

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der Ge-
meinde Hiddenhausen im
Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele, Methodik	4
Prüfungsdurchführung in der Gemeinde Hiddenhausen	6
→ IT-Gesamtbetrachtung	7
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	7
→ Einzelne Handlungsfelder der IT	13
IT-Grunddienste	13
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	19
IT-Gesamtkosten	21
→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	22
IT an Schulen	22
E-Government und Digitalisierung	23
Datenschutzangelegenheiten	26

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten in der Gemeinde Hiddenhausen des Jahres 2016 liegen im interkommunalen Vergleich auf mittlerem Niveau. Die IT-Grunddienste können dabei günstiger bereitgestellt werden, als im interkommunalen Vergleich, dagegen liegen die Kosten der Fachanwendungen über dem interkommunalen Mittel.

Die Gemeinde Hiddenhausen ist Gründungsmitglied des Zweckverbands krz Lemgo bezieht von dort die überwiegenden IT-Leistungen für die Gemeinde und die Eigenbetriebe. Für IT-Leistungen, die die Gemeinde für die Kommunalbetriebe erstellt werden entsprechende Zahlungen geleistet. Diese wurden im Rahmen der Prüfung aufwandsmindernd berücksichtigt.

Das gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung der Gemeinde Hiddenhausen grundsätzlich Möglichkeiten die eigene IT effektiv ausgestalten zu können. Mitbestimmungsmöglichkeiten bieten sich in erster Linie in der Gremienarbeit auf Ebene des Zweckverbandes.

Das interne Steuerungssystem ist für eine Gemeinde dieser Größenordnung angemessen. Die Verantwortung für die IT ist eindeutig geregelt, wesentliche Rahmenbedingungen sind formalisiert. Allerdings besteht keine eigene IT-Strategie. Diese sollte, vor allem vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung, formuliert werden, damit allen Beteiligten die eigenen Bedarfe und Anforderungen klar sind. Dies schließt auch eine eigenständige, organisatorische Betrachtung interner und externer Prozesse ein.

In Hinblick auf die Digitalisierung erfüllte die Gemeinde zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht alle Anforderungen des EGovG. Dies bezieht sich in erster Linie auf die verpflichtende Eröffnung eines elektronischen Zugangs nach § 3 EGovG. Auch hier sollte die Gemeinde ihr eigenes Anforderungsprofil schärfen und mit den Angeboten des Rechenzentrums abgleichen.

In technischer Hinsicht konnte die positive Positionierung der Verwaltung im interkommunalen Vergleich im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung der IT im Jahr 2012 auch in 2018 wieder bestätigt werden. Darüber hinaus sind Optimierungspotentiale vorhanden, insbesondere hinsichtlich des Notfallmanagements und des Sicherheitsprozesses.

→ 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 Rat 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 die Gemeinde eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Gemeinde Hiddenhausen 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, Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Gemeindeverwaltung“. 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.

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.

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 werden die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT betrachtet. 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 wurden 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 einer Gemeinde.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die gpaNRW die Werte der geprüften Städte den Werten anderer Vergleichsstädte gegenüber.

Um die Kennzahlenwerte einordnen zu können, stellt das gpa-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert dar. Für die Verteilung der Kennzahlenwerte werden ergänzend auch drei Quartile dargestellt.

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 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.

Prüfungsdurchführung in der Gemeinde Hiddenhausen

Die IT-Prüfung in der Gemeindeverwaltung Hiddenhausen wurde vom 09. November 2017 bis 08. Januar 2019 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Marcus Meiners

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

Der vorliegende Prüfungsbericht baut auf diesem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik in der Gemeinde Hiddenhausen ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit dem für IT verantwortlichen Bürgermeister sowie weiteren beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Gemeinde am 08. Januar 2019 erörtert.

→ IT-Gesamtbetrachtung

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

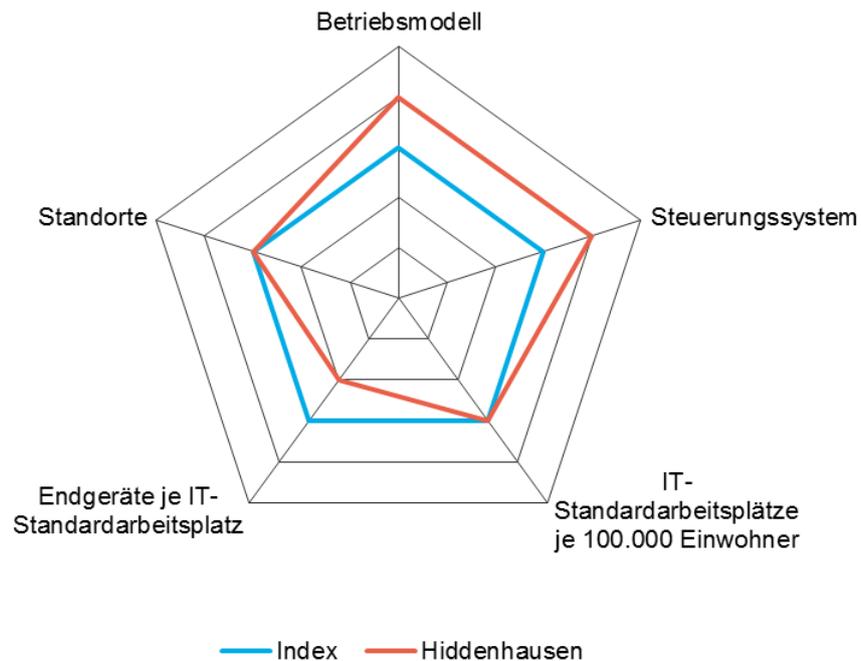
- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner,
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz und
- Standorte.

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

Anschließend stellt die gpaNRW im Kapitel „Einzelne Handlungsfelder der IT“ die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz im interkommunalen Vergleich dar und analysiert diese.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz

Das folgende Netzdiagramm zeigt Einflussfaktoren auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ der Gemeinde Hiddenhausen 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 gewählte Betriebsmodell bietet grundsätzlich gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT der Gemeinde. Als Zweckverbandsmitglied kann die Gemeinde Grundlagen der Leistungserbringung auch in ihrem Sinne mitgestalten

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung einer Gemeinde. Mit dem Betriebsmodell legt die Gemeinde fest, wer (intern oder extern) IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt.

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

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

Die Gemeinde Hiddenhausen ist Gründungsmitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Als Verbandsmitglied nimmt sie vor allem die „großen Wesen“ von dort ab. Hierzu zählen u. a. Anwendungen im Finanzbereich und dem Personalwesen, aber auch Angebote aus dem Vermessungs- und Katasterwesen.

