

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des
Kreises Unna im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
➔ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele und Methodik	4
➔ Prüfungsablauf	7
➔ IT-Gesamtbetrachtung	8
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	8
IT-Gesamtkosten	14
➔ Einzelne Handlungsfelder der IT	16
IT-Grunddienste	17
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	19

➔ Managementübersicht

Die IT-Kosten beim Kreis Unna liegen im Vergleich auf niedrigstem Niveau. Diese positive Einordnung resultiert aus der Wahl des Betriebsmodells und des internen Steuerungssystems.

Der Kreis Unna betreibt seine Informationstechnik (IT) eigenständig und ohne langfristige Bindung an ein externes Rechenzentrum. Das vom Kreis gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung alle strategischen Möglichkeiten die IT zielgerichtet gestalten zu können.

Das interne Steuerungssystem des Kreises Unna stellt überwiegend sicher, dass die strategische Steuerungsebene mit entscheidungsrelevanten Informationen versorgt wird. Die strategische Ausrichtung der operativen IT-Ebene erfolgt mithilfe verschiedener Instrumente und Methoden. Die Erstellung einer formalisierten IT-Strategie sollte jedoch in Angriff genommen werden.

Der Kreis erbringt im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit IT-Dienstleistungen für die Kreisgemeinde Bönen im Sinne eines vollständigen Outsourcings auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Die entsprechenden Erträge wurden bei der Prüfung aufwandsmindernd berücksichtigt. Weitere IT-Dienstleistungen werden darüber hinaus für aktuell sechzehn Kunden gegen Entgelt erbracht.

Aus sicherheitstechnischer Perspektive hat sich der Kreis seit der letzten GPA-Prüfung auf oberstes Niveau weiterentwickelt. So wurde mittlerweile ein vollständig neues IT-Serverraumkonzept baulich umgesetzt und weitere Maßnahmen zur Erhöhung der IT-Sicherheit durchgeführt.

Die positive Gesamteinschätzung der überörtlichen IT-Prüfung der gpaNRW schließt an die insgesamt gute Einordnung des Kreises im letzten IT-Prüfbericht in 2011 an.

→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW 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 gpaNRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW 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 gpaNRW 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. In der Kreisverwaltung Unna hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor:

Die IT-Prüfung der gpaNRW 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 gpaNRW bedeutende und 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 gpaNRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die gpaNRW 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 gpaNRW 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 je 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 Unna hat die gpaNRW vom 09. November 2015 bis zum 14. Februar 2017 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Mathias Elbers

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

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

Das Prüfungsergebnis wurde am 14. Februar 2017 mit dem Kreisdirektor sowie den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises Unna im Rahmen einer Abschlusspräsentation erörtert. Zudem wurden die Ergebnisse in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 07. März 2017 vorgestellt.

➔ IT-Gesamtbetrachtung

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

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

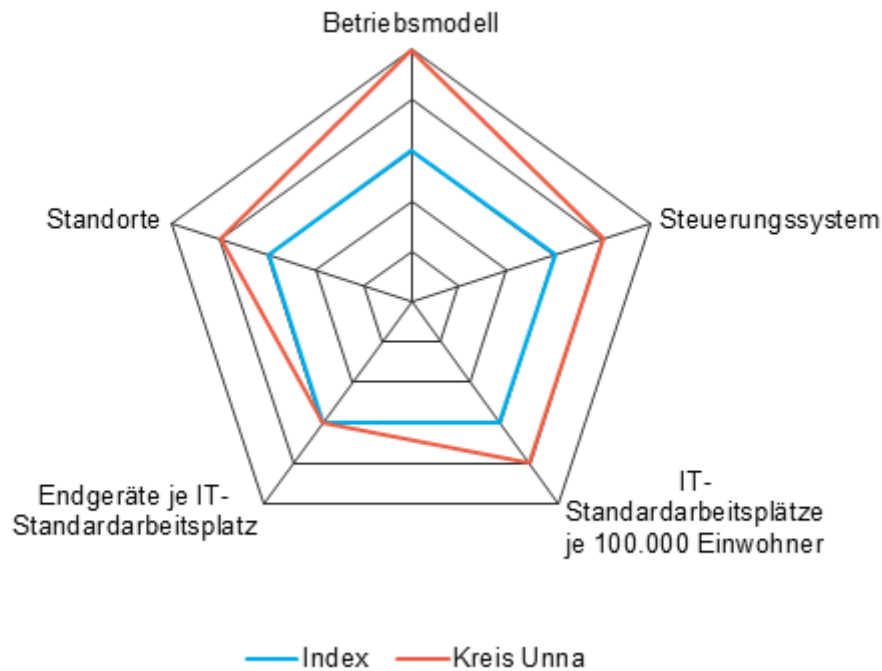
Zunächst analysiert die gpaNRW, wie diese auf die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

