

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Senden im
Jahr 2021*

Informationstechnik

INHALTSVERZEICHNIS

Informationstechnik	1
1 Managementübersicht	3
2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	5
2.1 Grundlagen	5
2.2 Prüfungsbericht	5
2.3 Inhalte, Ziele, Methodik	5
2.4 Gegenstand der IT-Prüfung	6
2.5 Kennzahlenvergleich	6
2.6 Prüfungsablauf	7
3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation	8
3.1 IT- Betriebsmodell	9
3.2 IT-Steuerungssystem	11
3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner	12
3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz	13
3.5 Standorte	13
4 IT-Kostensituation	14
4.1 IT-Gesamtkosten	14
4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT	16
5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	23
5.1 IT an Schulen	24
5.2 E-Government und Digitalisierung	24
5.3 Datenschutz	27
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	29
Kontakt	31

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Senden im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Informationstechnik

Die IT-Kosten der Gemeinde Senden befinden sich im Mittelfeld des interkommunalen Vergleichs. Die wesentlichen Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, liegen in den Handlungsfeldern Telekommunikation und Druck. Darüber hinaus gibt es keine Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung ohne die Qualität der bereitgestellten Leistung zu beeinträchtigen.

Insgesamt 58 Prozent der gesamten IT-Kosten bei der Gemeinde Senden sind Sachkosten. Der Anteil der Sachkosten ist Ausdruck des Verhältnisses zwischen eigener Bereitstellung von Fachanwendungen und der Aufgabenauslagerung an den Dienstleister citeq. Hier hat die Gemeinde Senden gute Rahmenbedingungen. Lediglich zwölf Prozent der Sachkosten entfallen auf den Dienstleister. Ein großer Teil dieser Kosten stellt für die Gemeinde Senden fixe Kosten dar. Dies ist auch darin begründet, dass der Dienstleister einige Leistungen pauschal über einen gewichteten Einwohnerschlüssel abrechnet.

Die Auslagerung von operativen IT-Aufgaben, insbesondere im Bereich der Fachanwendungen, führt zu einer erhöhten Abhängigkeit der Gemeinde Senden vom kommunalen Dienstleister und den zahlreichen Kooperationspartnern (Kreis Coesfeld, KRZ Lemgo). Durch die Bindung an diese ist eine Einflussnahme in vielen strategischen Bereichen lediglich mittelbar möglich. Allerdings profitiert die Gemeinde Senden von den gemeinschaftlichen Strukturen der citeq und der Partner.

Die Gemeinde Senden sollte daher die Einflussmöglichkeiten beim Dienstleister weiterhin aktiv nutzen, um eigene Belange bei der strategischen Ausrichtung durchsetzen zu können. Hierfür wäre auch eine Schärfung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung z.B. in Form einer verbindlichen IT-Strategie hilfreich. Hier sollte die Gemeinde Senden eine Priorität setzen. Die Aufarbeitung einer IT-Strategie, einer Sicherheitsleitlinie, der Verfügbarkeitsanforderungen und eines IT-Sicherheitskonzeptes sollte unbedingt fortgesetzt werden.

2018 fallen die IT-Kosten der Gemeinde Senden in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit insgesamt 4.042 Euro geringer aus, als der interkommunale Durchschnitt. Sie statet in der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT aus, als die meisten Vergleichskommunen. Hierdurch wird die Kennzahlenausprägung der Gemeinde Senden durch die Anzahl zu betreuender IT-Standardarbeitsplätze rein rechnerisch etwas begünstigt. Insgesamt sind die IT-Gesamtkosten der Gemeinde Senden aber als unauffällig und durchschnittlich einzuordnen.

Unmittelbare Ansatzpunkte sind im Bereich Telekommunikation die Überprüfung der Vertragskonditionen und die Vertragsgestaltung für die Endgeräte sowie im Bereich Druck die Reduzierung der Einzelplatzdrucker.

Im Bereich des Datenschutzes erfüllt die Gemeinde Senden den überwiegenden Teil der notwendigen organisatorischen Maßnahmen und erarbeitet aktuell die verbliebenen offenen Punkte. Im Bereich IT an Schulen und bei der Umsetzung der Anforderungen aus dem E-Government-Gesetz NRW (EGovG) und der Digitalisierung besteht noch Handlungsbedarf. Es fehlt vor allem an einer Digitalisierungsstrategie / Roadmap und Regelungen in verschiedenen Bereichen, um gelebte Praxis zu formalisieren.

2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

2.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen 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 Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

2.2 Prüfungsbericht

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Die Kommune nimmt zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW Stellung.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten¹. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

2.3 Inhalte, Ziele, Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. 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 berücksichtigt die gpaNRW.

¹ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019)

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.

2.4 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 die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- dazu beizutragen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren.

2.5 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe,

d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. Die gpaNRW hat insgesamt 32 kleine kreisangehörige Kommunen zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern geprüft. Bei 22 dieser Kommunen haben wir die IT-Kosten aus dem Jahr 2016 betrachtet, bei zehn Kommunen die Kosten des Jahres 2018. Wir stellen die Kennzahlen der Gemeinde Senden zunächst im Vergleich mit den Kommunen des gleichen Betrachtungsjahres dar. Anschließend beziehen wir in einem erweiterten interkommunalen Vergleich die Werte aller 32 geprüften Kommunen ein.

2.6 Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Gemeindeverwaltung Senden hat die gpaNRW vom 14. Januar 2021 bis zum 17. September 2021 durchgeführt. Geprüft haben:

- *Sven Alsdorf (Projektleitung)*
- *Guido Rosenow.*

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Grunddaten und Informationen sind in einem Prüfungsvermerk festgehalten. Diese Daten wurden von der Gemeinde Senden 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 in der *Gemeinde Senden* ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der *Gemeinde Senden* erörtert.

3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation

Die gpaNRW bewertet die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen im interkommunale Vergleich. Ausgangspunkt jeder Analyse sind die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ (Kosten je IT-Standardarbeitsplatz).