Daneben betreibt die Gemeinde kleinere Fachverfahren (Wohngeld, Baumkataster, Spielplatzverwaltung etc.) sowie Teile der technischen Infrastruktur in eigener Verantwortung. Diese Infrastruktur nutzt sie auch für Leistungen an externe Kunden (Kommunalbetriebe). Für die Leistungen wurden entsprechende Vergütungen vereinbart.

Als Zweckverbandsmitglied kann die Gemeinde den Hauptdienstleister krz über die Gremienarbeit mitsteuern. Die Satzung sieht dazu mit der Verbandsversammlung und dem Verwaltungsrat entsprechend befugte Organe vor. Dabei besitzen alle Verbandsmitglieder das gleiche Stimmrecht. Darüber hinaus ist Hiddenhausen auch in weiteren Gremien des krz (Beirat, Fachausschüssen) vertreten. Sie entscheidet die grundsätzliche Ausrichtung und das Leistungsportfolio des krz daher mit und hat die daraus resultierenden Kosten mit zu verantworten.

Die Leistungen des Rechenzentrums werden überwiegend auf der Grundlage entgeltbasierter Zahlungen abgerechnet. Dabei entrichten die Mitglieder ihr Entgelt nach dem Umfang der jeweiligen Inanspruchnahme der Leistungen. Grundlage für die Ermittlung der Leistungsentgelte sind Produktpreise bzw. eine Preisliste, die vom Verwaltungsrat des krz und damit unter Beteiligung der Mitglieder beschlossen wird.

Hinzu kommt eine jährliche Umlage für Entwicklung und Innovation, die sich anteilig nach der Einwohnerzahl bemisst. Nach der Verbandssatzung gilt diese Umlage für den Fall, dass die

sonstigen Erträge (insbesondere die Leistungsentgelte) des Zweckverbandes nicht ausreichen, um dessen Aufwendungen zu decken. Zwar wird in den Gremien regelmäßig über die Verwendung der Umlage informiert und auch kontrovers diskutiert. Durch die Kopplung an die Einwohnerzahl ist jedoch die Höhe der Umlage nicht zu beeinflussen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hiddenhausen sollte ihre Rechte zur Steuerung des Hauptdienstleisters gezielt nutzen und weiterhin Transparenz bei Leistungserbringung und Abrechnung einfordern. Im aktuellen Umstellungsprozess im Finanzwesen bedeutet dies, steuernde Komponenten und damit verursachungsgerechte Abrechnungsgrundlagen einzufordern.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die strategische IT Steuerung in der Gemeinde Hiddenhausen ist auf den entscheidenden Ebenen vertreten. Die notwendigen Informationen für eine Steuerung liegen umfassend an zentraler Stelle vor, Organisationsaufgaben werden dagegen nur in geringem Umfang wahrgenommen.

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 der Gemeinde.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Die Gemeinde überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Die IT der Gemeinde Hiddenhausen ist zentral organisiert und bewirtschaftet. Dies umfasst sowohl die im zentralen Rathaus mit seinen Außenstellen als auch die örtlichen Schulen.

Die Verantwortung für das Thema liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister. In der Aufbauorganisation ist die IT Teil des Amtes für zentrale Dienste. Ein regelmäßiger, fachlicher Austausch erfolgt daher sowohl zwischen Bürgermeister und Amtsleiter, als auch zwischen Amtsleiter und den Mitarbeitern der IT. Dieser Austausch ist jedoch nicht formalisiert, sondern erfolgt, auch aufgrund der räumlichen Nähe, eher anlassbezogen.

Die wesentlichen, steuerungsrelevanten Daten zur IT sind größtenteils „auf Knopfdruck“ vorhanden und werden auch intern, z. B. für wirtschaftliche Beurteilungen benutzt. Eine systematische Weitergabe, z. B. in Form von regelmäßigen Berichten, ist nicht vorgesehen.

Für die Gemeinde Hiddenhausen besteht noch keine formalisierte IT-Strategie. Wesentliche Impulse und Orientierungspunkte leitet die IT aus den gemeinsam abgestimmten Standards auf Ebene des Zweckverbandes ab. Dies umfasst auch aktuelle Aspekte im Zusammenhang mit der Digitalisierung und den Anforderungen des EGovernment-Gesetzes.

Aktuelle interne Regelungen zum Umgang und Einsatz der IT sind teilweise in einer Dienstweisung TUIV gebündelt. Allerdings verfügt die Gemeinde nicht über eine Sicherheitsleitlinie oder eine konkret-abstrakte Notfallplanung. Auch wurden bislang noch keine Verfügbarkeitsanforderungen abgestimmt. Diese wären für eine zielgerichtete Infrastrukturplanung jedoch wesentlich. Auch das Rechteumfeld von Administratoren ist bislang nicht gesondert umschrieben.

Nach eigenen Angaben werden Organisationsaufgaben in der Verwaltung der Gemeinde Hiddenhausen nicht gesondert wahrgenommen. Teilweise erfolgt eine organisatorische Betrachtung von Aufgaben, Prozessen etc. durch das Fachamt sowie durch die IT. Zudem wird auf Angebote des Dienstleisters zurückgegriffen. So hat das Rechenzentrum im Zusammenhang mit der Digitalisierung entsprechende Projekte initiiert, an denen sich die Gemeinde beteiligt.

Aus Sicht der gpaNRW wäre jedoch eine eigene, organisatorische Betrachtung des Themenkomplexes angezeigt, um eigene Bedarfe (z. B. absehbare Personalentwicklung, Fachkräftegewinnung etc.) und Anforderungen strukturiert erheben und eine geeignete, digitale Unterstützung beschreiben zu können. Dies ist die Grundlage, um nicht nur gesetzliche Anforderungen der Digitalisierung zu bedienen, sondern auch eigene Effizienzgewinne generieren zu können.

→ **Empfehlung**

Um der eigenen IT eine verlässliche Planung zu ermöglichen, sollte die Gemeinde Hiddenhausen eine eigene IT-Strategie formulieren. Hierbei kann sie zwar auf eigene Grundlagen zurückgreifen, sollte jedoch auch organisatorische Grundlagen stärken. So wird eine transparente und an eigenen Zielen ausgerichtete Planung unterstützt.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hiddenhausen betreut im Verhältnis zur Einwohnerzahl kaum mehr IT-Standardarbeitsplätze als andere geprüften Städte. Die Kennzahlen werden dadurch nicht belastet.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“. Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie. Für eine nachvollziehbare Darstellung der Kennzahl wurde die Bezugsgröße „10.000 Einwohner“ gewählt.

Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner können folgende Ursachen haben:

- Die Kernverwaltungen nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, beispielsweise wegen
 - der Aufgabendelegation von bzw. an die jeweilige Kreisverwaltung,
 - der Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen oder Gesellschaften.
- Die Städte und Gemeinden setzen unterschiedlich viel Personal für gleiche Aufgaben ein.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze steht für das in der Prüfung berücksichtigte Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten aber nicht proportional mit der Zahl

der IT-Arbeitsplätze. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern.