Anschließend stellt die gpaNRW 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 Unna 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 vom Kreis Unna gewählte Betriebsmodell der eigenständigen IT-Bereitstellung bietet der Verwaltungsführung alle strategischen Möglichkeiten die IT zielgerichtet gestalten zu können.

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.

Der Kreis Unna betreibt seine IT eigenständig und ohne langfristige Bindung an ein externes Rechenzentrum. In der Auswahl seiner IT-Leistungen ist der Kreis damit völlig flexibel. Die Chancen des gewählten Betriebsmodells sind auf der einen Seite entsprechend groß. Anderer-

seits müssen hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises gestellt werden. Kreise mit eigenverantwortlicher IT-Bereitstellung müssen selbst und ständig ein breites Spektrum an IT-Risiken im Blick behalten. Kreise mit langfristiger Bindung an ein externes Rechenzentrum werden diesbezüglich beispielsweise von einem kommunalen Zweckverband unterstützt.

IT-Steuerungssystem

→ Feststellung

Das interne Steuerungssystem des Kreises Unna stellt überwiegend sicher, dass die strategische Steuerungsebene mit entscheidungsrelevanten Informationen versorgt wird. Die Ausrichtung der operativen IT-Ebene erfolgt nicht auf Basis einer formalisierten IT-Strategie. Es bestehen jedoch verschiedene Instrumente und Methoden, die ähnlich zu bewerten sind.

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.

Der Kreisdirektor ist als Kämmerer und Leiter des Dezernates I die für die strategische Steuerung der IT verantwortliche Person in der Verwaltungsführung.

Die Grundlagen für eine wirksame Steuerungsunterstützung wurden durch den Kreis geschaffen. So werden IT-Themen wöchentlich zwischen Kreisdirektor und IT-Leitung aus finanzieller und sicherheitstechnischer Perspektive abgestimmt. Darüber hinaus finden monatliche Gespräche der IT-Leitung mit dem Steuerungsdienst des Kreises statt, der unter anderem für Finanzen und Organisation zuständig ist. Anfragen aus den Fachbereichen mit IT-Bezug werden durch den Steuerungsdienst priorisiert und gesteuert. IT-Aspekte mit übergeordneter Relevanz werden in Sitzungen auf Dezernatsebene eingebracht. Zudem werden die politischen Gremien über ein verwaltungstypisches Vorlagensystem zwecks Beratung und Entscheidung eingebunden.

Die Informationslage des Kreises ist in IT-Belangen überwiegend transparent. Auf der Kosten-seite können steuerungsrelevante Informationen ohne unverhältnismäßigen Rechercheaufwand aus dem Rechnungswesen direkt abgerufen werden. Auch Informationen über dezentral budgetierte aber zentral bewirtschaftete Ressourcen für Fach-Software sind im Kreis Unna für Steuerungszwecke direkt zugänglich. Das standardisierte und zentrale Berichtswesen des Steuerungsdienstes unterstützt zudem die Steuerungsebene mit weiteren Fall-, Leistungs- und Finanzdaten. Auch aus sicherheitstechnischer Sicht werden Informationen mit Steuerungsrelevanz von der IT an die Behördenleitung zwecks Einschätzung der Lage weitergegeben.

