

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des
Rhein-Sieg-Kreises 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	18
IT-Grunddienste	18
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	23

➔ Managementübersicht

Die IT-Kosten im Rhein-Sieg-Kreis liegen im Vergleich auf einem sehr hohen Niveau. Es gibt viele Kreise, die ihre IT deutlich günstiger bereitstellen können. Dazu trägt wesentlich bei, dass der Hauptdienstleister „civitec“ seine Leistungen nicht hinreichend verursachungsgerecht abrechnet. Um das Abrechnungssystem anzupassen, ist der Kreis auf die übrigen Verbandsmitglieder angewiesen. Darüber hinaus existieren aber auch Ansatzpunkte zur Kostensenkung im unmittelbaren Einflussbereich des Rhein-Sieg-Kreises. Dazu sind insbesondere Anpassungen in Bezug auf die eingekauften Personalleistungen im Bereich der IT-Standardarbeitsplätze sowie dem Fachanwendungsportfolio erforderlich.

In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen die IT-Kosten des Rhein-Sieg-Kreises mit 5.349 Euro deutlich höher als bei drei Viertel der geprüften Kreise. Die Kennzahlenausprägung fällt allerdings etwas negativer aus, als sich die tatsächliche Situation im Kreis darstellt. Dadurch, dass dieser in der Kernverwaltung weniger IT-Standardarbeitsplätze einsetzt als die meisten Kreise, werden die fixen IT-Kosten auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet.

Mehr als die Hälfte der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen des civitec als Hauptdienstleister des Rhein-Sieg-Kreises. Sie stellen für den Kreis überwiegend fixe Kosten dar. Dies ist darin begründet, dass der Rhein-Sieg-Kreis satzungsgemäß verpflichtet ist, die angebotenen Grund- und Kernleistungen des civitec abzunehmen. Diese werden zu einem großen Teil unabhängig von der tatsächlichen Nutzung pauschal über einen Einwohnerschlüssel abrechnet.

Dieses Verfahren ist aus Sicht des Zweckverbandes nachvollziehbar, steht aber einer verursachungsgerechten Leistungsabrechnung aus Sicht der Mitglieder entgegen. So werden teilweise auch die Leistungen fix abgerechnet, die mit der tatsächlichen Abnahme variieren. Dazu zählen z.B. Lizenz- und Betreuungskosten. Mit jeder Pauschale verzichtet der Zweckverband auf die Möglichkeit, für jedes einzelne Mitglied einen Sparanreiz zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Sie begünstigen die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen und damit auch einen höheren Ressourceneinsatz haben. Da der Rhein-Sieg-Kreis hier weniger IT-Standardarbeitsplätze einsetzt, als die meisten Vergleichskommunen, wird er durch die Abrechnungssystematik eher benachteiligt.

Innerhalb des Zweckverbandes wird aktuell über ein Preismodell beraten, deren Umsetzung die dargestellte Situation aus Sicht der Mitglieder weiter verschlechtern würde. Die Folge wären weitere Pauschalabrechnungen, die auch für den Rhein-Sieg-Kreis ein wirtschaftliches Risiko darstellen. Es besteht die Gefahr, dass sich die IT-Kosten erhöhen, ohne dass sich dabei der Leistungsumfang verändert. Gleichzeitig würden sich die Einflussmöglichkeiten auf die Leistungen und Kosten des civitec weiter verringern.

Als Miteigentümer des Zweckverbandes ist der Rhein-Sieg-Kreis in den beschlussfassenden Gremien des civitec vertreten. Der Kreis trägt daher die Verantwortung für die gemeinsam gewählte Strategie und auch das Abrechnungssystem sowie die resultierenden Kosten mit. Um die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes anzupassen, ist der Kreis allerdings auf die Unterstützung der übrigen 34 Verbandsmitglieder angewiesen.

Um zu bewerten, ob und an welcher Stelle konkrete Ansatzpunkte bestehen, die Zweckverbandskosten für den Rhein-Sieg-Kreis zu senken, ist eine hohe Transparenz in der Leistungsabrechnung erforderlich. Diese steht derzeit weder dem Rhein-Sieg-Kreis noch der GPA NRW zur Verfügung. Auch diese sollte der Kreis gemeinsam mit den übrigen Mitgliedern einfordern.

Eine transparente und verursachungsgerechte Leistungsabrechnung durch den civitec als Hauptdienstleister würde den Rhein-Sieg-Kreis dabei unterstützen, das eigene Produktportfolio der Fachanwendungen kritisch zu prüfen. Auffällig hohe Kosten verursacht hier vor allem der Anwendungsbereich Vermessung, Kataster und Geoinformationssysteme. Die Kosten entstehen allerdings sowohl auf Seiten des civitec als auch auf Seiten des Kreises. Hier sollte der Rhein-Sieg-Kreis zunächst gemeinsam mit dem civitec nach Möglichkeiten suchen, die Kosten zu reduzieren.

Ein weiterer, wesentlicher Ansatzpunkt, die Kosten des Rhein-Sieg-Kreises zu reduzieren, liegt im dem Umfang der eingekauften Personalleistungen zur Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze. Zusätzlich zu den eigenen Personalressourcen setzt der Kreis hier unterstützend Honorarkräfte ein. Darüber hinaus werden einige Arbeitsplätze im Fullservice durch die civitec betreut. Die darauf entfallenen Kosten waren im Betrachtungsjahr um mehr als 50 Prozent höher als die eigenen Personalkosten.

Im Bereich Druck fällt auf, dass keine verbindlichen Vorgaben zur Bereitstellung und Nutzung von Druckern existieren. Daraus resultieren viele Endgeräte, obwohl allen Nutzern verwaltungswidrig Großdrucker zur Verfügung stehen.

Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, die der Rhein-Sieg-Kreis zur wirtschaftlichen IT-Steuerung eingerichtet hat, sind noch nicht anforderungsgerecht. Dies liegt an folgenden Defiziten:

- Es fehlen viele formelle Vorgaben, die der operativen IT Orientierung geben sollten. Dazu zählen beispielsweise eine IT-Strategie, eine IT-Sicherheitsleitlinie, ein Datenschutzkonzept, Regelungen zum Umgang mit Internet- und Email sowie ein IT-Notfallkonzept.
- Die eigenen Kosten- und Mengendaten sind nicht hinreichend transparent. Zum einen reicht der Detaillierungsgrad der erfassten Informationen nicht immer aus. Zum anderen erschweren dezentrale Zuständigkeiten den Gesamtüberblick.

Der Rhein-Sieg-Kreis hat diese Defizite bereits erkannt und arbeitet sie derzeit sukzessive auf. Damit befindet sich der Kreis auf einem guten Weg, eine angemessene Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Steuerung zu schaffen. Optimieren kann der diese Grundlage zudem dadurch, dass er Ressourcen und die Kompetenzen im Bereich der Organisation stärkt, um systematische Geschäftsprozessuntersuchungen durchführen zu können.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit hat der Rhein-Sieg alle Empfehlungen der GPA NRW aus der letzten IT-Prüfung umgesetzt. Damit besteht eine gute Grundlage für einen weitgehend sicheren IT-Betrieb. Der Kreis besitzt eine Serverinfrastruktur, die es ermöglicht, in einzelnen Bereichen selbst als Anbieter von IT-Leistungen aufzutreten. Kreisangehörige Kommunen könnten beispielsweise von den Ressourcen profitieren. Der Kreis könnte so Erträge generieren und die eigenen Fixkosten teilen.

➔ 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 Rhein-Sieg-Kreis 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 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

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 23. November 2015 bis 19. Januar 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 Rhein-Sieg-Kreis 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 Rhein-Sieg-Kreis ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit der Leiterin des Amtes für Zentrale Steuerungsunterstützung sowie den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises am 19. Januar 2017 erörtert.

➔ IT-Gesamtbetrachtung

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

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

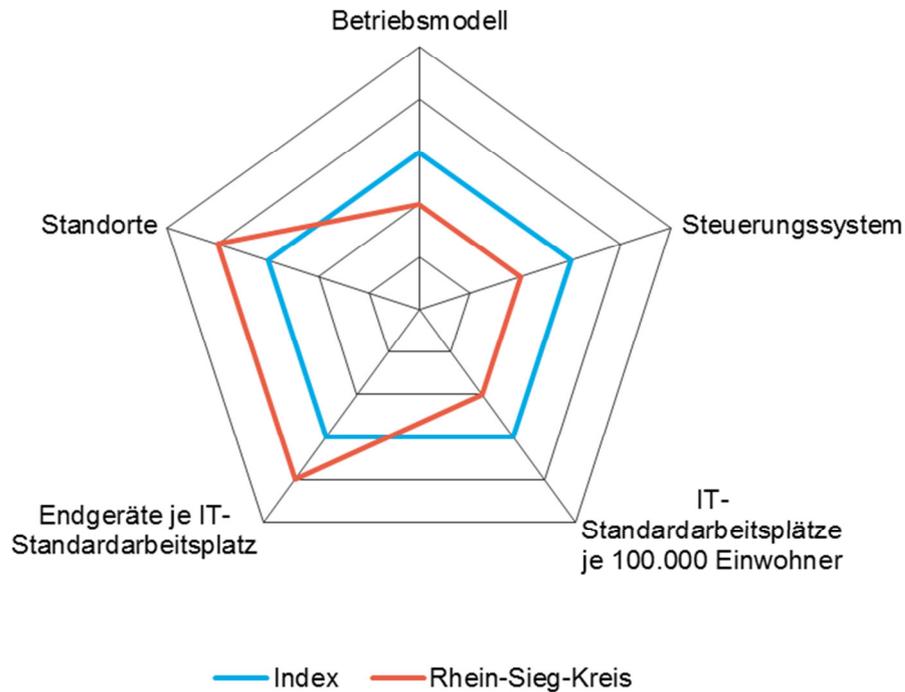
Zunächst analysiert die GPA NRW, wie diese auf die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

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 Rhein-Sieg-Kreises 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

Der civitec rechnet seine für den Rhein-Sieg-Kreis erbrachten IT-Leistungen nicht hinreichend transparent und verursachungsgerecht ab. Dadurch werden die Möglichkeiten des Kreises, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, eingeschränkt. Die Entwicklungen im Zweckverband deuten zudem perspektivisch auf eine Verschlechterung dieser Situation hin.

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 Rhein-Sieg-Kreises ist durch die Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Dabei setzt der Kreis auf die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen eines Zweckverbandes. Er ist Mitglied des Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung „civitec“. Die bezogenen Leistungen beziehen sich vorrangig auf die Bereitstellung und Betreuung von Fachanwendungen (z. B. Finanzen, Kataster, Kfz-Zulassung) sowie des Datennetzes. Darüber hinaus betreibt der Kreis eine eigene IT-Serverinfrastruktur für Standardanwendungen und einzelne Fachverfahren. Insgesamt entfallen im Rhein-Sieg-Kreis mehr als die Hälfte der gesamten IT-Kosten auf die Leistungen des civitec.

Aus diesem Grund hängen die Möglichkeiten des Rhein-Sieg-Kreises, Einfluss auf seine IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, maßgeblich von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab. Die Satzung des Zweckverbandes gibt hier vor, inwiefern der Kreis über die Abnahme von IT-Leistungen entscheiden kann und mit welchen Kosten er belastet wird.