Bevor die gpaNRW die IT-Kosten bewerten kann, ist es erforderlich, die Einflussfaktoren zu identifizieren und zu analysieren, die auf die dargestellten Kostenkennzahlen einwirken.

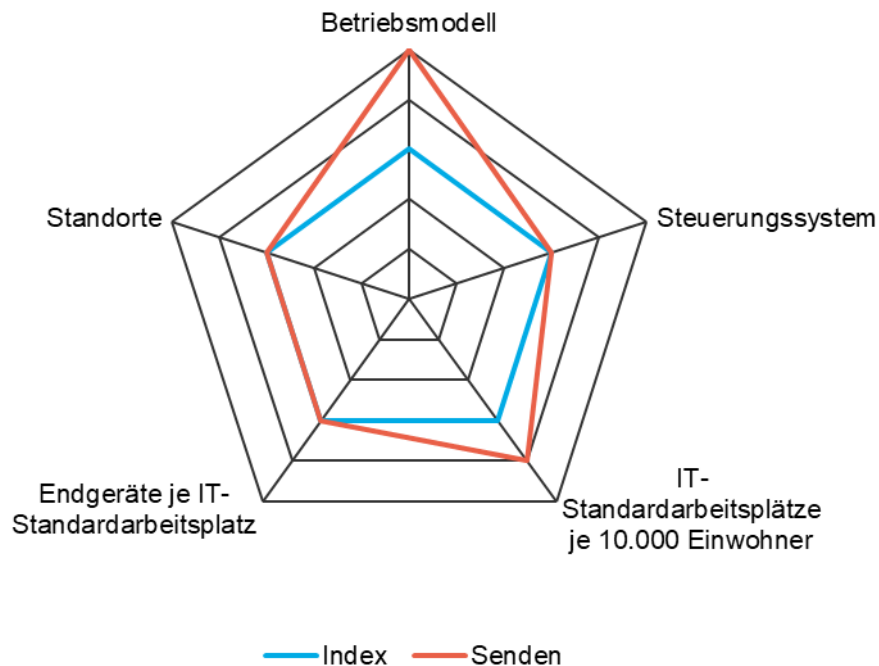
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Gemeinde Senden ein:

- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze (Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung) je 100.000 Einwohner,
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz (Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung) und
- Standorte.

Zunächst analysiert die gpaNRW, ob die genannten Aspekte eine belastete, begünstigende oder neutrale Wirkung auf die Kennzahlen haben und ob steuernde Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Das folgende Netzdiagramm zeigt die Wirkung der Faktoren auf die „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ der Gemeinde Senden. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert zeigt eine begünstigende Wirkung auf die Kennzahl an. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert lässt eine belastende Situation erkennen.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz



Die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung sind für die Gemeinde Senden derzeit günstig. Die Hintergründe zu den dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend im Detail erläutert.

Die Detailergebnisse zu den oben grafisch dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend erläutert.

3.1 IT- Betriebsmodell

➔ Feststellung

Das gewählte Betriebsmodell bietet sehr gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT der Gemeinde Senden.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune. Mit dem Betriebsmodell legt sie 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:

- Die Verwaltung sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen sie von wem in Anspruch nimmt.
- Sie sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.

- Die Verwaltung sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Das Betriebsmodell der Gemeinde Senden ist durch eine sehr geringe Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Gleichwohl setzt die Gemeinde Senden auch auf die Zusammenarbeit mit dem Dienstleister, der citeq. Die citeq ist Münsters städtischer IT-Dienstleister für Kommunen, öffentliche Verwaltungen und deren Einrichtungen.

Im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung betreut die citeq nur einige der IT-Verfahren der Gemeinde Senden, eigenständig werden beispielsweise das Finanzverfahren H&H, GEO GIS und das Verwarn- und Bußgeldverfahren (EuroWIG) betreut. Die Fachanwendung im Bereich Personal (LOGA) wird durch das KRZ Lemgo betreut, die Fachwendung im Sozialwesen (ProSOZ) durch den Kreis Coesfeld.

Lediglich zwölf Prozent der gesamten Sachkosten entfallen auf verschiedene Dienstleistungen des Dienstleisters citeq.

Die Möglichkeiten der Gemeinde Senden, Einfluss auf die IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, hängen von den verschiedenen Rahmenbedingungen beim Dienstleister ab. Der Bürgermeister der Gemeinde Senden sitzt im Lenkungsausschuss der citeq und einige der Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung sitzen in verschiedenen Arbeitskreisen beim Dienstleister und nehmen somit Einfluss auf die Leistungen.

Der Leistungsabnahme der Gemeinde Senden liegt eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit der citeq zugrunde. Demzufolge kann die Gemeinde Senden frei für oder gegen ein Produkt entscheiden. Eine Abnahmeverpflichtung besteht indes nicht. Von dieser Flexibilität macht die Gemeinde Senden auch Gebrauch. Von den Kooperationspartnern kann sowohl die gesamte Vereinbarung oder die Abnahme einzelner Leistungen mit einer Frist von 18 Monaten zum 30. Juni oder 31. Dezember gekündigt werden. Damit besteht für die Gemeinde Senden die grundsätzliche Möglichkeit, das Betriebsmodell mittelfristig zu verändern.

Sollte die Gemeinde Senden ihre Vollmitgliedschaft wieder kündigen wollen würde ein Wechsel des Betriebsmodells aufgrund der Schnittstellen und Verknüpfungen zwischen Fachverfahren möglicherweise einen erheblichen Aufwand nach sich ziehen. Man müsste für alle zur Verfügung gestellten Fachanwendungen Ersatz beschaffen (Hard- und Software).

Die gpaNRW stellt dies dar, um die mit dem gewählten IT-Betriebsmodell einhergehenden Einflussmöglichkeiten zu beschreiben. Wir wollen der Gemeinde Senden keinesfalls nahelegen, ihren Weg zukünftig ohne den Dienstleister zu gehen. Um den stetig steigenden Anforderungen der digitalen Transformation gerecht werden zu können, ist die Gemeinde Senden auf interkommunale Zusammenarbeit angewiesen.