In der Gemeinde Hiddenhausen liegt die Zahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätzen mit 52 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner beim Mittel der Vergleichsverwaltungen. Dieses liegt bei 55 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Der Wert für Hiddenhausen bedeutet somit keine Belastung.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

Die Anzahl der IT-Endgeräte beeinträchtigt die Kennzahlenausprägung.

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

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

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

In der Gemeindeverwaltung Hiddenhausen liegt die Zahl aller IT-Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 1,7. Damit liegt sie auf Höhe des interkommunalen Durchschnitts von 1,4.

Hinsichtlich der IT-Kosten bleibt damit grundsätzlich festzuhalten, dass eine erhöhte Zahl von IT-Endgeräten zu höheren Kosten führen kann und damit die Gesamtkosten der IT zunächst belastet.

Standorte

→ Feststellung

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

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

2016 bestanden 12 Außenstellen der Verwaltung (inkl. Schulstandorte). Damit liegt die Gemeinde auf Höhe des interkommunalen Durchschnitts.

Diese Aussage wird gestützt durch die Anzahl der Standorte je 10.000 Einwohner. Diese liegt in der Gemeinde Hiddenhausen bei 6,1 (je 10.000 Einwohner) und auf Höhe des interkommunalen Mittelwerts von 6,5 (je 10.000 Einwohner). Die Zahl der Standorte der Verwaltung wirkt insofern nicht sonderlich auf die Kennzahlen, da nicht wesentlich mehr Standorte mit IT zu versorgen sind.

Damit liegen für die Bereitstellung der IT-Leistungen in der Gemeinde Hiddenhausen weitestgehend günstige Rahmenbedingungen vor. Diese wirken sich auch auf Ebene der für den interkommunalen Vergleich gebildeten Kostenstellen aus.

Dabei wurden die Aufwendungen und Erträge des Jahres 2016 mit IT-Bezug vorgegebenen Kostenstellen zugeordnet. Dies erlaubt eine Analyse und vergleichende Betrachtung der jeweils eingesetzten Personal- und Sachressourcen und ermöglicht eine Einschätzung eventuell vorhandener Kostentreiber.

→ 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.

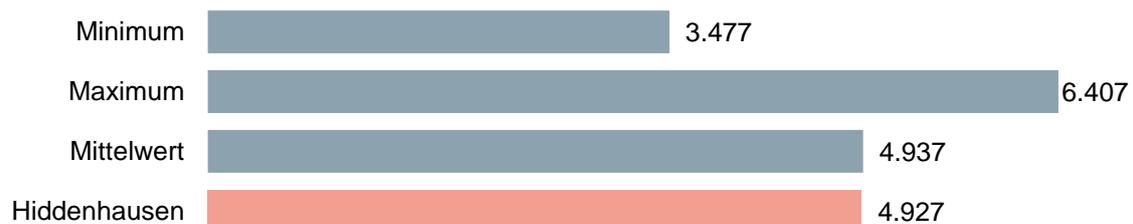
Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2016 wurden dabei die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

IT-Grunddienste

→ Feststellung

Lediglich bei der Ebene „Telekommunikation“ sind bei der Gemeinde Hiddenhausen Aspekte erkennbar, welche die Kosten der IT-Grunddienste des Jahres 2016 belasten.

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hiddenhausen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
1.976	1.831	2.292	2.574	12

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Gemeinde 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.

Die Kostenstelle „IT-Grunddienste“ hat einen Anteil von 40 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Gemeinde Hiddenhausen.

Grundsätzlich ermöglicht die Analyse der zu den IT-Grunddiensten zusammengefassten Ebenen (IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation, Druck) Hinweise auf mögliche Kostentreiber.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von 28 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

In interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hiddenhausen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
559	548	747	894	12

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze liegen in der Gemeinde Hiddenhausen im Jahr 2016 nur gut 10 Euro über dem 1. Quartil. Der aktuelle Mittelwert wird um fast 200 Euro je Arbeitsplatz unterschritten.

Diese Gesamtkosten setzen sich in erster Linie aus Sach- und Personalkosten sowie pauschalen Gemeinkosten zusammen.

Der Personalaufwand für die Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze liegt mit 85 Euro je IT-Standardarbeitsplatz in der Gemeinde Hiddenhausen dabei im Jahr 2016 deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (193 Euro je IT-Standardarbeitsplatz).

Dies ist zum einen auf die ausgewiesenen Stellenanteile zurückzuführen. Mit 0,13 Stellenanteilen liegt der Wert in Hiddenhausen deutlich unter dem interkommunalen Mittel von 0,32 Stellenanteilen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass Kommunen, die an einem Rechenzentrum angeschlossen sind, grundsätzlich einen niedrigeren Stellenanteil ausweisen.

Zum anderen trägt zu diesem guten Ergebnis aber auch die Tatsache bei, dass Erträge für die Arbeitsplatzbetreuung der Eigenbetriebe hier aufwandsmindernd berücksichtigt werden konnten. „BSAP-Betreuung“ aus Verwaltungskostenbeitrag.

Die Sachkosten für die Bereitstellung der IT-Arbeitsplätze liegt in der Gemeinde Hiddenhausen im Jahr 2016 mit 495 Euro je IT-Standardarbeitsplatz rund 50 Euro über dem interkommunalen Mittelwert.

Der größte Posten der Sachkosten entfällt auf Mietzahlungen an das Rechenzentrum. Nach eigenen Angaben kann die Gemeinde hier von den günstigen Konditionen des Zweckverbandes profitieren.

Auffällig ist der vergleichsweise hohe Anteil mobiler Geräte in der Verwaltung im Jahr 2016. Mit 42 Prozent ist der Anteil von mobilen Geräten an den gesamten IT-Endgeräten deutlich höher als in den Vergleichskommunen. Der Mittelwert liegt im Jahr 2016 bei 27 Prozent.

Der vergleichsweise höhere Einsatz von mobilen Geräten ist auch auf die Ausstattung in den politischen Gremien zurückzuführen. 2016 wurden hier 36 mobile Endgeräte eingesetzt. Viele Vergleichskommunen hatten zu diesem Zeitpunkt noch keine entsprechenden Hilfsmittel bereitgestellt. Hierdurch kommt es in der Gemeinde zu entsprechend erhöhten Sachaufwendungen.

Es ist absehbar, dass sich in den Vergleichskommunen in den folgenden Jahren der Ausstattungsgrad mit mobilen Geräten, u. a. aufgrund der dynamischen technischen Entwicklung, ebenfalls erhöhen wird. Damit werden sich die hier für das Jahr 2016 festgestellten Mehraufwendungen zukünftig relativieren.