Beim Kreis erfolgt die Ausrichtung der operativen IT-Ebene nicht auf Basis einer formalisierten IT-Strategie, welche die Unterstützung von übergeordneten Behördenzielen mittels IT beinhaltet.

tet. Vielmehr bestehen verschiedene Instrumente und Methoden als geübte Praxis, die insgesamt gesehen im Vergleich zu einer umfassenden IT-Strategie ähnlich zu bewerten sind. Beispiele:

- Der Kreistag hat der interkommunalen Zusammenarbeit mit der seit 2014 bestehenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Gemeinde Bönen per Beschluss eine strategische Bedeutung eingeräumt.
- Es existieren strategische Zielvorgaben für die IT innerhalb des Kennzahlensystems für die Darstellung im Haushaltsplan des Kreises.
- Ein Teil der strategischen Ausrichtung ist auch, dass der Einsatz von Open-Source-Software z.B. für größere Datenbank-Bestände, Web-Server sowie das Geo-Informationssystem grundsätzlich in Betracht gezogen wird.
- Nach vorgeschalteter Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch den Steuerungsdienst wird entschieden, ob IT-Systeme bei Dritten beschafft oder eigenentwickelt werden, beispielhaft wurden diverse Umweltverfahren selbst entwickelt und zudem vermarktet.
- Beim Steuerungsdienst des Kreises besteht ein formalisiertes Verfahren zwecks Prüfung von Einzelinteressen der Fachbereiche mit IT-Bezug, Bedarfsprüfungen erfolgen zentral und werden gemeinsam mit der IT abgestimmt.
- Verfügbarkeitsanforderungen aus den Fachbereichen werden gemeinsam vom Steuerungsdienst und der IT geprüft, Vorrang haben grundsätzlich Systeme mit direkter Auswirkung auf die Bürgerservices.
- Es existiert eine strategische IT-Projektplanung mit Dokumentation der Projektverläufe.
- Die IT des Kreises bildet seit 2002 IT-Fachleute aus, um dem demografischen Wandel zu begegnen.
- Der Kreis Unna ist Mitglied bei der Vitako (Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.) mit dem Ziel das eigene IT-Know-How zu erweitern.
- Der Kreis hat entschieden, dass die Druckerlandschaft ab 2016 weitestgehend auf netz-angebundenen Tintenbetrieb umgestellt wird, zentral steuerbar durch ein Druckmanagementsystem.
- Beim Kreis wurde darauf hingewirkt, dass die IT durch zentrales Personal bereitgestellt wird, dezentrale Administrationsaufgaben wurden bewusst rezentralisiert.
- Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Verfügbarkeit wurde auf eine intensive Virtualisierung von Servern gesetzt.

Zudem hat der Kreis verbindliche Rahmenbedingungen und Vorgaben für die Ausgestaltung und Nutzung der operativen IT geschaffen. Die „Regelungen zur Sicherheit in der Informationsverarbeitung beim Kreis Unna“ aus 2012 sind als Rahmenwerk zu verstehen mit einem statischen und einem dynamischen Teil. So kann die IT flexibel innerhalb des vorgegebenen Rahmens Einzelheiten je nach Erfordernis selber regeln. Die Veröffentlichung erfolgt im Intranet.

Die Fertigstellung eines Notfallhandbuches ist aktuell in der Umsetzung. Der Aufbau eines BSI¹-konformen Sicherheitskonzepts ist für das Jahr 2017 geplant.

Zum aktuellen Zeitpunkt sind viele Prozesse der Bürgerservices bereits internetgestützt. Eine Gesamtstrategie für das zentrale strategische Thema E-Government existiert beim Kreis Unna aber noch nicht. Der Kreis hat jedoch zusammen mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine Arbeitsgruppe „IKZ im Bereich E-Government“ gebildet. Diese Arbeitsgruppe ist im Kontext der interkommunalen Zusammenarbeit zu sehen. Neben der Erarbeitung einer gemeinsamen E-Government-Strategie ist es nach Angaben des Kreises erklärtes Ziel durch die Umsetzung gemeinsamer Projekte Synergieeffekte zu erzielen.

Die IT kann sich im Kreis Unna sehr intensiv in Organisationsprozesse einbringen. Vorteilhaft für die Kooperation mit anderen Querschnittsbereichen wie z.B. dem Organisationsbereich oder dem Finanzbereich ist die Wahrnehmung der Verantwortung für diese Aufgaben durch den Kreisdirektor als Kämmerer in Personalunion.

Lizenzen und Verträge (gemäß EVB-IT) werden an zentraler Stelle verwaltet. Für Aufgaben des Lizenzmanagements steht entsprechend geschultes Personal zur Verfügung. Es gibt eine zentrale Übersicht über vorhandene und tatsächlich eingesetzte Lizenzen. Rechte und Pflichten aus Dienstleistungsverträgen sind bekannt. Damit sind die Grundlagen für eine rechtskonforme, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung von Anwendungen gegeben.