Der Rhein-Sieg-Kreis ist durch die Zweckverbandssatzung verpflichtet, die angebotenen Grundleistungen des Zweckverbandes in Anspruch zu nehmen. Dazu gehören das Verbandsnetz sowie allgemeine Leistungen, die den einzelnen Mitgliedern nicht direkt zugeordnet werden können. Ebenso besteht eine Abnahmeverpflichtung für die sogenannten Kernleistungen des civitec, sofern sie Aufgaben unterstützen, die der Kreis wahrnimmt. Sie umfassen unter anderem die aufwandsintensiven Fachanwendungen wie das Finanzverfahren, Personalwesen, die Kfz-Zulassung oder das Katasterwesen. Im Bereich der Grund- und Kernleistungen kann der Rhein-Sieg-Kreis die Kosten und den Leistungsumfang mithin nicht durch die generelle Entscheidung für oder gegen ein Einzelprodukt steuern. Unmittelbar entscheiden kann er nur über die Inanspruchnahme von Standard- und Sonderleistungen. Allerdings sieht die Verbandssatzung auch hier vor, dass dem civitec Priorität eingeräumt wird.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder ist dieses Vorgehen nachvollziehbar und begründet. Schließlich dürfen Zweckverbandsmitglieder nicht nur die unmittelbaren Einsparungen betrachten, die aus dem günstigsten Angebot am Markt resultieren. Vielmehr müssen auch die nachteiligen Effekte berücksichtigt werden, die mittelbar daraus resultieren, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Zweckverbandes nicht abgenommen werden. Gleichwohl stellt eine Abnahmeverpflichtung erhöhte Anforderungen an ein transparentes und verursachungsgerechtes Abrechnungssystem des Zweckverbandes.

Laut der Verbandssatzung werden alle Kosten, die bei der Erstellung von Leistungen direkt oder indirekt anfallen, von den Verbandsmitgliedern leistungsbezogen oder umlagefinanziert getragen. Die Umlagen werden von den Verbandsmitgliedern im Verhältnis ihrer Einwohner getragen. Die Leistungen, die den einzelnen Verbandsmitgliedern direkt zugerechnet werden können, werden mit den Mitgliedern in Form von Verrechnungspreisen nach Inanspruchnahme abgerechnet. Dennoch werden seitens des civitec auch einzelne Fachverfahren, wie beispielsweise das Finanzwesen, unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme, beispielsweise im Einwohnerbezug abgerechnet.

Aus Sicht des Zweckverbandes bringen pauschale Abrechnungen Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern. Er verzichtet damit allerdings auch darauf, einen Sparanreiz für seine Mitglieder zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Je verursachungsgerechter die Leistungen abgerechnet werden, desto höher sind die Sparan-

reize für die Leistungsabnehmer. Pauschalen begünstigen hingegen die Mitglieder, die mehr IT-Leistungen in Anspruch nehmen. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist daher eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sowohl aus Sicht der Mitglieder als auch aus Verbandsicht vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

Neben den geltenden Regelungen zum Abrechnungssystem hat die GPA NRW auch aktuelle Entwicklungen analysiert. Diese sehen wir kritisch, da der civitec plant, ein Preismodell einzuführen, das noch stärker auf Pauschalabrechnungen basiert und den Umfang der verpflichtend abzunehmenden Leistungen erhöht. Sollte dies umgesetzt werden, besteht für den Rhein-Sieg-Kreis die Gefahr, dass sich die IT-Kosten erhöhen, ohne dass sich dabei der Leistungsumfang verändert. Gleichzeitig würden sich die Einflussmöglichkeiten auf die Leistungen und Kosten des civitec weiter verringern.

Die Leistungen des civitec werden zudem schon jetzt nicht hinreichend transparent abgerechnet. Dem Rhein-Sieg-Kreis ist 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 Rhein-Sieg-Kreis auch vertreten ist, nachvollzogen werden. Allerdings geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Diese kann teils nur durch aufwändige Recherchen wiederhergestellt werden. Mit der mangelnden Preistransparenz fehlt dem Rhein-Sieg-Kreis 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 Möglichkeiten des Rhein-Sieg-Kreises, Einfluss auf die strategische Ausrichtung und das Leistungsportfolio des civitec nehmen zu können, bestehen nur mittelbar. Der Kreis vertritt seine Interessen innerhalb des Zweckverbandes als eines von insgesamt 35 Mitgliedern in den beschlussfassenden Organen Verbandsversammlung und Verwaltungsausschuss durch Vertreter aus Politik und Verwaltung. Darüber hinaus vertritt die Leitung der Zentralen Steuerungsunterstützung den Kreis mehrmals im Jahr in den Sitzungen des sogenannten Koordinierungskreises (KoK). Dieser unterstützt die beschlussfassenden Organe des civitec fachlich. Insofern trägt der Rhein-Sieg-Kreis die Strategie und das Abrechnungssystem des civitec grundsätzlich mit. Gleichwohl machte der Rhein-Sieg-Kreis in der Prüfung deutlich, dass er mit einzelnen Leistungen und dem Abrechnungssystem unzufrieden ist.

Die Mitgliedschaft im Zweckverband wäre mit einer Frist von fünf Jahren zum Ende eines Wirtschaftsjahres kündbar. Mit Zustimmung von mehr als zwei Drittel der Stimmen in der Verbandsversammlung kann die Frist auf bis zu zwei Jahre verkürzt werden. 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. Damit besteht mittelfristig auch eine theoretische Möglichkeit, das komplette Betriebsmodell zu verändern.

➔ **Empfehlung**

Der Rhein-Sieg-Kreis sollte zusammen mit den anderen Verbandsmitgliedern weiterhin darauf hinwirken, dass die Leistungen des civitec transparenter und verursachungsgerechter angeboten und abgerechnet werden.

IT-Steuerungssystem

➔ **Feststellung**

Das interne Steuerungssystem des Rhein-Sieg Kreises hat derzeit noch Defizite. Allerdings hat der Kreis diese erkannt und bereits mit der sukzessiven Aufarbeitung begonnen. Damit befindet sich der Rhein-Sieg-Kreis auf einem guten Weg, eine angemessene Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Steuerung zu schaffen. Die Steuerungswirkung ist aufgrund der Rahmenbedingungen im Zweckverband nicht zufriedenstellend.