3.2 IT-Steuerungssystem

➔ Feststellung

Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Gemeinde Senden zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Die Effizienz der IT-Steuerung der Gemeinde Senden ist dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.

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

Die Verantwortung für die IT der Kernverwaltung liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister der Gemeinde Senden. Die operative IT ist organisatorisch als Aufgabenbereich „IT“ im Fachbereich I „Zentrale Dienste, Bildung und Freizeit“ verortet.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Die Impulsrichtung für strategische Maßnahmen kommen von der Verwaltungsführung und der IT. Es besteht ein fast wöchentlicher Austausch zu allen Themen der IT mit dem Verwaltungsvorstand und dem Bürgermeister.

Insbesondere die Einbindung der IT in Entscheidungsprozesse ist über verschiedenste Kommunikationswege sichergestellt. Nach eigenen Angaben bindet der Verwaltungsvorstand die IT bei allen relevanten Entscheidungen ein.

Der für die operative IT nötige strategische Orientierungsrahmen ist bei der Gemeinde Senden historisch gewachsen, aber nur in Teilen formal geregelt. Hierin besteht ein wesentlicher Ansatzpunkt, das Steuerungssystem der Gemeinde Senden zu optimieren. Derzeit liegen nachstehende Dokumente nicht oder nur unvollständig vor:

- eine IT-Strategie,
- eine Sicherheitsleitlinie,
- definierte Verfügbarkeitsanforderungen sowie
- ein IT-Sicherheitskonzept.

Auf Kreisebene soll demnächst die Fassung eines IT-Strategie-Papieres angestrebt werden, hierzu ist bereits ein Arbeitskreis IT auf Kreisebene gebildet. Insbesondere die IT-Strategie stellt eine wesentliche Planungsgrundlage für die Personal- und Sachausstattung dar. Gleichzeitig

beschreibt sie den Weg für eine zielgerichtete IT-Steuerung. Dazu zählen auch die zu beschreibenden Anforderungen gegenüber externen IT-Dienstleistern als Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit.

Die fehlende Formalisierung birgt Risiken für das funktionierende Steuerungssystem in Senden, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden.

Im Fachbereich 1 ist auch der Aufgabenbereich „Organisationsmanagement“ angesiedelt. Es besteht somit eine enge aufbauorganisatorische Verbindung zwischen IT und Organisation. Dies begünstigt einen geregelten Informationsfluss. Das Prozessmanagement ist bei der Gemeinde Senden noch ausbaufähig, bisher sind nur wenige Prozesse analysiert und dokumentiert.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Senden sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer langfristigen IT-Strategie formalisieren. Damit würde sie auch eine Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit in der citeq schaffen. Zur optimalen Steuerung sollte an einer IT-Strategie, einer Sicherheitsleitlinie und einem IT-Sicherheitskonzept gearbeitet werden. Prozessbetrachtungen erfolgen bisher sehr unregelmäßig, hierdurch können aber ineffektive Verwaltungsprozesse zeitnah erkannt und somit auch behoben werden.

3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

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

Somit hat Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze rechnerischen Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“: Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie.

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 Kommunen setzen unterschiedlich viel Personal für gleiche Aufgaben ein.

Die gpaNRW geht nicht näher auf die individuellen Hintergründe ein, da es an dieser Stelle nur um die Wirkung, nicht aber um die Ursache geht.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Gemeinde Senden mit 64,32 etwas über dem interkommunalen Durchschnitt. Dieser liegt bei derzeit, über die Erhebungsjahre 2016 und 2018 hinweg, bei 57,49 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Die fixen IT-Kosten der Gemeinde Senden werden somit auf eine höhere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Gemeinde Senden daher begünstigend aus.

3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

Auch IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, verursachen Kosten.

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.

Da diese Geräte in der Kennzahlenberechnung in der Verteilmengende nicht berücksichtigt werden, deren Kosten aber relevant sind, belasten sie die „IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz“.

Bei der Gemeinde Senden entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,40 IT-Endgeräte. Der Wert liegt leicht über Durchschnitt der bisher mit den Erhebungsjahren 2016 und 2018 geprüften Kommunen von 1,36. Die Kennzahlenausprägung der Gemeinde Senden wird dadurch nicht nennenswert beeinflusst.

3.5 Standorte

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

Bei der Gemeinde Senden liegt die Anzahl der Standorte mit 12,12 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen im Durchschnitt der bisher mit den Erhebungsjahren 2016 und 2018 geprüften Kommunen von 14,2. Die Anzahl der bei der Gemeinde Senden an die IT angebunden Standorte (16) wirkt sich damit nicht erkennbar auf die Kennzahlenausprägung aus.

4 IT-Kostensituation

Auf aggregierter Ebene stehen zunächst die gesamten „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ im Fokus. Darauf aufbauend analysiert die gpaNRW bedarfsweise in detaillierten Ebenen und wählt alternative Bezugsgrößen.

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Die Verwaltung ist davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind. Mit steigendem Anspruch an die Durchdringung, Betriebsbereitschaft und Sicherheit der IT-Systeme sind auch steigende Kosten verbunden. Somit sind höhere IT-Kosten nicht zwangsläufig das Ergebnis einer unwirtschaftlichen IT-Bereitstellung. Sie können auch Ausdruck einer hohen Servicequalität und einem angemessenen Sicherheitsniveau sein. Zumal Investitionen in die IT verwaltungsweit betrachtet auch Synergieeffekte in den Fachprozessen z.B. in Form von geringeren Personalressourcen oder einem höheren Output herbeiführen können.

Wie bereits beschrieben, kann die gpaNRW den Output bzw. die Qualität der IT-Leistungserstellung nicht monetär bewerten. Gleichwohl gilt, dass

- eine Kausalität zwischen Kosten und Wirkung bzw. Ziel des IT-Einsatzes erkennbar sein muss,
- der Ressourceneinsatz verhältnismäßig ist und
- sowohl die erreichte Qualität als auch die dafür eingesetzten Ressourcen das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sind.