Schließlich sind auch durch die 2016 in der Gemeindeverwaltung überwiegend eingesetzten, so genannten „Fat-Clients“ erhöhte Kosten verbunden. Hierbei handelt es sich um vollwertig ausgestattete, leistungsfähige Desktop-Computer mit hoher Rechenkapazität, eigenem Plattenspeicher etc. Diese umfänglichere Ausstattung führt zu vergleichsweise höheren Abschreibungen. Dagegen wurden in den Vergleichsverwaltungen überwiegend so genannte „Thin-Clients“ eingesetzt, die über angepasste Hardware bzw. minimale Programm-Installationen verfügen.

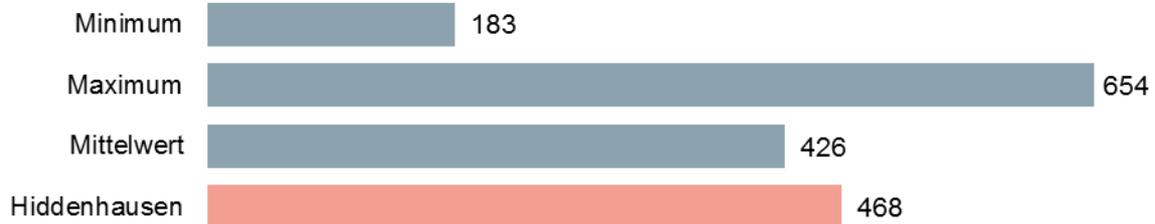
Durch die geringen Personalkostenanteile sowie die generierten Erträge können diese Mehraufwendungen im Jahr 2016 jedoch deutlich abgedeckt werden.

Telekommunikation

Die Kosten der Telekommunikation machen im Jahr 2016 für die Gemeindeverwaltung Hiddenhausen einen Anteil von 25 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

In interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hiddenhausen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
468	314	417	568	12

Die Kosten der Telekommunikation liegen in der Gemeinde Hiddenhausen 2016 gut 40 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung über dem interkommunalen Mittelwert, können sich aber auf Höhe des Median positionieren.

15 Prozent der Kosten der Telekommunikation entfallen auf Personalkosten. Mit 68 Euro je IT-Standardarbeitsplatz liegen diese knapp über dem interkommunalen Mittelwert von 63 Euro je IT-Standardarbeitsplatz. Insgesamt wurden der Telekommunikation in Hiddenhausen nur 0,10 Stellenanteile zugeordnet. Im interkommunalen Vergleich werden im Mittel um die 0,12 Stellenanteile gezählt. Dies resultiert in entsprechenden Personalkosten. Ein Grund für die niedrigere Ausstattung könnte darin liegen, dass der Anteil von mobilen Endgeräten in der Verwaltung mit 14 Prozent deutlich unter dem interkommunalen Schnitt von 20 Prozent lag. Mobile Geräte sind, u. a. in Hinblick auf die Vertragsgestaltung, betreuungsintensiver und können zu höheren Personalbedarfen beitragen.

75 Prozent der Kosten der Telekommunikation entfallen dagegen auf die Sachkosten. Hierunter fallen u. a. Gesprächsgebühren aber auch Wartungskosten für TK-Anlagen und Kosten der Endgeräte. Im Jahr 2016 waren dies gut 35.000 Euro. bzw. rd. 350 Euro je IT-Standardarbeitsplatz. Damit liegen die Sachkosten gut 50 Euro je IT-Standardarbeitsplatz über dem interkommunalen Mittelwert des Jahres 2016. Dies entspricht einer absoluten Gesamtsumme von rund 5.400 Euro an Mehraufwand.

Ein Grund für den Mehraufwand kann in den Leistungen liegen, die die Gemeinde Hiddenhausen vom Callcenter der Stadt Bielefeld bezieht. Diese Sachkosten beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 3.600 Euro.

Anzeichen für eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Endgeräten, was in einigen Vergleichskommunen im Betrachtungsjahr zu höheren Sachkosten führte, gab es dagegen in der Gemeindeverwaltung Hiddenhausen nicht. Mit 1,7 Telefonendgeräten je Bildschirmarbeitsplatz entspricht der Wert exakt dem interkommunalen Mittel.

Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der Menge der IT-Standardarbeitsplätze liegt, ist nicht ungewöhnlich. Dies lässt sich u. a. darauf zurückführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die Kosten verursachen z. B. in Besprechungsräumen, Hallen etc.

Hinsichtlich der Gesamtkosten für Telekommunikation wurden auch hier Erträge der Kommunalbetriebe aufwandsmindernd berücksichtigt. Diese beruhen, wie oben bereits dargestellt, auf den vereinbarten Verwaltungskostenbeitrag und wurden im Rahmen der Prüfung pauschal umgelegt. Sie basieren auf aktuellen Grundlagen und werden regelmäßig angepasst.

Zusammenfassend treten aus Sicht der gpaNRW hinsichtlich der Ausrichtung der Telekommunikation in Verwaltungen zwei Gesichtspunkte entscheidend hervor.

Zum einen zeigen die laufenden Prüfungen, dass in allen Verwaltungen im Bereich der mobilen Telefonie ein weiterer Zuwachs zu verzeichnen ist. Eine Ausstattung mit mobilen Endgeräten kann grundsätzlich sinnvoll sein und mit Optimierungen in Prozessabläufen einhergehen. Der Einsatz sollte sich jedoch von einem Ausstattungsstandard ableiten lassen, der darlegt, welche Effekte sich ergeben.

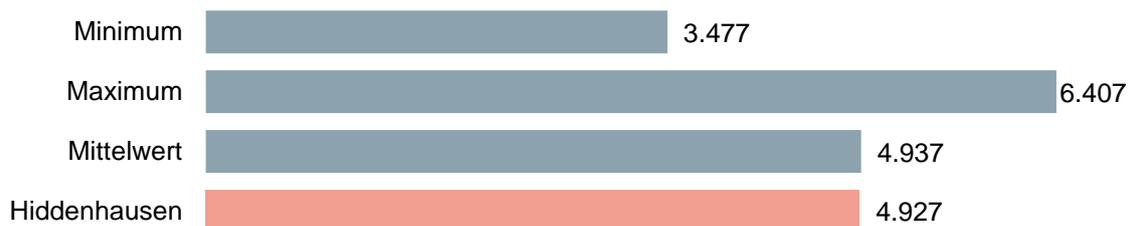
Zum anderen werden sich durch eine forcierte Digitalisierung in den Kommunalverwaltungen mittel- und langfristig Änderungen in den Arbeitsabläufen ergeben, die den in dieser Prüfung zu Grunde gelegten klassischen Arbeitsplatz (Computer, Telefon, Drucker) grundlegend ändern werden. Telefonische Rückfragen – auch mit Bürgerinnen und Bürgern - werden noch stärker als bisher auf elektronischem Wege geregelt und die elektronische Aktenführung wird zu einer verstärkten Nutzung der elektronischen Netze führen. Hierzu sollte sich die Verwaltung eine eigenständige strategische Ausrichtung geben, welche auch die wirtschaftlichen Aspekte berücksichtigt.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2016 einen Anteil von 18 Prozent der „IT-Grunddienste“ der Gemeindeverwaltung Hiddenhausen.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hiddenhausen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
353	278	354	393	12

Im Jahr 2016 bildeten die Druckkosten der Gemeinde Hiddenhausen den 1. Viertelwert ab und lagen 23 Euro je Standardarbeitsplatz unter dem interkommunalen Mittelwert.