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 Rhein-Sieg-Kreis ist die Informations- und Kommunikationstechnik aufbauorganisatorisch als eigene Abteilung im Amt für Zentrale Steuerungsunterstützung angesiedelt. Das Amt ist Teil des Dezernat I. Die zuständige Dezernentin ist die für die IT verantwortliche Person auf der Ebene der Verwaltungsführung.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen stehen im Rhein Sieg-Kreis nur eingeschränkt zur Verfügung. In dieser Prüfung konnten sowohl die erforderlichen Mengendaten als auch die Kosten nur mit hohem Aufwand zusammengetragen und aufbereitet werden. Dies hatte folgende Ursachen:

- Die Budgetverantwortung für einen erheblichen Teil der IT-Kosten lag im Betrachtungsjahr außerhalb der zentralen IT. Dazu zählen die Bereiche, Druck, IT an Schulen allgemein¹ sowie einzelne Verfahrenskosten des civitec. Die Kosteninformationen stehen der Verwaltungsführung zwar aus jedem Bereich über ein quartalsmäßiges Berichtswesen zur Verfügung, ein hinreichender Gesamtüberblick ist jedoch nicht gegeben.
- Die im Finanzsystem hinterlegten Buchungsinformationen zu den IT-Kosten lassen kaum einen Rückschluss auf die zugrunde liegenden Leistungen zu.

¹ Prüfungsrelevant ist hier allerdings nur der Verwaltungsbereich der Schulen

- Die erforderlichen Informationen zu der eingesetzten Hardware mussten aus unterschiedlichen zentralen und dezentralen Quellen zusammengetragen werden. Dies gilt auch für die Hardware, die im Full-Service durch den civitec betreut wird.

Der Rhein-Sieg-Kreis hat zwischenzeitlich erste Maßnahmen ergriffen, die Transparenz in den IT-Kosten sowie den Mengendaten zu erhöhen.

Die Verwaltungsleitung hat noch nicht alle strategischen Rahmenbedingungen, die zur Orientierung der operativen IT erforderlich sind, verbindlich geregelt. Formalisiert sind derzeit lediglich allgemeine Regelungen zum Umgang mit technikunterstützter Informationsverarbeitung sowie die Rechte von Administratoren. Es fehlen allerdings eine IT-Strategie, eine IT-Sicherheitsleitlinie, ein Datenschutzkonzept, Regelungen zum Umgang mit Internet- und Email sowie ein IT-Notfallkonzept. Auch wenn es sich im Rhein-Sieg-Kreis um gelebte und in der Praxis funktionierende Strukturen handelt, birgt die fehlende Formalisierung Risiken, da das System stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Der Rhein-Sieg-Kreis hat dieses Problem erkannt und befindet sich bereits in einem Prozess, die fehlenden Vorgaben sukzessive aufzuarbeiten und zu formalisieren.

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

Die Abteilung „Zentrale Steuerungsunterstützung und Organisation“ ist ebenfalls Teil des Amtes für Zentrale Steuerungsunterstützung. Somit besteht eine aufbauorganisatorische Verbindung von IT und Organisation. Erfahrungsgemäß begünstigt dies die Vernetzung beider Bereiche. Einerseits bestehen kurze Kommunikationswege, andererseits laufen alle erforderlichen Informationen in der Person der Amtsleitung zusammen. Nach eigenen Angaben funktioniert die Zusammenarbeit zwischen IT und Organisation auch reibungslos und zuverlässig.

Der Rhein-Sieg-Kreis führt systematisch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die zu beziehenden bzw. zu erbringenden IT-Leistungen durch. Gezielte Geschäftsprozessbetrachtungen sind noch nicht explizit Bestandteil dieser Untersuchungen. Auch hier besteht ein Ansatzpunkt, das interne Steuerungssystem zu optimieren. 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 und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen. Erschwert wird die wirtschaftliche Bewertung im Rhein-Sieg-Kreis zudem durch die fehlende Transparenz des civitec in der Rechnungslegung und der Angebotserstellung.

➔ **Empfehlung**

Der Rhein-Sieg-Kreis sollte die Empfehlung zum Betriebsmodell aufgreifen und auf eine höhere Kostentransparenz des Zweckverbades hinwirken. Zudem sollte der Kreis den bereits initiierten Prozess zur Formalisierung von Konzepten und Regelungen mit Priorität fortsetzen. Der Rhein-Sieg-Kreis sollte auch in Erwägung ziehen, die Ressourcen und die Kompetenzen im Bereich der Organisation zu stärken, um systematische Geschäftsprozessuntersuchungen vornehmen zu können.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

➔ **Feststellung**

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner belastet die Kennzahl-
lenausprägung im Rhein-Sieg-Kreis.

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

Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohner können folgende Ur-
sachen 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 Kommu-
nen.
- 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 grö-
ßeren Kapazitätsanpassungen verändern.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner liegt im Rhein-Sieg-Kreis mit gut
249 unter dem interkommunalen Durchschnitt von knapp 277. Die fixen IT-Kosten werden somit
auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich
diese Zahl für den Rhein-Sieg-Kreis daher belastend aus.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

➔ **Feststellung**

Die Anzahl der betreuten IT-Endgeräte begünstigt die Kennzahl-
ausprägung für den Rhein-Sieg-Kreis.

IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, erhöhen die IT-Kosten, ohne dass sich
deren Verteilungsmenge 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.

Rhein-Sieg-Kreis liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 104 Prozent. Damit liegt niedriger, als bei allen anderen bisher geprüften Kreisen. Die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wird dadurch begünstigt.

Standorte

➔ Feststellung

Die Zahl der Verwaltungsstandorte wirkt sich begünstigend auf die Kostenkennzahlen aus.

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

Im Rhein-Sieg-Kreis liegt die Anzahl der Standorte mit 2,47 je 100 IT-Standardarbeitsplätze niedriger, als bei allen anderen bisher geprüften Kreisen. Die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wird dadurch begünstigt.

IT-Gesamtkosten

➔ Feststellung

Die IT-Kosten des Rhein-Sieg-Kreises sind sehr hoch. Die geringen Personalkosten können die auffällig hohen Sachkosten nicht kompensieren.

Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation im Rhein-Sieg-Kreis 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

Rhein-Sieg-Kreis	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.349	4.199	4.558	5.198	12

Die IT-Kosten des Rhein-Sieg-Kreises fallen im Arbeitsplatzbezug sehr hoch aus. Der interkommunale Mittelwert liegt mit derzeit 4.532 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung deutlich darunter. Ein Viertel der Vergleichskreise kann einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung für die Kernverwaltung um mindestens 1.150 günstiger bereitstellen. In Bezug auf die Einwohnerzahl zeigt sich ein ähnliches Ergebnis. Dies wird in nachstehender Tabelle deutlich.

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

Rhein-Sieg-Kreis	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,32	11,28	11,85	13,20	12

Die IT-Kosten des Rhein-Sieg-Kreises setzten sich wie folgt zusammen:

IT- Kostenbestandteile im Rhein-Sieg-Kreis und im interkommunalen Vergleich im Jahr 2014 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Erträge	Gemeinkosten
Rhein-Sieg-Kreis	12,2	85,5	-0,0	2,3
Interkommunaler Durchschnitt	26,0	71,7	-2,7	5,0

Der geringere Anteil an Personalkosten bei zugleich hohem Sachkostenanteil im Rhein-Sieg-Kreis ist Ausdruck der Aufgabenauslagerung an die civitec. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. In den Durchschnittswerten sind auch Kreise enthalten, die Ihre IT nahezu autonom bereitstellen.

Die Personalkosten im Rhein-Sieg-Kreis sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr gering. Sie liegen mit 659 Euro unter dem ersten Quartilswert von 851 Euro. Diese Zahl korrespondiert auch mit der Betreuungsquote des Kreises. Sie beläuft sich auf gut 106 IT-Standardarbeitsplätze je IT-Vollzeitstelle. Keine der bisher geprüften Kreise kann eine positivere Betreuungsquote aufweisen. Auch diese Zahl entspricht dem Auslagerungsgrad. Ein großer Teil der IT-Aufgaben wird von der civitec übernommen, dadurch kann der Kreis Personalressourcen einsparen. Auffällig ist dennoch, dass die Quote im Rhein-Sieg-Kreis deutlich positiver ausfällt, als bei den meisten anderen Kreisen, die einen ähnlichen Auslagerungsgrad aufweisen.

Die Sachkosten im Rhein-Sieg-Kreis liegen hingegen mit rund 4.574 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr hoch. Nur einer der bisher geprüften Kreise weist hier noch höhere Kosten auf. Vor dem Hintergrund, dass der größte Teil der IT-Aufgaben durch einen Dienstleister wahrgenommen wird, ist ein überdurchschnittlicher Wert an sich nicht ungewöhnlich. Allerdings sind bei 7 von 12 geprüften Kreisen die Gesamtkosten geringer als die Sachkosten des Rhein-Sieg-Kreises. Dies gibt Anlass, nach Ursachen und Optimierungsmöglichkeiten zu suchen.

Rund 61 Prozent der Sachkosten entstehen durch Leistungen der civitec. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind dies circa 2.796 Euro. Damit sind allein diese Kosten höher, als die jeweiligen Sachkosten von vier der bisher zwölf geprüften Kreise. Der überwiegende Teil der Zweckverbandskosten entfällt auf die Grund- und Kernleistungen. Wie bereits unter dem Aspekt des Betriebsmodells beschrieben, kann der Kreis hier unmittelbar kaum Einfluss auf die Höhe der Kosten nehmen. Sie stellen damit aus Sicht des Rhein-Sieg-Kreises Fixkosten dar. Gleiches gilt für die ebenfalls enthaltene Umlage für die Forschungs- und Entwicklungskosten der civitec. Sie belaufen sich auf rund 359 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Weitergehende Analysen der Kostenbestandteile und entsprechende Empfehlungen erfolgen nachstehend auf der Ebene der einzelnen Handlungsfelder des Rhein-Sieg-Kreises.

➔ 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**

Der Rhein-Sieg-Kreis stellt die IT-Grunddienste zu hohen Kosten bereit. Hauptverursacher sind die Kosten für eingekaufte Betreuungsleistungen im Bereich der IT-Standardarbeitsplätze. Diese Kosten können nicht durch die verhältnismäßig geringen Kosten in den übrigen Teilbereichen der IT-Grunddienste kompensiert werden.

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.

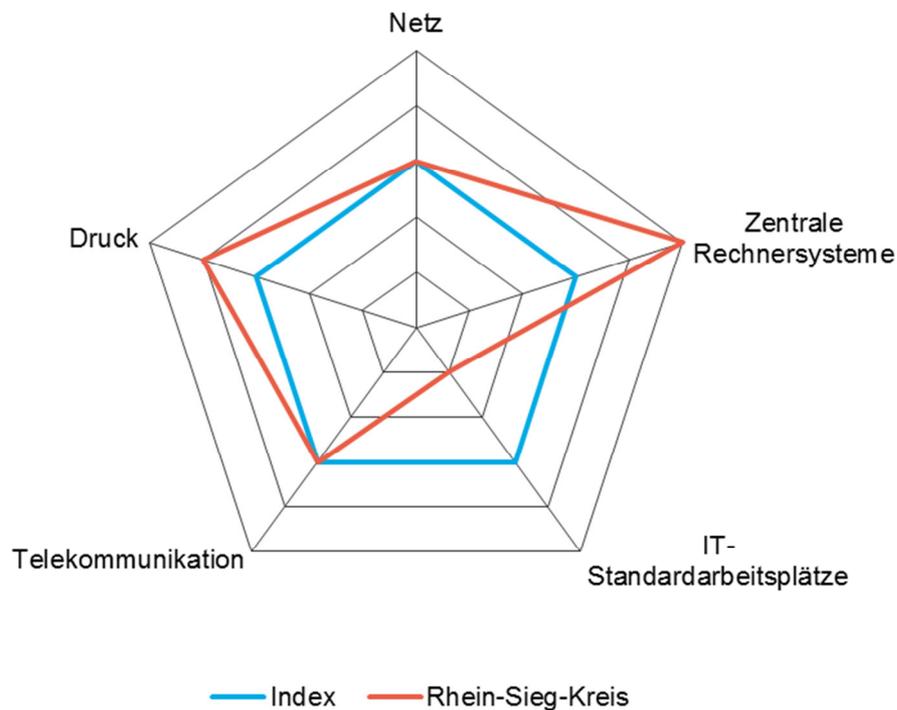
Ausgangspunkt der Analyse der IT-Grunddienste im Rhein-Sieg-Kreis sind auch hier die Kosten im Arbeitsplatzbezug. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Rhein-Sieg-Kreis	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.122	1.763	1.998	2.115	12