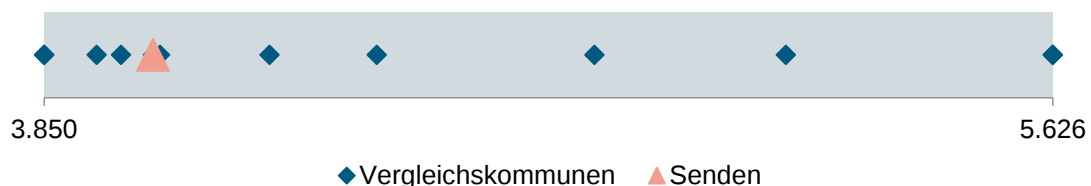
➔ Feststellung

Die Ausrichtung der IT in der Gemeinde Senden führt zu unterdurchschnittlichen Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Geringfügige Einsparmöglichkeiten ergeben sich im Bereich Telekommunikation und Druck.

4.1 IT-Gesamtkosten

Die gesamten IT-Kosten der Gemeinde Senden stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

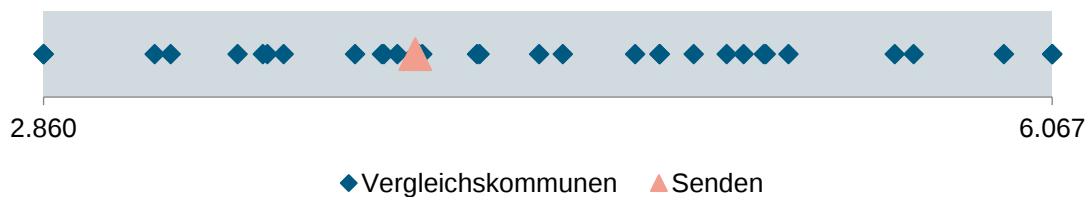
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Hier weist die Gemeinde Senden mit rund 4.042 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unterdurchschnittliche IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf.

Da die geringe Anzahl der Vergleichswerte nicht zwingend aussagekräftig ist, stellen wir die IT-Kosten der Gemeinde Senden nachstehend in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016.

Auch in diesem Vergleich fallen die IT-Kosten der Gemeinde Senden noch leicht unterdurchschnittlich aus. Allerdings positioniert sie sich deutlich näher am Mittelwert im interkommunalen Vergleichsfeld. Wie unter den Einflussfaktoren beschrieben, wird die Kennzahlenausprägung der Gemeinde Senden durch die Anzahl zu betreuender IT-Standardarbeitsplätze rein rechnerisch etwas begünstigt. Realistisch fallen die IT-Kosten daher etwas höher aus. Insgesamt sind die IT-Gesamtkosten der Gemeinde Senden aber dennoch als unauffällig und durchschnittlich einzuordnen.

Die Personalkosten hingegen liegen mit 1.435 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei drei Viertel der geprüften Kommunen. Die überdurchschnittlichen Personalkosten sind allerdings nachvollziehbar, weil die Gemeinde Senden im Vergleich mit anderen Kommunen viele IT- Leistung mit eigenem Personal erbringt.

Der Anteil der Sachkosten ist Ausdruck des Grades der Aufgabenauslagerung an den Dienstleister citeq. Lediglich zwölf Prozent der Sachkosten bei der Gemeinde Senden entfallen auf den Dienstleister.

Während die eigene Aufgabenwahrnehmung insbesondere Personalkosten verursacht, werden Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Der Auslagerungsgrad der geprüften Kommunen ist sehr unterschiedlich. Die Gemeinde Senden hat einige ihrer betriebskritischen und personalintensiven Verfahren, wie das Finanz-, Sozial-, Personal- und Verwarn- und Bußgeld-Verfahren, ebenso das Filehosting nicht an den Dienstleister citeq ausgelagert. Im dargestellten Leistungsumfang der citeq für die Gemeinde Senden ist der Bereich der Geoinformationssysteme (GIS) ebenfalls nicht enthalten, dies wird eigenständig betreut. Das Leistungsspektrum in der Fachanwendung Personal (LOGA) ist an das KRZ Lemgo und die Fachanwendung Sozialwesen (ProSOZ) an den Kreis Coesfeld ausgelagert.

Gerade wegen des geringen Auslagerungsgrades und der damit grundsätzlich einhergehenden nicht so hohen Sachaufwendungen, liegen diese noch unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Weitergehende Analysen zu den finanziellen Auswirkungen werden im Folgenden auf der Ebene der Handlungsfelder vorgenommen.

4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT

Die IT-Kosten resultieren aus den jeweiligen Handlungsfeldern der kommunalen IT. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

Bei den Handlungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zunächst zwischen den IT-Grunddiensten und den Fachanwendungen.

4.2.1 IT-Grunddienste

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.

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Kommune 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 für die tiefergehende Analyse der Kosten der IT-Grunddienste sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

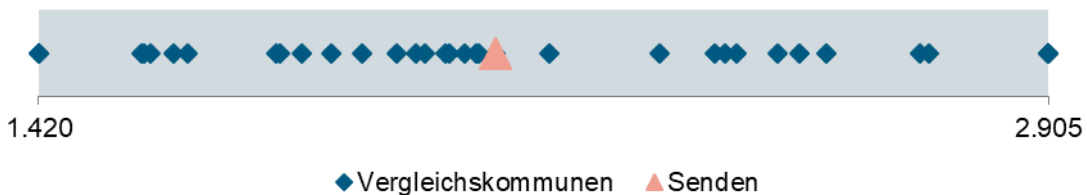
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste fallen mit 2.092 Euro bei der Gemeinde Senden interkommunal durchschnittlich aus.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Gemeinde Senden in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