Beim Störungsmanagement des Kreises wird durch die bestehenden Prozesse eine schnellstmögliche Wiederherstellung der Service-Leistung der IT-Systeme gewährleistet. IT-Vorfälle werden zum einen über eine zentrale telefonische Hotline an die IT gerichtet. Diese ist als Single-Point-Of-Contact (SPOC)² an der Hauptarbeitszeit der Kreisbeschäftigten ausgerichtet. Ein Web-Formular sowie eine zentrale Mail-Adresse der IT stehen als weitere zentrale Kanäle offen. Die Unterscheidung in einen First-Level- sowie einen Second-Level-Support bietet die Basis für eine Qualifizierung von Meldungen. Die entsprechende Dokumentation erlaubt die Ausweisung und Analyse von Leistungszahlen wie z.B. eine Erstlösungsquote oder Reaktionszeiten.

Wie bereits erwähnt sind die Chancen des eigenständigen IT-Betriebs auf der einen Seite groß. Andererseits müssen hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises gestellt werden. Deswegen sollte der Kreis Unna die Erstellung einer formalisierten IT-Strategie erwägen. Die oben aufgeführten Prozesse und Instrumente sollten personenunabhängig einen formalisierten Status erhalten. Dies bietet sich aktuell insbesondere deswegen an, weil sich die im März 2016 vom Kreistag beschlossene verwaltungsübergreifende Strategie der wirkungsorientierten Steuerung (WOS) auch auf die Inhalte einer möglichen IT-Strategie auswirken wird.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Unna sollte die Erstellung einer formalisierten IT-Strategie vornehmen.

¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

² Eine zentrale Anlaufstelle für IT-Probleme.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

→ Feststellung

Die Kennzahlenausprägungen für den Kreis Unna werden durch die leicht überdurchschnittliche Anzahl an IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohner etwas begünstigt.

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.

Im Kreis Unna überschreitet die Zahl der betreuten IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich den Mittelwert um knapp sechs Prozent. Dies begünstigt die Kennzahlenausprägungen etwas.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

Die Anzahl der betreuten IT-Endgeräte wirkt sich in Beziehung zur Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze nicht erkennbar auf die Kennzahlenausprägungen aus.

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.

Das Verhältnis von IT-Endgeräten zu IT-Standardarbeitsplätzen ist für den Kreis Unna unauffällig und liegt im interkommunalen Vergleich nah am Durchschnittswert.

Standorte

→ Feststellung

Die Anzahl der an die IT angebotenen und prüfungsrelevanten Standorte wirkt sich leicht entlastend auf die Kennzahlenausprägungen aus.

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

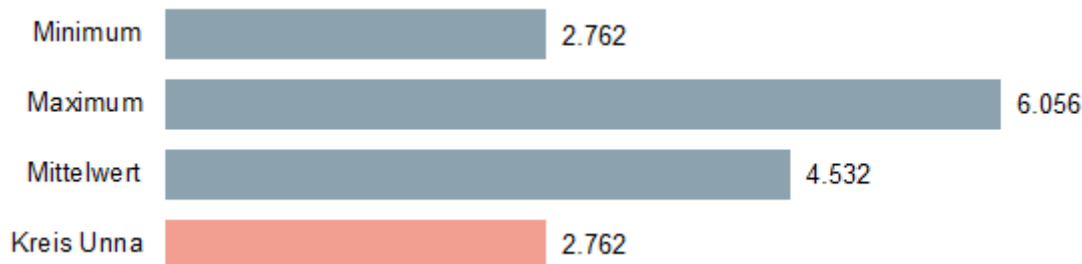
Die Anzahl der an die IT angebotenen und prüfungsrelevanten Standorte im Kreis Unna ist im Vergleich zu den anderen Kreisen unterdurchschnittlich. Der Kreis Unna weist im interkommunalen Vergleich eine stark überdurchschnittliche Einwohnerdichte auf. Für den Kreis bestehen hierdurch grundsätzlich günstige Rahmenbedingungen seine Verwaltungsdienste bürgernah in verhältnismäßig wenigen Standorten anzubieten.

IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

Die IT im Kreis Unna wird äußerst günstig bereitgestellt.

Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation im Kreis Unna ist der Vergleich der IT-Gesamtkosten im Verhältnis zur Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung.



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

Kreis Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.762	4.199	4.558	5.198	12

Demnach sind die IT-Gesamtkosten als äußerst gering einzustufen. Auch in Bezug auf die Einwohnerzahl fallen sie äußerst niedrig aus. Dies wird in nachstehender Tabelle verdeutlicht.

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

Kreis Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,90	11,28	11,85	13,20	12

Die äußerst positive Einordnung des Kreises Unna schließt an die günstige Positionierung des Kreises im letzten IT-Prüfbericht der gpaNRW in 2011 an.

Aufgrund der eigenständigen Wahrnehmung von IT-Aufgaben im Kreis Unna ist knapp die Hälfte der gesamten IT-Kosten dem eigenen Personal zuzurechnen. Der Kreis setzt für seine eigenverantwortliche IT-Bereitstellung im interkommunalen Vergleich ein Maximum an Stellenanteilen ein. Absolut gesehen und in Relation zum gesamten IT-Personal des Kreises sind dabei die wenigsten Stellen mit Beamten besetzt. Die überwiegende Eingruppierung der Angestellten im operativen IT-Bereich erfolgt in die Gruppen E9 bis E11 und ist damit vergleichsweise unauffällig. Knapp 40 Prozent aller ermittelten Stellenanteile sind den übergeordneten Kostenstellen „Grundsätze, Strategie und Handlungsrahmen“ sowie „Betriebswirtschaft / Einkauf“ zuzuordnen. Die im interkommunalen Vergleich als maximal einzustufende Personalsituation ist nur folgerichtig, wenn man das gewählte Betriebsmodell der eigenständigen IT-Bereitstellung betrachtet.

Demgegenüber weist der Kreis Unna bei den Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung den Minimumwert auf. Unter Berücksichtigung der Ausführungen zum Personal kann hier klar von einem Substitutionseffekt gesprochen werden: Die hohen Personalkosten werden durch sehr niedrige Sachkosten kompensiert.

Von den IT-Gesamtkosten entfallen rund 56 Prozent auf die Endkostenstelle „Fachanwendungen“ und 44 Prozent auf die „IT-Grunddienste“.

Näheres ergibt sich aus der folgenden Betrachtung der Handlungsfelder.

→ Einzelne Handlungsfelder der IT

Um die einzelnen Handlungsfelder der IT abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW 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 gpaNRW dabei die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

Vorleistungen der zentralen Rechnersysteme

Insbesondere die Ausgestaltung der zentralen Rechnersysteme spielt beim Kreis Unna bei der weiteren Analyse eine große Rolle. Anders als bei Kreisen mit weitestgehender Auslagerung entsprechender Systeme z.B. an einen Zweckverband hält der Kreis Unna eine umfangreiche eigene Infrastruktur vor. Hier sind vor allem eigene Server, zentrale Speichersysteme und Datenbanken zu nennen.

Der Kreis positioniert sich bei den entsprechenden Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung leicht unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dies ist bemerkenswert, da andere Kreise trotz höherer Auslagerung vergleichsweise höhere Kosten als der Kreis Unna für die eigenen zentralen Rechnersysteme aufweisen. Selbst bei einer hilfsweisen Hinzurechnung von weiteren kalkulatorischen Kosten wie z.B. Bewirtschaftung und Unterhaltung der zentralen Infrastrukturräume etc. wäre das Ergebnis nur unwesentlich schlechter.

Diese Einstufung wird zum einen durch entsprechende Erträge beeinflusst, die aufwandsmindernd abgesetzt werden. Nach Angaben des Kreises sollen durch das Drittgeschäft Kapazitäten stärker ausgenutzt und Größenvorteile realisiert werden. Zum anderen besteht beim Kreis Unna ein im Vergleich überdurchschnittlich günstiges Verhältnis von virtualisierten zu physikalischen Servern. Hierdurch werden weitere positive Kostenauswirkungen angenommen. Auch beim Support der entsprechenden Technik wird nach eigenen Angaben auf ein ausgewogenes Aufwand-Nutzen-Verhältnis geachtet. Der Support wird grundsätzlich nur für ein bis zwei Jahre mit der Hardware eingekauft. Anschließend erfolgt dieser in Eigenregie. Die Hardware wird durchschnittlich über einen Zeitraum von sieben Jahren technisch genutzt. Dieses Verhalten reduziert den jährlichen Aufwand zusätzlich. Eventuelle Risiken, die sich hieraus ergeben könnten werden durch Redundanzen in der Infrastruktur abgedeckt.