Im Rhein-Sieg-Kreis liegen die gesamten Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste höher als bei drei Viertel der Vergleichskreise. Ein Viertel dieser Kreise kann die IT-Grunddienste um mindestens 360 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung günstiger bereitstellen.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für den Rhein-Sieg-Kreis 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 IT-Standardarbeitsplätze machen rund die Hälfte der Kosten für die IT-Grunddienste im Rhein-Sieg-Kreis aus. Ihre Bedeutung für die dargestellte Kennzahl ist somit besonders groß. Hier sind die Kosten interkommunal auffällig hoch.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze stellen sich im Rhein-Sieg-Kreis wie folgt dar:

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

Rhein-Sieg-Kreis	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.059	550	628	933	12

Keiner der bisher geprüften Kreise weist in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höhere Kosten auf. Die Hälfte der Vergleichskreise kann einen IT-Standardarbeitsplatz um mindestens 430 Euro günstiger bereitstellen.

Mit knapp 70 Prozent haben die Sachkosten den größten Anteil an den Kosten eines IT-Standardarbeitsplatzes im Rhein-Sieg-Kreis. Sie sind mit 737 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei drei Viertel der bisher geprüften Kreise. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 398 Euro.

Gut 15 Prozent der IT-Standardarbeitsplätze des Rhein-Sieg-Kreises werden durch den civitec im Fullservice betreut. Dies betrifft die Bereiche Personalabteilung, Straßenverkehrsamt, Katasteramt sowie die Telearbeitsplätze des Kreises. Dafür sind dem Rhein-Sieg-Kreis 2014 Kosten in Höhe von rund 311.000 Euro entstanden. Darüber hinaus nimmt der Kreis im First-Level-Support seit über zehn Jahren Betreuungsleistungen eines weiteren Dienstleisters in Anspruch. Die entsprechenden Kosten beliefen sich im Betrachtungsjahr auf rund 140.000 Euro. In beiden Fällen handelt es sich im Wesentlichen um externe Personalleistungen, die beim Rhein-Sieg-Kreis Sachkosten darstellen. Insgesamt machen sie 43 Prozent der Sachkosten aus. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind dies gut 302 Euro. Dadurch ist der Rhein-Sieg-Kreis in der Lage, eigene Personalressourcen einzusparen. Dies spiegelt sich in den verhältnismäßig geringen Personalkosten wieder. Sie liegen mit gut 206 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zwischen dem ersten Quartil von circa 157 Euro und dem interkommunalen Mittelwert von 240 Euro.

Auffällig ist, dass die externen Personalkosten die eigenen Personalkosten des Kreises um annähernd 50 Prozent übersteigen. Dabei sind sie ursächlich lediglich einem kleinen Teil der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätze sowie ergänzender Serviceleistungen zuzuschreiben. Zudem werden die Kosten nach eigenen Angaben aufgrund einer Preiserhöhung des civitec für den Full-Service ab 2017 steigen. Die GPA NRW sieht diese Zahlen kritisch, kann jedoch das Verhältnis von Kosten und Leistungen in dieser Prüfung nicht abschließend bewerten.

Sofern der Kreis hier eine eigene Überprüfung vornehmen sollte, kann er sich dabei auf die Erkenntnisse eines gut funktionierenden Störungsmanagements stützen. Sowohl auf Seiten des civitec als auch auf beim Kreis werden alle durch die Nutzer auflaufenden Störungsfälle über ein Ticketsystem erfasst, klassifiziert und mit relevanten Informationen über dessen Bearbeitung gespeichert. Bisher hat der Kreis diese Informationen nicht systematisch ausgewertet. Bei der Bewertung des Arbeitsanfalls und der Personalbemessung sind diese Auswertungen jedoch unerlässlich.

Ein weiterer, wesentlicher Bestandteil der Sachkosten des Rhein-Sieg-Kreises sind die Kosten für die Standardhardware mit knapp 22 Prozent. Der Kreis ist hier im interkommunalen Vergleich durch höhere Ersatzbeschaffungen im Jahr 2014 etwas benachteiligt. Sie entstehen im Rhein-Sieg-Kreis anstelle von Abschreibungen, da der Kreis hier Festwerte gebildet hat. Sie umfassen PCs, Laptops etc. inkl. des jeweiligen Betriebssystems sowie der Eingabegeräte. Grundlage für die Bildung dieser Festwerte im Jahr 2007 war ein ermittelter Anschaffungswert von 544.000 Euro. Die durchschnittliche Höhe der jährlichen Restbuchwerte und damit die Höhe der Festwerte beträgt gut 272.000 Euro. Würden Sie die zugrundeliegenden Vermögensgegenstände über die Nutzungsdauer von 4 Jahren linear abschreiben, ergäben sich jährliche Abschreibungen von 136.000 €. In 2014 belaufen sich die Ersatzbeschaffungen im Rhein-Sieg-Kreis auf knapp 235.000 Euro. Kreise, die eine lineare Abschreibung gewählt haben, würden hier bei identischen Rahmenbedingungen im Betrachtungsjahr niedrigere Kosten von circa 68 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung aufweisen. Gleiches gilt für die Kreise, die im Betrachtungsjahr entsprechend geringere Ersatzbeschaffungen getätigt haben.