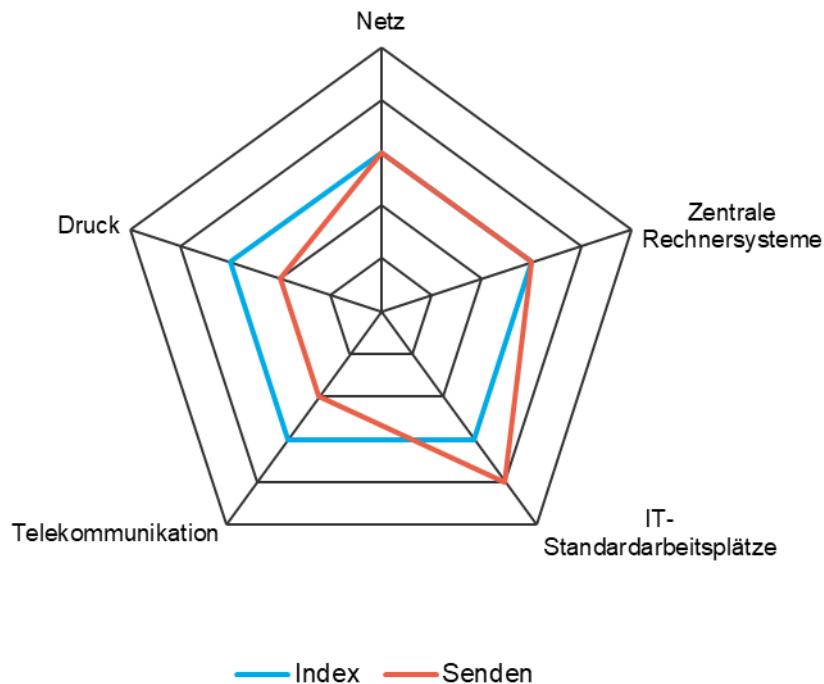
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch dieser Vergleich bestätigt die durchschnittliche Positionierung der Gemeinde Senden.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Gemeinde Senden 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.

Kostensituation der in den Handlungsfeldern der IT-Grunddienste 2018



Mit Ausnahme der Kosten für den Arbeitsplatzdruck und die Telekommunikation fallen den Kosten für die Handlungsfelder innerhalb der IT-Grunddienste der Gemeinde Senden maximal durchschnittlich aus.

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Gemeinde Senden mit 459 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung einen Anteil von rund 20 Prozent der IT-Grunddienste aus und fallen annähernd durchschnittlich aus.

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Gemeinde Senden sind auch 50 Prozent der Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme eingeflossen. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie machen mit 517 Euro im Ergebnis einem Anteil von rund 22 Prozent der IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung aus. Sie fallen nur unwesentlich überdurchschnittlich aus. Dies ist die logische Konsequenz des gewählten IT-Betriebsmodells. Aufgrund der teils eigenverantwortlichen Leistungserstellung benötigt die Gemeinde Senden umfassendere Serverinfrastrukturen, als es bei Kommunen mit stärkerer Aufgabenauslagerung der Fall ist. Vor diesem Hintergrund sind die Kosten der Gemeinde Senden unkritisch.

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen 2018 bei der Gemeinde Senden rund 21 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie umfassen Kosten für die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Rechner und Monitor sowie Betriebssystem und Standardanwendungen. Zudem fließen hier Kosten für die Benutzerbetreuung und den Support sowie Wartung und Pflege ein. Mit 507 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Gemeinde Senden für ihre IT-Standardarbeitsplätze deutlich geringer als bei den meisten Vergleichskommunen.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die überdurchschnittlichen Kosten für den Arbeitsplatzdruck und die Telekommunikation der Gemeinde Senden im Detail. Sie machen insgesamt rund 37 Prozent ihrer IT-Grunddienste aus.

4.2.1.1 Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) liegen bei der Gemeinde Senden bei einem Anteil von rund 20 Prozent der IT-Grunddienste. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

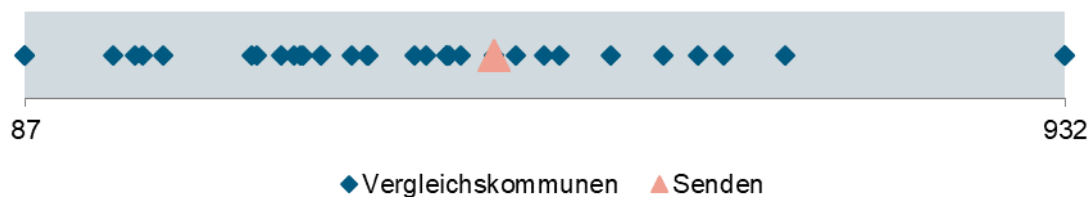
Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2018



Mit 468 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Gemeinde Senden für die Telekommunikation höher als bei den meisten geprüften Kommunen im Jahr 2018.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Gemeinde Senden in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Trotz der für die Gemeinde Senden begünstigenden, höheren Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung fallen ihre Kosten höher aus als bei den meisten Vergleichskommunen. Die Hälfte dieser Vergleichskommunen stattet einen IT-Arbeitsplatz zu mindestens 60 Euro geringeren Kosten mit Telekommunikation aus.

Während in der Gemeinde Senden 1,23 Telefonendgeräte betreut werden, liegt der interkommunale Durchschnitt bei 1,58. Damit setzt sie weniger Geräte ein als die meisten Vergleichskommunen.

Trotzdem fallen die Kosten insgesamt höher aus. Auch in Bezug auf ein TK-Endgerät liegen die Kosten in Senden mit gut 379 Euro um fast 140 Euro höher als es bei der Hälfte der Vergleichskommunen der Fall ist. In diesem Zusammenhang sind auch die Sachkosten auffällig, da sie rund 66 Euro höher sind als bei der Hälfte der Vergleichskommunen - ein Viertel sogar um rund 126 Euro.

Rund 70 Prozent der Sachkosten sind Gesprächsgebühren, insofern liegen die Ansatzpunkte zur Kostenreduzierung in der Vertragsgestaltung in Kombination mit der höheren Anzahl an mobilen Endgeräten.

Zudem gibt es nämlich neben den standardmäßigen Festnetzgeräten oftmals Doppelausstattungen in Form von Mobiltelefonen. Der Anteil mobiler TK-Endgeräte ist in der Gemeinde Senden mit 25 Prozent im Vergleich zum Durchschnittswert überdurchschnittlich (Mittelwert 20 Prozent).