Betrachtet man die Kostenarten, wird deutlich dass auch hier der Anteil der Personalkosten an den Druckkosten der Gemeinde deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert liegt. In der

Gemeinde Hiddenhausen lagen die Personalkosten für Druckleistungen bei rund 36 Euro je Standardarbeitsplatz, im interkommunalen Vergleich lag der Mittelwert bei gut 50 Euro je Standardarbeitsplatz.

Beim Sachaufwand zeigt sich dementsprechend ein sogenannter Substitutionseffekt. Leistungen, die nicht mit eigenem Personal erbracht werden, führen zu entsprechenden Sachaufwendungen. In Hiddenhausen liegen die Sachkosten mit rund 350 Euro je Standardarbeitsplatz 67 Euro über dem interkommunalen Mittelwert des Jahres 2016. Dies entspricht einem Mehraufwand von insgesamt ca. 6.700 Euro.

Diese gesamten Sachkosten umfassen hauptsächlich die Gerätemieten inklusive des Verbrauchsmaterials. Anzeichen für ein unverhältnismäßig hohes Druckaufkommen, z. B. durch Abrechnungen von Mehrkopien oder häufige Tonernachbestellungen, sind aus den vorliegenden Abrechnungen des Jahres 2016 nicht zu erkennen.

Neben dem o. g. Substitutionseffekt könnte ein weiterer Grund für die etwas höheren Sachkosten in der quantitativen Ausstattung mit Druckendgeräten liegen. Bei ermittelten 102 Druckendgeräten in der Gemeinde Hiddenhausen ergibt sich eine 100prozentige Ausstattungsquote (bezogen auf die 101 Standardarbeitsplätze der Verwaltung). Der Mittelwert in der interkommunalen Betrachtung lag 2016 bei 81 Prozent. Dies bedeutet, dass in der Gemeinde Hiddenhausen grundsätzlich etwas mehr Druckhardware eingesetzt wurde.

Gleichzeitig wurde aber aus den vorgelegten Daten deutlich, dass die Quote der gemeinschaftlich – also über das Netzwerk verbundenen und ansteuerbaren - genutzten Drucker mit 72 Prozent deutlich über dem interkommunalen Mittel von 47 Prozent liegt. Diese Erkenntnis sollte für eine mögliche Konsolidierung der Druckendgeräte genutzt werden.

Zudem ergeben sich im Zuge der zunehmenden Digitalisierung weitere Aspekte, die den klassische „Druck am Arbeitsplatz“ grundlegend verändern werden. Die durchgängige Nutzung elektronischer Akten und die weitere Zunahme digitaler Kommunikation werden vielfach den Ausdruck verdrängen und obsolet machen.

Auch diese Aspekte kann die Verwaltung mit den ermittelten Grund- und Mengendaten verknüpfen und in eine eigene Digitalisierungsstrategie einfließen lassen. In dieser lassen sich die künftigen Anforderungen und Bedarfe eines Arbeitsplatzes in der Gemeindeverwaltung darstellen und beschreiben. Dies dient der Verwaltung in allen Teilen, nicht nur der eigenen Organisation und IT, als strategische Richtschnur und Standardbeschreibung und macht Wirkungszusammenhänge deutlicher.

→ **Empfehlung**

Mit der fortschreitenden Digitalisierung in der Kommunalverwaltung werden sich entscheidende Grundlagen in der täglichen Arbeit verändern. Dies betrifft auch die in der Kostenstelle „IT-Grunddienste“ zusammengefassten Bereiche des klassischen Büroarbeitsplatzes. Die Gemeinde sollte daher die vorliegenden Grund- und Mengendaten nutzen und daraus eine formelle, interne Strategie entwickeln. Anhand dieser können die digitalen Effekte für die Gemeindeverwaltung transparent dargestellt und mit eigenen Anforderungen und Bedarfe abgeglichen werden. Als wesentliches, internes Steuerungsinstrument sollte diese Strategie regelmäßig angepasst und fortgeschrieben werden.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ Feststellung

Wesentliche Abweichungen in der Bereitstellung von Fachanwendungen sind bei der Gemeinde Hiddenhausen nicht erkennbar. Im bestehenden Betriebsmodell hat die Gemeinde Hiddenhausen im Rahmen der Gremienarbeit Möglichkeiten, transparente und für sie steuerbare Abrechnungsgrundlagen einzufordern.

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

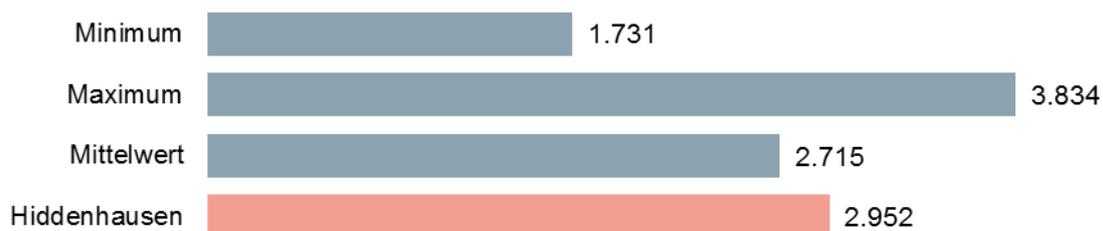
- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

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 selbst beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die Gemeinde 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.

Kosten „Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hiddenhausen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
2.952	2.175	2.962	3.155	12

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ hat einen Anteil von 60 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Gemeinde Hiddenhausen.

Wie bei der Kostenstelle „IT-Grunddienste“ wurden auch bei dieser Kostenstelle Erstattungen durch die Kommunalbetriebe aufwandsmindernd berücksichtigt.

Mit 99 Prozent (dies entspricht rund 295.000 Euro) haben die Sachkosten im Jahr 2016 den größten Anteil an den Kosten der Fachanwendungen. Hier entfielen rund 275.000 Euro auf Leistungen des Rechenzentrums.

Wesentliche Kosteneffekte würden sich daher in erster Linie durch Veränderungen im Rahmen der Leistungsabnahme gegenüber dem Hauptdienstleister erzielen lassen.

Den größten Anwendungsbereich in der Gemeindeverwaltung Hiddenhausen stellt – wie in allen Verwaltungen - das „Finanzwesen“ dar. Inclusive des elektronischen Workflows für Rechnungen, des Vollstreckungsmoduls und der Hauptanwendung KIRP wurden hier im Jahr 2016 rund 122.000 Euro aufgewendet. Dies entspricht gut 40 Prozent der gesamten Sachaufwendungen für Fachanwendungen.