IT-Grunddienste

➔ Feststellung

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste sind beim Kreis Unna in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung äußerst gering.

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich der Kreis/die Städteregion 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.

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

Kreis Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.222	1.763	1.998	2.115	12

Näheres ergibt sich aus der nachfolgenden Betrachtung der IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation und des Drucks.

Als Kreis mit eigenverantwortlicher IT-Bereitstellung haben die Vorkostenstellen einen großen Einfluss auf die Endkostenstelle IT-Grunddienste.

Besonders die Ausgestaltung des Netzes spielt bei der Kostenanalyse der IT-Grunddienste eine große Rolle. Der Großteil der Netzkosten beim Kreis Unna entfällt auf die Miete der entsprechenden Infrastruktur. Dabei legt der Kreis nach eigenen Angaben großen Wert darauf Netzkapazitäten bedarfsgerecht einzukaufen und nicht teure Plankapazitäten vorzuhalten. Auch hier wird der Netzbereich durch entsprechende Erträge positiv beeinflusst. Insgesamt führt dies zum Ergebnis, dass die Netzkosten im Kreis Unna unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.

IT-Standardarbeitsplätze

Der Kreis Unna setzt für die Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze im interkommunalen Vergleich trotz der eigenständigen IT-Bereitstellung nur leicht überdurchschnittlich viele Stellenanteile ein. Den Schwerpunkt bilden hier E8- und E9-Stellen wie bei einem Großteil der anderen geprüften Kreise auch.

Die entsprechende Hardware wird durchschnittlich über einen Zeitraum von sieben Jahren genutzt. Diese Ausrichtung macht sich bei den Sachkosten positiv bemerkbar.

Derzeit erfolgt beim Kreis eine rechtliche Überprüfung des Einsatzes gebrauchter Standardsoftware beim Kreis. Den in den öffentlichen Medien aufgezeigten Kosteneinsparungen stehen derzeit noch rechtliche Unwägbarkeiten gegenüber. Es bleibt abzuwarten wie sich der Kreis Unna hier positionieren wird.

Telekommunikation

Der Kreis Unna stellt seine Telekommunikationsleistungen insgesamt günstig zur Verfügung. Im interkommunalen Vergleich ist die mengenmäßige Ausstattung mit Mobilfunkgeräten in Beziehung zu allen eingesetzten Telefonendgeräten durchschnittlich. Die Anzahl der eingesetzten Smartphones ist in 2014 mit knapp über 10 Prozent der Mobilfunkgeräte sehr gering. Die klassischen Handys machen den Großteil aus, verursachen aber nach eigenen Angaben nur geringe Kosten als sogenannte „Kartenhandys“.

Der Einsatz der Mobilfunktechnologie hat sich auch in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren stark verändert. Anstelle der früher üblicherweise genutzten Mobilfunktelefone kommen nun verstärkt Smartphones zum Einsatz. Deren Verwendungsbereich geht weit über die eigentliche Telefoniefunktion hinaus. Es handelt sich vielmehr um Computer mit denen auch telefoniert wird. Die Anbindung von Smartphones an das Datennetz der Verwaltungen gehört heute zum Standard. Im Kreis Unna werden Mobilfunkgeräte überwiegend dezentral, Smartphones zentral beschafft. Aus Sicht der gpaNRW sollten die Bereiche Mobilfunk und IT nicht getrennt voneinander verantwortet werden. Es ist davon auszugehen, dass der Anteil von Smartphones im Mobilfunkbereich stetig wachsen wird. Die Kosten für Festnetz- und Mobilfunktelefonie werden beim Kreis Unna größtenteils bereits zentral im Budget der Zentralen Dienste gebucht. Allerdings sollte hier sichergestellt sein, dass z.B. mit einer getrennten Auswertung von Mobilfunkkosten steuerungsrelevante Informationen aus dem Bereich der Telekommunikation ermittelt werden können.

Nach Angaben des Kreises wurde vor einigen Jahren die TK-Landschaft mit externer Begleitung optimiert und eine Vertragskonsolidierung durchgeführt. Die positive Situation ist somit ein Resultat dieser Anstrengungen.