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 17 Prozent der IT-Grunddienste aus. Die Kosten sind im Rhein-Sieg-Kreis mit 370 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung knapp am interkommunalen Mittelwert von derzeit knapp 387 Euro.

Rund 75 Prozent der Netzkosten des Rhein-Sieg-Kreises sind Sachkosten. Sie liegen bei 275 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit leicht unter dem Mittelwert. Die Personalkosten liegen mit gut 62 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung etwas oberhalb des ersten Quartils mit 53 Euro. Die Werte geben keinen Anlass, die zugrundeliegenden Leistungen und die damit einhergehenden Kosten kritisch zu hinterfragen.

Zentrale Rechnersysteme

In den Kosten für die IT-Grunddienste im Rhein-Sieg-Kreis sind mit einem Anteil von gut 6 Prozent auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie fallen mit gut 268 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 im Rhein-Sieg-Kreis 50 Prozent dieser Kosten auf die IT-Grunddienste umgelegt. Sie begünstigen die Kostensituation.

Dennoch hat die GPA NRW in dieser Prüfung eine hochwertig und leistungsstark ausgestattete IT-Infrastruktur vorgefunden. Von diesen guten Rahmenbedingungen könnten auch Organisationen außerhalb der Kernverwaltung profitieren. Denkbar wäre beispielsweise, dass der Kreis seine Reserven nutzt und ergänzend zum bzw. in Kooperation mit dem Zweckverband Leistungen für kreisangehörige Kommunen erbringt.

Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation im Rhein-Sieg-Kreis machen einen Anteil von knapp 16 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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

Rhein-Sieg-Kreis	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
332	222	339	403	12

Die Kosten der Telekommunikation im Rhein-Sieg-Kreis sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung durchschnittlich. Dabei wird die dargestellte Kennzahl durch drei wesentliche Faktoren beeinflusst.

- Wie auf der Ebene der IT-Gesamtbetrachtung beschrieben, belastet die etwas unterdurchschnittliche Zahl der IT-Standardarbeitsplätze in der Kernverwaltung die Kennzahlenausprägung des Rhein-Sieg-Kreises.
- Im Zuge der umfangreichen Brandschutzsanierung des Kreishauses sind zahlreiche technische Anpassungen und Bürorumzüge notwendig geworden. Durch entsprechende Dienstleistungen eines externen Anbieters wurden die Telekommunikationskosten des Kreises im Betrachtungsjahr mit rund 25 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung außergewöhnlich belastet.
- Im Rhein-Sieg-Kreis befanden sich im Betrachtungsjahr noch mehrere Telefonanlagen innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Für diese Anlagen fielen Kosten von gut 20 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Form von Abschreibungen an. Im interkommunalen Vergleich sind hingegen auch Kreise berücksichtigt, deren Anlagen keine Abschreibungen mehr verursachen, aber weiterhin genutzt werden.

Unter Berücksichtigung dieser Punkte liegen die Telekommunikationskosten eher in einem günstigen Bereich. Ansatzpunkte, die Telekommunikation im Rhein-Sieg-Kreis bei gleicher Qualität günstiger bereitzustellen, sind nicht ersichtlich.

Druck

Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck im Rhein-Sieg-Kreis machen knapp 11 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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

Rhein-Sieg-Kreis	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
227	216	248	283	12

Rund 65 Prozent der IT-Arbeitsplätze sind im Rhein-Sieg-Kreis mit einem Druckendgerät ausgestattet. Damit setzt der Rhein-Sieg-Kreis mehr Geräte ein als die meisten anderen Kreise. Im interkommunalen Durchschnitt liegt die Quote derzeit bei 50 Prozent. Dass die Druckkosten des Rhein-Sieg-Kreises im Arbeitsplatzbezug dennoch in einem günstigen Bereich liegen, ist in

geringen Einzelkosten begründet. In Bezug auf ein Druckendgerät weist nur einer der bisher geprüften Kreise noch geringere Kosten auf.

Ende 2014 wurden in der Kernverwaltung des Rhein-Sieg-Kreises 42 Etagendrucker in 14 Dienststellen betrieben. Diese stehen grundsätzlich allen Mitarbeitern für den Arbeitsplatzdruck zur Verfügung. Die Geräte sind gemietet. Die Mietverträge umfassen auch die Wartung sowie das Verbrauchsmaterial der Geräte bis zu einer vereinbarten Obergrenze an Ausdrucken. Darüber hinaus erfolgt eine Abrechnung entsprechend dem Mehrverbrauch. Die Kosten für die Mietverträge machen rund ein Viertel der gesamten Druckkosten des Rhein-Sieg-Kreises aus.

Knapp 51 Prozent der Druckkosten entfallen auf die Ersatzbeschaffungen sowie die Verbrauchsmaterialien im Bereich der Arbeitsplatzdrucker. Dass der Kostenanteil für den Arbeitsplatzdruck trotz des eingeführten Gemeinschaftsdruckes so hoch ist, hängt mit der hohen Anzahl verbliebender Einzelplatzdrucker zusammen. Der Rhein-Sieg-Kreis hat keine verbindlichen Regelungen zur Druckernutzung erlassen. Die Rückgabe der Arbeitsplatzgeräte erfolgt bisher auf freiwilliger Basis. Die GPA NRW sieht hier noch Potenzial, durch verbindliche Nutzervorgaben, die geringen Druckkosten weiter zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Der Rhein-Sieg-Kreis sollte prüfen, ob der Umfang der eingekauften Personalleistungen aus heutiger Sicht noch wirtschaftlich ist. Um den eigenen Personalbedarf zu messen, sollte der Kreis auch auf die Erkenntnisse zurückgreifen, die aus den Auswertungen vorhandener Ticketsysteme resultieren. In diesem Prozess sollte der Rhein-Sieg-Kreis ausschließen, dass Aufgaben redundant durch den Zweckverband und den Kreis erledigt werden.