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Senden sollte prüfen, ob die Vertragskonditionen und die Vertragsgestaltung für die Endgeräte angemessen ist oder ob günstigere Konditionen erzielt werden können.

4.2.1.2 Druck

Die Kostenstelle Druck nimmt die Hardware- und Betreuungskosten für den Arbeitsplatzdruck auf. Gemeinschaftlich genutzte Geräte wie z.B. Etagendrucker sind ebenso berücksichtigt wie Einzelplatzdrucker. Die Kosten für Druckstraßen und klassische Kopierer sind hingegen nicht eingeflossen.

Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck bei der Gemeinde Senden machen einen Anteil von rund 17 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2018



Die Kosten für Druck fallen mit rund 399 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bei der Gemeinde Senden höher aus als bei den meisten anderen geprüften Kommunen mit dem Vergleichsjahr 2018.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Gemeinde Senden in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch in diesem Vergleich fallen die Druckkosten der Gemeinde Senden überdurchschnittlich aus. Drei Viertel der geprüften Kommunen wenden teils deutlich geringere Kosten für den Arbeitsplatzdruck auf.

Rund 59 Prozent der Druckkosten der Gemeinde Senden sind Sachkosten. Eine Analyse der Kostenarten zeigt schließlich, dass neben den Sachkosten auch die Personalkosten ursächlich für die Überschreitung sind. Die Personalkosten machen 35 Prozent der Druckkosten aus. Die Personalkosten liegen bei 117 Euro je Druckendgerät und damit um 41 Euro je Druckendgerät über dem interkommunalen Mittelwert.

Gleichzeitig gilt: Im Zuge einer zunehmenden Digitalisierung wird sich der klassische „Druck am Arbeitsplatz“ grundlegend verändern. Die durchgängige Nutzung elektronischer Akten und die weitere Zunahme digitaler Kommunikation werden vielfach den Ausdruck verdrängen und zunehmend obsolet machen. Dem läuft der Anteil der Einzelplatzdrucker in Höhe von 87 Prozent bei der Gemeinde Senden entgegen, der Mittelwert liegt bei 50 Prozent.

Die Gemeinde Senden bietet sich die Möglichkeit ihre Kosten durch eine gezielte Steuerung des Druckwesens und die Einführung eines Konzeptes zur Druckerkonsolidierung zu senken. Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung und der veränderten Anforderungen an das Druckwesen ergibt sich Steuerungsbedarf und Veränderungspotential.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Senden sollte basierend auf ihrer Digitalisierungsstrategie ein Konzept zur Druckerkonsolidierung auf den Weg bringen. Bis zur Realisierung eines papierlosen Büros sollte sie prüfen, ob die Anzahl der Einzelplatzdrucker reduziert werden kann.

4.2.2 Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

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.

Um Fachanwendungen möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte die Kommune für sich 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 die Kommune 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.

Die Fachanwendungskosten der Gemeinde Senden machen einen Anteil von rund 48 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2018



Im interkommunalen Vergleich mit den Werten aus dem Jahr 2018 sind die Fachanwendungskosten der Gemeinde Senden mit rund 1.949 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung vergleichsweise gering. Fast alle anderen geprüften Kommunen haben im Jahr 2018 höhere Kosten.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Gemeinde Senden in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch in diesem Vergleich fallen die Fachanwendungskosten geringer aus als im interkommunalen Durchschnitt.

Ausschlaggebend für die gute Positionierung der Gemeinde Senden im interkommunalen Vergleich sind die geringen Sachkosten. Mit 1.227 Euro fallen sie um mindestens 350 Euro geringer aus, als es bei der Hälfte der Vergleichskommunen der Fall ist.

Die unter dem Aspekt des IT-Betriebsmodells beschriebene Flexibilität wirkt hier begünstigend auf die Kostensituation der Gemeinde Senden. Denn sie kann ihr Anwendungsportfolio ohne Kompromisse an der eigenen Bedarfslage ausrichten.

Insgesamt gibt es keine Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung ohne die Qualität der bereitgestellten Leistung zu beeinträchtigen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch die voranschreitende digitale Transformation künftig höhere Fachanwendungskosten entstehen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW unkritisch, sofern die eingesetzten Verfahren die eigenen Verwaltungsprozesse optimal unterstützen bzw. die Kosten verhältnismäßig sind. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Gemeinde Senden derzeit unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit die Gemeinde Senden diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich.

5 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 spezifischer rechtlicher Anforderungen erfolgen.

Die gpaNRW hat im Rahmen dieser Prüfung drei ausgesuchte Bereiche näher betrachtet und auf die notwendige Transparenz sowie den Umsetzungsstand von rechtlichen Anforderungen untersucht:

- IT an Schulen,
- E-Government und Digitalisierung sowie
- Datenschutz

wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in die Gesamtbetrachtung aufgenommen.

5.1 IT an Schulen

➔ Feststellung

Die Gemeinde Senden hat gute Rahmenbedingungen, um die IT an ihren Schulen zentral zu steuern.

Die Schullandschaft in Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch die Schulträgerschaft der einzelnen Kommunen. Im Hinblick auf die IT an den Schulen haben die Kommunen als Träger im Sinne des § 79 Schulgesetz NRW (SchulG) 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 ermittelbar sein. Die gpaNRW hat vor diesem Hintergrund zunächst untersucht, ob die wesentlichen Daten in der Kommune vorliegen und inwieweit diese genutzt werden.

Die Gemeinde Senden besitzt einen aktuellen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan und schreibt diesen regelmäßig fort. Zudem gewährleistet sie über regelmäßigen Informationsaustausch und Planungsgespräche, dass die Belange aller Beteiligten berücksichtigt werden.

Darüber hinaus existieren verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur bei der Gemeinde Senden. Insbesondere gibt es Nutzungsvereinbarungen zum WLAN und zu geförderten Geräten ausschließlich für schulische Zwecke.