Die Hauptanwendung KIRP wird absehbar durch ein neues Verfahren abgelöst. Zum jetzigen Zeitpunkt des Projekts ergeben sich für die Gemeinde Hiddenhausen, aber auch für die anderen Nutzer innerhalb des Zweckverbandes, dabei noch Einflussmöglichkeiten, da z. B. über die Abrechnungssystematik des Verfahrens noch nicht entschieden wurde.

An dieser Stelle kann auf den Prüfungsbericht der gpaNRW aus dem Jahr 2012 verwiesen werden. Die Abrechnung des Hauptverfahrens erfolgt nach wie vor zum einen durch Abrechnung der „pauschalen Nutzung“. Diese Leistung umfasst u. a. die generelle Bereitstellung und Unterstützungsleistungen durch den Zweckverband und wird über einen Einwohnerschlüssel abgerechnet (2016: rund 27.600 Euro). Ein solcher Leistungsschlüssel entspricht dem Gedanken der Solidargemeinschaft und ist für die Gemeindeverwaltung nicht beeinflussbar. Änderungen im eigenen Buchungsverhalten führen nicht zu Änderungen in den Kosten, sondern allein Zu- bzw. Wegzüge von Einwohnern.

Daneben erfolgt die Abrechnung der einzelnen Buchungen („Bewegungssätze“). Hierunter fallen auch Vorkontierungen, Teil- und Fehlbuchungen, Stornierungen etc. Hierfür musste die Gemeinde im Jahr 2016 rund 50.000 Euro aufwenden. Hier bestehen interne Steuerungsmöglichkeiten grundsätzlicher Art für die Gemeinde; einerseits über eindeutige Buchungsvorgaben z. B. in Form von Kontierungsrichtlinien, andererseits über eine Bereitstellung von KIRP nur für einen vorgegebenen Nutzerkreis.

Mit der schrittweisen Einführung des neuen Hauptverfahrens im Finanzbereich ergibt sich die Möglichkeit, den tatsächlichen Leistungsbedarf im Fachverfahren auf der Seite der Gemeinde neu zu beurteilen und abzustimmen: Wer darf buchen? Wer benötigt tatsächlich ein Sichtsrecht? Welche Schnittstellen müssen bedient werden?

Diese Informationen müssen dann mit den noch auf Ebene des Zweckverbandes abzustimmenden Abrechnungsgrundlagen abgeglichen werden. Durch die Gremienarbeit kann die Kommune hier an entscheidender Stelle mitwirken: Wie soll die Anwendung abgerechnet werden? An welcher Stelle hat sie die größte Steuerungsmöglichkeit in Hinblick auf Kosten?

Neben dem Finanzbereich sind weitere große Blöcke im Anwendungsbereich der Gemeinde erkennbar. Zum einen die Lösung zum Einwohner-/Gewerbeverfahren (rd. 35.000 Euro) sowie das Personalverfahren mit rund 10.000 Euro. Beide werden nach Fällen bzw. Pauschalen abgerechnet. Als kommunale Besonderheit ist die Anwendung zur Müllverwiegung zu werten, die in den Vergleichskommunen (zumindest außerhalb des Kreises Herford) in dieser Form nicht genutzt wird. Hierfür wurden im Jahr 2016 rund 5.200 Euro aufgewendet.

Bei den Fachanwendungen, die nicht über das Rechenzentrum bereitgestellt werden, bildet die Bibliothekssoftware mit rund 3.000 Euro die größte Anwendung ab.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass im Jahr 2016 in der Gemeinde Hiddenhausen eine angemessene und für Verwaltungen dieser Größenordnung übliche Ausstattung mit Fachanwendungssoftware bestand.

→ **Empfehlung**

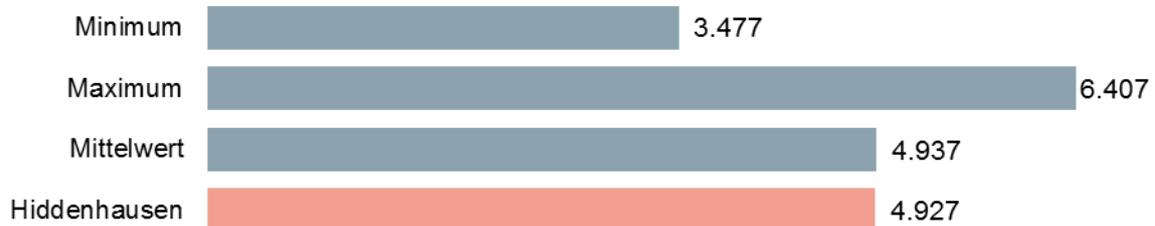
Im Rahmen ihrer Möglichkeiten (v. a. Gremienarbeit im Zweckverband) sollte die Gemeinde versuchen, Fachanwendungen gegenüber den Dienstleistern möglichst transparent und steuerbar abrechnen zu können.

IT-Gesamtkosten

→ **Feststellung**

Die Gesamtkosten für die Bereitstellung der IT in der Gemeinde Hiddenhausen lagen im Jahr 2016 auf Höhe des interkommunalen Mittelwertes. Größter Kostenfaktor sind die bereitgestellten Fachanwendungen, bei denen die Kommune begrenzte Steuerungsmöglichkeiten hat.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2016



Hiddenhausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.927	4.194	4.873	5.653	12

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Rahmenbedingungen führt die in der Verwaltung der Gemeinde Hiddenhausen vorgefundene Ausgangslage grundsätzlich zu angemessenen IT-Gesamtkosten.

→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT

Der Einsatz von IT in Kommunalverwaltungen kann nicht nur durch organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, sondern muss vielfach auch vor dem Hintergrund aktueller und spezifischer rechtlicher Anforderungen erfolgen.

Die gpaNRW hat im Rahmen dieser Prüfung drei ausgesuchte Bereiche näher betrachtet und auf die notwendige Transparenz sowie die Umsetzung rechtlicher Anforderungen untersucht. Die Bereiche „IT an Schulen“, E-Government und Datenschutz wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen bzw. auf Wunsche vieler Kommunen in die Betrachtungen aufgenommen.

IT an Schulen

Die Schullandschaft in Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch die Schulträgerschaft der einzelnen Kommunen. In Hinblick auf die IT haben die Kommunen als Träger im Sinne des § 79 Schulgesetz NRW (SchulG), auch eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Ein anerkanntes Steuerungsinstrument für den Einsatz von IT an Schulen stellen so genannte Medienentwicklungspläne (MEP) dar, die pädagogische Konzepte mit technischen (Ausstattung, Vernetzung, Wartung) und organisatorischen Konzepten (Fortbildung und Finanzierung) verbinden.

