ist dieser zuständig für die rechtskonforme, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung dieser Anwendungen. Wie Bereits unter dem Aspekt des Steuerungssystems beschrieben, prüft der Kreis nicht systematisch die Wirtschaftlichkeit der bezogenen Kernleistungen aus eigener Sicht.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Wesel sollte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des KRZN eine Grundlage für ein wirtschaftliches Lizenzmanagement schaffen. Voraussetzung dafür ist, eine unmittelbare Verknüpfung zwischen der Leistungsabnahme eines Mitgliedes und deren Abrechnung herzustellen. Zudem sollte die Transparenz in der Abrechnung erhöht werden.

Der Kreis Wesel sollte regelmäßig prüfen, ob die bezogenen Kernanwendungen des KRZN geeignet sind, die eigenen Geschäftsprozesse optimal zu unterstützen.

Herne, den 15.02.2017

gez.

Michael Kuzniarek

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de