Der Dienstleister citeq koordiniert alle Beschaffungen der Schulen bei der Gemeinde Senden. Sie führt zu Jahresbeginn Bilanzgespräche mit den Schulen unter externer Moderation und plant die Kosten für die IT an Schulen an zentraler Stelle. Auch unterjährig ist ein Informationsaustausch sichergestellt.

Die Definition von Zuständigkeiten im Rahmen der IT-Betreuung an Schulen ist besonders wichtig, da die Gemeinde Senden als Schulträger für die IT-Infrastruktur in den Schulen letztverantwortlich ist. Es ist verbindlich geregelt, dass die Betreuung der Ausstattung im 1st-Level-Support durch die Schule selbst und der 2nd- & 3rd-Support-Level durch die Schulverwaltung (IT Abteilung) erfolgt.

5.2 E-Government und Digitalisierung

Am 16. Juli 2017 trat in Nordrhein-Westfalen das E-Governmentgesetz NRW (EGovG) in Kraft. Das Gesetz baut auf dem bereits 2013 erlassenen E-Government-Gesetz des Bundes auf und stellt eine eigenständige rechtliche Grundlage für das E-Government auch in den Kommunen in NRW dar.

Neben der reinen Erfüllung der bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen, ergeben sich durch „E-Government“ und „Digitalisierung“ für die Kommunen weiterreichende Chancen – aber auch Risiken.

Durch eine aktive Auseinandersetzung können die Kommunen Qualitäts- und Entwicklungsaspekte erarbeiten, die bei den sich abzeichnenden Problemlagen helfen können. Hierzu zählen z. B. der Umgang mit dem absehbaren Fachkräftemangel, gestiegene Ansprüche an Dienstleistungen der Verwaltungen durch Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und nicht zuletzt die rasante technische Entwicklung auf dem Gebiet der Informationstechnologie. Diese Möglichkeiten gilt es zu erkennen und dauerhaft zu nutzen.

In den aktuellen Diskussionen vermischen sich häufig die Begrifflichkeiten „E-Government“ und „Digitalisierung“; weitere Begriffe und Themenkomplexe – Open Data, Social Media, Breitbandausbau etc. – treten hinzu und überlagern sich. In der vorliegenden Dokumentation des Sachstandes wird die gpaNRW vor allem zwei Begriffe verwenden.

Zum einen „Digitalisierung“ als Überbegriff, der die aktuellen Überführungsprozesse von der hergebrachten, papiergebundenen hin zur durchgängig elektronisch arbeitenden Verwaltung in einem Wort beschreibt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Digitalisierung im Sinne einer „digitalen Transformation“ in den Abläufen und Prozessen einer Verwaltung eine Effizienzsteigerung und damit eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ermöglicht.

Zum anderen „E-Government“ als der bewusste, gewollte und zielgerichtete Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfüllung von externen und internen Verwaltungsaufgaben (äußeres und inneres E-Government). E-Government soll helfen, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit von Geschäftsprozessen zu verbessern und so dazu beitragen, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen langfristig zu erhalten.

5.2.1 E-Government

➔ Feststellung

Die Gemeinde Senden erfüllt alle geprüften Anforderungen des EGovG.

Durch die Verabschiedung des E-Governmentgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen gelten für die Kommunalverwaltungen u. a. folgende Anforderungen unmittelbar:

- § 3 (1) EGovG: sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) EGovG: zusätzlicher De-mail Zugang,
- § 7 EGovG: Einführung von elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten – ePayment (ab 2019).
- § 7a EGovG: Annahme elektronischer Rechnungen (ab 2019)
- § 8 EGovG: Annahme elektronischer Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren (ab 2018),

Darüber hinaus beinhaltet das EGovG weitere Anforderungen, wie die Durchführung von elektronischen Verwaltungsverfahren und die Optimierung von Verwaltungsabläufen, welche die Kommunen mittel- bis langfristig umsetzen müssen.

Daneben fördert das EGovG 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.

In der Prüfung wurde die Umsetzung der o. g. gesetzlichen Anforderungen betrachtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den festgestellten Umsetzungsstand.

Erfüllung des EGovG in der Gemeinde Senden

Anforderung	Erfüllt	Nicht erfüllt	Handlungsbedarf
Sicherer elektronischer Zugang	x		
Zusätzlicher De-Mail-Zugang	x		
Einführung ePayment	x		
Elektronische Rechnungen	x		
Annahme elektronischer Nachweise	x		

5.2.2 Digitalisierung

➔ Feststellung

Die Gemeinde Senden hat eine angemessene Grundlage für die Herausforderungen der digitalen Transformation geschaffen, die jedoch noch nicht hinreichend konkret ist.

Neben den gesetzlichen Vorgaben, die von den Kommunen erfüllt werden müssen, ermöglicht eine aktive Auseinandersetzung mit der Digitalisierung den Kommunen die Realisierung von verschiedenen Effekten. Um die Effekte nutzen zu können, muss die Kommune wissen, wo sie ansetzen will. Grundlage der digitalen Transformation sollte daher eine verwaltungsweit abgestimmte Strategie sein.

Die digitale Transformation in den Verwaltungen ist eine Aufgabe mit vielen Beteiligten. Sie umfasst organisatorische, rechtliche, personelle, soziale und informationstechnische Aspekte. Der Prozess kann nur effektiv sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind.

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 gestaltet sein und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterworfen sein.

Die Gemeinde Senden hat mit dem Kreis Coesfeld begonnen ein Strategiekonzept zu erarbeiten, dieses aber noch nicht finalisiert. Sie arbeitet darüber hinaus auch mit ihrem Dienstleister citeq in Arbeitskreisen zum Thema Digitalisierung. Eine Anpassung an die eigenen Ziele steht

diesbezüglich aber noch aus, insbesondere sollen aber schlanke, schnelle Prozesse etabliert werden um dem OZG zu entsprechen.

Die Verantwortlichkeiten für die digitale Transformation sind nicht abschließend geregelt. Bisher ist dies bei der Stabstelle WEST angesiedelt, soll aber zukünftig vom Fachbereich I ggf. mit entsprechender Stellenerweiterung übernommen werden.