Damit ein MEP erstellt und zur Steuerung der IT an den Schulen in kommunaler Trägerschaft genutzt werden kann, müssen wesentliche Grunddaten vorliegen bzw. ermittelbar sein.

Die gpaNRW hat vor diesem Hintergrund zunächst untersucht, ob die wesentlichen Daten in der Verwaltung vorliegen und inwieweit diese genutzt werden.

Die IT an den Schulen in kommunaler Trägerschaft wird durch den IT-Bereich der Gemeinde Hiddenhausen bereitgestellt und betreut. Die Beschaffung und Planung erfolgt dabei überwiegend durch den IT-Bereich der Gemeinde unter Beteiligung der Schulen. Hierzu finden in einem gegenseitigen Informationsprozess regelmäßige Abstimmungsgespräche statt. Grundsätzlich bestimmt die zentrale IT dabei die Anforderungen für den Verwaltungsbereich der Schulen, die Schulen bzw. das Schulamt jene für den pädagogischen Bereich.

Die technische Ausstattung an den Schulen ist an zentraler Stelle bekannt. Durch eine gezielte Abfrage konnten Mengen- und Strukturdaten zur Ausstattung in allen Schulen erhoben werden. Insgesamt befinden sich im pädagogischen Bereich der Schulen 152 IT-Endgeräte im Einsatz, hiervon 70 mobile Geräte.

Damit besteht eine transparente und aktuelle Datengrundlage, die aktuell dazu genutzt wird, einen auf entsprechenden Medienkonzepten der Schulen beruhenden Medienentwicklungsplan umzusetzen. Diese Vorgehensweise steht im Zusammenhang mit politischen Entschlüssen im Zusammenhang mit der Digitalisierung an den Schulen in Trägerschaft der Gemeinde (Landes-

programm „Gute Schule 2020“). Als Basis wurde durch einen Arbeitskreis ein grundlegendes Verwendungskonzept erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Die gute und transparente Datengrundlage sollte weitergeführt genutzt werden, um Den aktuell verabschiedeten MEP fortschreiben zu können. Von Seiten der Gemeinde sollten die im MEP festgelegten Planungen mit entsprechenden verbindlichen Nutzungsregelungen (z. B. zum „Bring Your own Device“) verknüpft werden und auch eine detaillierte IT-Ausstattungs- und Vernetzungskonzeption, ein Wartungs- und Support-Konzept, die Fortbildungsplanung der Lehrer sowie die Investitions- und mittelfristige Finanzplanung umfassen.

E-Government und Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Hiddenhausen hat zum Zeitpunkt der Prüfung erst einige grundsätzliche, rechtliche Anforderungen erfüllt. Weitergehende Planungen für die Gemeinde erfolgen derzeit in erster Linie auf Ebene des Gebietsrechenzentrums.

Das E-Government Gesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (EGovG) trat am 08.07.2016 in Kraft. Das EGovG schafft die grundlegenden Voraussetzungen für elektronische Verwaltungsdienste in der Landesverwaltung, aber auch in den Kommunalverwaltungen des Landes Nordrhein-Westfalen.

Aktuell ist die Entwicklung in Sachen „Digitalisierung“ sehr dynamisch. Die Hinweise der gpaNRW konzentrieren sich daher an dieser Stelle auf die wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.

Für die Kommunen gelten u. a. folgende Anforderungen:

- § 3 (1) EGovG: sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) EGovG: zusätzlicher De-mail Zugang (jeweils ab 2018),
- § 4 EGovG: elektronische Kommunikation mit Externen auf demselben Wege, wie diese sich an die Behörde gewandt haben (elektronischer Rückkanal),
- § 7 EGovG: Einführung von elektronischen Bezahlmöglichkeiten – ePayment (ab 2019).
- § 8 EGovG: Annahme elektronischer Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren (ab 2018),

Diese Anforderungen gelten somit auch für die Gemeinde Hiddenhausen. In der Prüfung wurde die Umsetzung der o. g. gesetzlichen Anforderungen betrachtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den festgestellten Umsetzungsstand.

Erfüllung E-Government Gesetz in der Gemeinde Hiddenhausen

Anforderung	Erfüllt	Nicht erfüllt	Geplant, aber noch nicht relevant
Sicherer elektronischer Zugang		X	
Zusätzlicher De-mail-Zugang	X		
Elektronischer Rückkanal		X	
Einführung ePayment			X
Annahme elektronischer Nachweise			X

Hinweise bezüglich der in §3 EGovG geforderten elektronischen Zugangsmöglichkeiten finden sich auf der Homepage der Gemeinde Hiddenhausen. Unter dem „Impressum“ beschreibt die Gemeinde, dass sie zurzeit noch keinen generellen elektronischen Zugang eröffnet hat und verweist hierbei auf § 3a VwVfG.

Die in § 3a VwVfG bereits im Jahr 2004 erlassene Regelung elektronischer Zugänge war für die Kommunen nicht verpflichtend. Durch die Verabschiedung des EGovG geht die hier in §3 (1) EGovG getroffene Regelung dem VwVfG insoweit vor, als dass nun die Behörde verpflichtet ist, die Eröffnung des Zugangs bekannt zu machen.

Hierzu sind die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen anzugeben, z. B. in Bezug auf die akzeptierten Formate. Der Zugang kann durch die Bereitstellung eines E-Mail-Postfaches der Behörde eröffnet werden. Minimalvoraussetzung hierbei ist aber, dass über den elektronischen Zugang auch mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (qeS) versehene Dokumente übermittelt werden können. Auch diese Anforderung erfüllt die Gemeinde aktuell nicht.

Die Anforderungen des § 3 EGovG wären jedoch auch erfüllt, wenn die Übermittlung von Dokumenten auf sicherem Weg über ein Portal erfolgt. Nach eigenen Angaben wird eine solche Lösung derzeit auf Ebene des Rechenzentrums vorbereitet.

Den in § 3(2) EGovG geforderten, zusätzlichen De-Mail-Zugang hat die Gemeinde Hiddenhausen bereits eingerichtet, jedoch nicht auf ihrer Homepage bekanntgegeben. Eine nennenswerte Benutzung ist daher bislang nicht zu verzeichnen.

§ 4 EGovG schränkt die nach dem VwVfG mögliche Auswahl der Antwortform (schriftlich, mündlich, fernmündlich, elektronisch) insoweit ein, als dass Behörden in den Fällen, in denen sich die Bürgerin oder der Bürger auf elektronischem Wege an die Verwaltung wendet, diese auch den gleichen elektronischen Weg für eine Antwort nutzen soll.