Darüber hinaus sollte der Rhein-Sieg-Kreis verbindliche Regeln zur Druckernutzung aufstellen, um die wirtschaftlichen Potenziale weiter auszuschöpfen.

Zudem regt die GPA NRW langfristig an, ergänzend zu den Leistungen des civitec bzw. in Kooperation mit dem Zweckverband, ein eigenes Leistungsangebot für kreisangehörige Kommunen in Betracht zu ziehen.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ **Feststellung**

Das Produktportfolio des Rhein-Sieg-Kreises verursacht hohe Sachkosten. Die hohen Kosten können nicht nachweislich durch Synergieeffekte in den abnehmenden Fachbereichen gerechtfertigt werden.

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.

Im Rhein-Sieg-Kreis 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

Rhein-Sieg-Kreis	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.227	2.211	2.650	2.912	12

Im Rhein-Sieg-Kreis sind die Kosten für Fachanwendungen im Arbeitsplatzbezug höher als bei drei Viertel der bisher geprüften Kreise. Ein Viertel der Kreise kann die Fachanwendungen für einen IT-Arbeitsplatz mindestens 1.016 Euro günstiger bereitstellen.

Mehr als 92 Prozent der gesamten Fachanwendungskosten des Rhein-Sieg-Kreises entfallen auf die direkt zuordenbaren Sachkosten. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung belaufen sie sich auf gut 2.978 Euro. Damit weist der Rhein-Sieg-Kreis hier den zweithöchsten Wert unter den bisher geprüften Kreisen im Prüfsegment auf. Der interkommunale Mittelwert liegt derzeit bei knapp 1.875 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Über 81 Prozent der Sachkosten resultieren aus Leistungen des civitec. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind dies 2.414 Euro. Damit sind im Rhein-Sieg-Kreis allein diese Kosten höher, als die gesamten Fachanwendungskosten einzelner Kreise. Wie unter dem Aspekt des Betriebsmodells erläutert, hat der Kreis auf einen großen Teil dieser Kosten aufgrund der Abnahmepflicht und pauschaler Abrechnungsschlüssel keinen unmittelbaren Einfluss. Allerdings zeigen sich auch im direkten Vergleich mit einem weiteren Verbandsmitglied im Prüfsegment große Kostenunterschiede. So fallen die reinen Zweckverbandskosten für die Fachanwendungen im Oberbergischen Kreis mit 1.579 Euro deutlich geringer aus. Die Differenz resultiert vorrangig aus zwei Punkten:

- Im Vergleich zum Oberbergischen Kreis sind im Rhein-Sieg-Kreis im Verhältnis zur Einwohnerzahl deutlich weniger IT-Standardarbeitsplätze mit IT auszustatten. Da der civitec seine Grund- und Kernleistungen jedoch zu einem großen Teil pauschal anhand der Einwohnerzahl abrechnet, ist der Rhein-Sieg-Kreis hier benachteiligt. Dazu zählt beispielsweise das erfahrungsgemäß aufwandsintensive Finanzverfahren. Hier entscheidet vorrangig die Einwohnerzahl des Kreises, nicht aber dessen tatsächliche Nutzung, z.B. in Form der eingesetzten Lizenzen, über die Höhe der Produktionskosten.
- Der Oberbergische Kreis nimmt für einzelne Anwendungen alternative Dienstleister in Anspruch oder stellt diese selbst bereit. So betreibt er beispielsweise die Anwendungen

in den Bereichen Vermessung, Kataster und Geoinformationssysteme seit über 20 Jahren eigenverantwortlich. Der Rhein-Sieg-Kreis bezieht diese Leistungen hingegen überwiegend vom civitec. Insgesamt entfällt mehr als ein Viertel der Sachkosten des Rhein-Sieg-Kreises auf den Bereich Vermessung, Kataster und Geoinformationssysteme. Im Arbeitsplatzbezug waren sie 2014 deutlich höher als beim Oberbergischen Kreis.

Die höheren Kosten sind aus wirtschaftlicher Sicht sinnvoll, sofern sie in den entsprechenden Fachbereichen der Verwaltung höhere Einsparungen mit sich bringen. Wie bereits unter dem Aspekt der strategischen Steuerung thematisiert, werden ganze Verwaltungsprozesse im Rhein-Sieg-Kreis aufgrund fehlender Ressourcen nicht im Detail untersucht. Zudem hat der Kreis die Verfahren, die schon lange im Einsatz sind, noch nicht abschließend hinterfragt. Der Kreis kann daher derzeit nicht gewährleisten, dass alle Verfahren wirtschaftlich und anforderungsgerecht betrieben werden.

Unabhängig davon, ob die eingesetzten Verfahren aus Sicht des Rhein-Sieg-Kreises an sich wirtschaftlich sind, ist das Lizenzmanagement des Kreises gut. Es bietet eine gute Basis dafür, dass die eingesetzten Lizenzen rechtskonform bereitgestellt werden und zugleich kostengünstig beschafft werden. Die Aufgabe des Lizenzmanagements wird im Rhein-Sieg-Kreis von zwei Lizenzbeauftragten wahrgenommen, die mit entsprechenden Stellenanteilen ausgestattet sind. Sie gewährleisten einen Überblick über die eingesetzten Lizenzen und gleichen den Bestand kontinuierlich mit dem tatsächlichen Bedarf ab.

Die Personalkosten des Rhein-Sieg-Kreises sind auf Ebene der Fachanwendungen äußerst gering. Mit knapp 75 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung fallen sie geringer aus als bei allen bisher geprüften Kreisen.

➔ **Empfehlung**

Der Rhein-Sieg-Kreis sollte ihr bestehendes Produktportfolio kritisch einer Kosten- und Nutzenanalyse unterziehen. Insbesondere in den Bereichen Vermessung, Kataster und Geoinformationssysteme sollte der Kreis mit dem civitec nach Möglichkeiten suchen, die Verfahrenskosten zu reduzieren.

Herne, den 30.06.2017

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