→ Empfehlung

Es sollte sichergestellt sein, dass steuerungsrelevante Informationen aus dem Bereich der Telekommunikation getrennt nach Mobilfunk und Festnetz ermittelt werden können.

Druck

Der Kreis Unna stellt seinen Druck sehr günstig zur Verfügung. Die entsprechenden Personalkosten liegen nah am interkommunalen Mittelwert.

Auffällig gering sind die Sachkosten. Im Betrachtungsjahr wurden eher „low-cost“-Drucker eingesetzt, die hauptsächlich gemeinschaftlich genutzt wurden. Außerdem sind in den Prüfungsdaten keine Kostenbestandteile für eine eventuelle Kopierfunktion der Geräte enthalten. Der Kreis Unna konnte zwischen reinen Druckleistungen und Kopierkosten klar abgrenzen. Maßgeblichen Anteil an dieser Möglichkeit haben das zentrale Druck-Controlling sowie eine zentrale Drucker-Steuerung. Über dezentralen Bedarf an Druckerverbrauchsmaterial wird beim Kreis zentral entschieden und so ein druckerkompatibler Einsatz von Tinte und Toner sichergestellt. Dies führt zu geringerem Personaleinsatz für die Wartung und Pflege der Geräte. Seit dem 01. Januar 2016 wird die Druckerlandschaft schrittweise auf Inkjet-Technologie³ mit zentraler netzwerkunterstützter Steuerung umgestellt. Nach intensiver Prüfung erhofft sich der Kreis Unna hierdurch weitere positive Kosteneffekte und die Minimierung von Feinstaub im Gegensatz zu herkömmlichen Druckern mit Tonern.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ Feststellung

Die Fachanwendungskosten im Kreis Unna sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung äußerst gering.

Um Fachanwendungen möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte der Kreis/die Städteregion 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/die Städteregion 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.

Beim Kreis Unna sind die primären Kosten für Fachanwendungen bereits sehr günstig. Als weiterer Effekt kommt hinzu, dass die Kosten der Vorkostenstellen sowie die insgesamt hohen

³ Tintenstrahl-Drucktechnologie

Erträge einen großen Einfluss auf die niedrigen Gesamtkosten der Fachanwendungen haben. Es wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen.

Die Fachanwendungskosten stellen sich für den Kreis im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kreis Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.540	2.211	2.650	2.912	12

Der Kreis kann die Ausgestaltung der für die Fachanwendungen benötigten Ressourcen und Infrastruktur eigenständig steuern.

Aufgrund des gewählten Betriebsmodells entfällt beim Kreis Unna für die Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen knapp die Hälfte der IT-Kosten auf den Einsatz von eigenem Personal. Im interkommunalen Vergleich setzt der Kreis hier ein Maximum an Stellenanteilen ein.

Die dezentrale Budgetierung der Kosten für Fachverfahren mit einer direkten Budgetrelevanz in den einzelnen Produkten des Kreishaushalts animiert zu einem kostenbewussten Verhalten der Fachbereiche.

Die jährlichen Sachkosten für „große“ Verfahren einer Kreisverwaltung liegen im äußerst günstigen Bereich. Beispielhaft für die strategische Vorgehensweise des Kreises bei der Beschaffung von Fachverfahren sei hier das Finanzverfahren genannt. Als bereits abgeschriebenes System verbleiben für das Betrachtungsjahr 2014 Kosten für Wartung und Betrieb sowie für Sonderanpassungen und Beraterleistungen. Abschreibungen sind jedoch nicht mehr zu berücksichtigen. Selbst wenn noch weitere Gemeinkosten kalkulatorisch hinzugezogen würden, verbliebe der Kreis hier immer noch im sehr günstigen Bereich. Auch hier beeinflussen entsprechende Erträge die positive Einordnung.

Nach Angaben des Kreises hat sich die Strategie, Kompetenz zur Eigenentwicklung von Software zu erhalten, bewährt. Zwar besteht der Grundsatz „Kauf vor Eigenentwicklung“. In begründeten Fällen wird jedoch auch Eigenentwicklung betrieben. Beispiele sind der Geoservice, das Online-Bewerbungsverfahren, der KITA-Planer, die Fahrzeugreservierung und die Raumbelegung.

➔ 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