Da die Gemeinde den vom Gesetzgeber in § 3 EGovG geforderten elektronischen Zugang bislang verweigert, kann auch die in § 4 EGovG geforderte Nutzung desselben elektronischen Rückkanal durch die Gemeinde nicht erfüllt werden. Neben der technischen Umsetzung muss die Verwaltung einschlägige Regelungen bzw. Hinweise auf diese Vorschrift in die entsprechende Dienstanweisung aufnehmen, damit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung rechtssicher arbeiten können.

Bezüglich der ab dem Jahr 2019 zu ermöglichenden Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren, verweist die Gemeinde Hiddenhausen auf den laufenden Prozess zum EGovernment. Ziel ist es, das in § 7 EGovG geforderte ePayment zum geforderten Termin einzuführen. Hier beteiligt sich die Gemeinde an entsprechenden Projekten auf Ebene des Rechenzentrums.

Schließlich fordert das EGovG in § 8, dass, wenn ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt wird, die vorzulegenden Nachweise spätestens ab dem 1. Januar 2018 elektronisch eingereicht werden können. Auch hier verweist die Gemeinde Hiddenhausen auf konkrete Planungen, da aktuell noch kein Verwaltungsverfahren „nach außen hin“ angeboten wird. Diese Planungen hierzu sind Bestandteil des laufenden EGovernment-Prozesses, der durch das Rechenzentrum federführend geleitet wird.

Digitalisierung

Das EGoVG fördert ausdrücklich eine elektronische Aktenführung, auch wenn sie für Kommunen noch nicht pflichtig ist. Der Druck auf die Kommunen zur elektronischen Verarbeitung wächst und zwangsläufig werden auch die Kommunen elektronische Verwaltungsverfahren anbieten.

Elektronische Verwaltungsverfahren führen zu einer elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischer Aktenführung. Papierakten werden durch elektronische Akten ergänzt und schließlich ersetzt. Nicht nur die Akten, sondern die Daten/Verfahren/Prozesse müssen daher digitalisiert werden.

Die Digitalisierung erfordert die Betrachtung der kompletten Verwaltung. Nur eine Digitalisierung bekannter (und evtl. korrigierter) Prozesse kann zu einem Effizienzgewinn führen. Vermeintlich gleichartige Prozesse "in Verwaltung" können von Kommune zu Kommune jedoch anders ausgestaltet sein und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterworfen sein. Daher kann es eigentlich keine Blaupause für eine kommunal einheitliche Digitalisierung geben.

Von Seiten der Gemeinde Hiddenhausen besteht noch keine formelle „E-Government / Digitalisierungs-Strategie“. Die Gemeinde orientiert sich in erster Linie an den Entwicklungen im Verbandsgebiet.

Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich nachvollziehbar, da so wesentliches Basiswissen genutzt werden kann. Dennoch sollte die Gemeinde alle Angebote und Leistungen kritisch sichten und mit den eigenen Bedarfen und Anforderungen abgleichen. Aus einer Kombination der bestehenden Angebotsleistungen und eigener Vorstellungen kann die Gemeinde Hiddenhausen eine für sich passende und umsetzbare, individuelle Strategie formulieren.

Dabei sollten Verantwortlichkeiten, Meilensteine und Ziele in Sachen "E-Government / Digitalisierung" innerhalb der Verwaltung deutlicher festgelegt werden. So fehlt es derzeit auch an einem konkreten Ausgangspunkt für eine Priorisierung von Maßnahmen. Grundlegende interne und externe Prozesse wurden ebenfalls noch nicht unter Digitalisierungsaspekten erhoben, bewertet bzw. geändert. Hierzu fehlt es nach Angaben der Verwaltung auch an ausreichenden eigenen Organisationskapazitäten.

Aus Sicht der gpaNRW wäre eine eigene, organisatorische Betrachtung des Themenkomplexes jedoch notwendig, um Bedarfe (z. B. absehbare Personalentwicklung, Fachkräftegewinnung etc.) und Anforderungen strukturiert erheben und eine geeignete, digitale Unterstützung beschreiben zu können. Dies ist die Grundlage, um nicht nur gesetzliche Anforderungen der Digitalisierung zu bedienen, sondern auch eigene Effizienzgewinne generieren zu können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hiddenhausen sollte die eigene Verantwortung für die Digitalisierung deutlicher wahrnehmen. Sie sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren und fort-schreiben. Diese sollte neben den gesetzlichen Anforderungen und Bedarfen auch die Chancen einer durchgängigen Digitalisierung darstellen.

Datenschutzangelegenheiten

Wesentliche Anforderungen an den behördlichen Datenschutz in den Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus dem Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW). Dieses umfasst in seiner neuesten Form auch die Anforderungen der europäischen Datenschutz - Grundverordnung (DS-GVO).

Die gpaNRW hat daher zunächst untersucht, ob und wie in der Gemeinde Hiddenhausen wesentliche Anforderungen des Gesetzes bzw. der Verordnung umgesetzt werden.

Nach § 31 DSG NRW in Verbindung mit Artikel 37 (1) DS-GVO müssen öffentliche Stellen behördliche Datenschutzbeauftragte bestellen. Die Gemeinde Hiddenhausen hat dies über den Zweckverband gelöst.

Trotz der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten verbleiben Aufgaben des Datenschutzes bei der Gemeinde. Die DS-GVO benennt ausdrücklich den „Verantwortlichen“ (§ 5 DSG NRW / Art. 4 DS-GVO). „Verantwortlicher“ für die Datenverarbeitung einer Verwaltung ist im Regelfall nach außen hin die Behörde, vertreten durch den Behördenleiter (Bürgermeister). Die Gemeinde sollte daher klären, welche Aufgaben ihr als „Verantwortlicher“ verbleiben. Dazu zählen u. a. Informationspflichten, die Umsetzung technisch-organisatorischer Maßnahmen sowie die Durchführung von Datenschutz-Folgeabschätzungen.

Bezüglich der notwendigen „technischen und organisatorischen Maßnahmen“ zum Datenschutz (vgl. Art. 5 DS-GVO) besteht in der Gemeinde Hiddenhausen zumindest eine Dienstanweisung zur IT. Diese sollte jedoch auf Anpassungsbedarfe gemäß der DS-GVO geprüft werden. Darüber hinaus bestehen keine besonderen Regelungen z. B. bezüglich Auftragsdatenverarbeitung. Dies sollte unter Bezug auf die notwendigen „technischen und organisatorischen Maßnahmen“ geklärt bzw. nachgeholt werden.

Ein nach dem alten DSG NRW erforderliches „Verfahrensverzeichnis“ für die Anwendungen besteht nach Auskunft der Gemeinde. Das nach der DS-GVO notwendige „Verarbeitungsverzeichnis“ wird aktuell erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde sollte klären, welche Pflichten ihr nach der DS-GVO in Sachen Datenschutz obliegen. Dies umfasst vor allem notwendige „technische und organisatorische Maßnah-

men“, für deren Einhaltung nicht der Datenschutzbeauftragte, sondern der „Verantwortliche“ zuständig ist.

➔ 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