Ein "Chief Digital Officer (CDO)" oder eine ähnliche Funktion wurde bisher bei der Gemeinde Senden nicht eingerichtet, sie befindet sich hier allerdings gerade in einem Abstimmungsprozess. Eine Besetzung der Stelle ist für Anfang des Jahres 2022 vorgesehen. Verwaltungsprozesse sind bisher nur teilweise analysiert und dokumentiert, ein Prozessmanagement ist noch im Aufbau.

Wie in fast allen Kommunen misst auch die Gemeinde Senden noch keine Effekte der Digitalisierung im Sinne eines Controllings.

Die Gemeinde Senden hat bisher beispielsweise den „Rechnungsworkflow“ komplett digitalisiert, dieses läuft über ein Modul der Finanzsoftware H&H. Zurzeit wird darüber hinaus ein organisatorischer Rahmen für ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) geschaffen, Testphase und Schulungen für die Mitarbeiter laufen bereits.

➔ **Empfehlung**

Die Gemeinde Senden sollte auf Grundlage der Arbeitsergebnisse zusammen mit dem Kreis Coesfeld eine eigene Digitalisierungs-Roadmap entwerfen. Sie sollte sich unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen realistische Meilensteine setzen und Verantwortlichkeiten festlegen. Prozesse sollten analysiert und dokumentiert werden.

5.3 Datenschutz

➔ **Feststellung**

Die Gemeinde Senden hat den überwiegenden Teil der notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes ergriffen und erarbeitet aktuell die verbliebenen offenen Punkte.

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde im April 2018 von den Gremien der EU abgestimmt und gilt seit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 25. Mai 2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig wurde das Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) grundlegend verändert und an die neue Struktur angepasst. Es füllt nunmehr die Öffnungsklauseln der DSGVO auf Landesebene aus bzw. setzt die Regelungsaufträge um.

Die Einführung der neuen DSGVO führt somit zu einer neuen Struktur des Datenschutzrechts, wenngleich zentrale materielle Kernelemente und Regelungen, wie z. B. die Zweckbindung der Daten, beibehalten bleiben.

Ein Schwerpunkt der DSGVO ist eine verstärkte Einbindung der Behördenleitungen zur Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Insgesamt erfordert die DSGVO ein umfassendes Zusammenspiel von behördlichen Datenschutzverantwortlichen, Organisationsverantwortlichen, IT-Beauftragten und Fachabteilungen.

Wesentliche Elemente des kommunalen Datenschutzes sollten u. a. umfassen

- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DSGVO,
- Informationspflichten gem. Art. 13 ff. DSGVO,
- Auftragsdatenverarbeitung gem. Art. 28 f DSGVO,
- „technische und organisatorische Maßnahmen“ gem. Art. 24 Abs. 1 und Art. 32 DSGVO,
- Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DSGVO.

Die Gemeinde Senden hat im Wege einer interkommunalen Zusammenarbeit die gemeinsame Datenschutzbeauftragte beim Kreis Coesfeld als behördliche Datenschutzbeauftragte bestellt; h Die Dienstanweisung zum Datenschutz wurde um die Vorgaben der DSGVO aktualisiert. Einen Großteil der Anforderungen werden durch die Dienstanweisung abgedeckt.

Die Anforderungen der Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen gem. Art 5. DSGVO sind noch nicht vollständig erfüllt, Schutzbedarfe sowie die TOMs werden bei der Gemeinde Senden noch nicht komplett dokumentiert. Ein formelles Verfahren zur Durchführung von DSFA nach Art. 35 DSGVO (Datenschutz-Folgeabschätzung) besteht darüber hinaus noch nicht, befindet sich aber im Aufbau.

Die Gemeinde Senden hat aber bereits begonnen, die offenen Punkte zu erarbeiten. Eine möglichst zügige Fertigstellung ist vorgesehen.

6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Managementübersicht					
F1	Das gewählte Betriebsmodell bietet sehr gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT der Gemeinde Senden.	9	E1	Die Gemeinde Senden sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer langfristigen IT-Strategie formalisieren. Damit würde sie auch eine Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit in der citeq schaffen. Zur optimalen Steuerung sollte an einer IT-Strategie, einer Sicherheitsleitlinie und einem IT-Sicherheitskonzept gearbeitet werden. Prozessbetrachtungen erfolgen bisher sehr unregelmäßig, hierdurch können aber ineffektive Verwaltungsprozesse zeitnah erkannt und somit auch behoben werden.	12
F2	Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Gemeinde Senden zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Die Effizienz der IT-Steuerung der Gemeinde Senden ist dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.	11	E2	Die Gemeinde Senden sollte prüfen, ob die Vertragskonditionen und die Vertragsgestaltung für die Endgeräte angemessen ist oder ob günstigere Konditionen erzielt werden können.	20
F3	Die Ausrichtung der IT in der Gemeinde Senden führt zu unterdurchschnittlichen Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Geringfügige Einsparmöglichkeiten ergeben sich im Bereich Telekommunikation und Druck.	14	E3	Die Gemeinde Senden sollte basierend auf ihrer Digitalisierungsstrategie ein Konzept zur Druckerkonsolidierung auf den Weg bringen. Bis zur Realisierung eines papierlosen Büros sollte sie prüfen, ob die Anzahl der Einzelplatzdrucker reduziert werden kann.	21
F4	Die Gemeinde Senden hat gute Rahmenbedingungen, um die IT an ihren Schulen zentral zu steuern.	21	E4	Die Gemeinde Senden sollte auf Grundlage der Arbeitsergebnisse zusammen mit dem Kreis Coesfeld eine eigene Digitalisierungs-Roadmap entwerfen. Sie sollte sich unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen realistische Meilensteine setzen und Verantwortlichkeiten festlegen. Prozesse sollten analysiert und dokumentiert werden.	27

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Gemeinde Senden erfüllt alle geprüften Anforderungen des EGovG	25	E5	Die Gemeinde Senden sollte auf Grundlage der Arbeitsergebnisse zusammen mit dem Kreis Coesfeld eine eigene Digitalisierungs-Roadmap entwerfen. Sie sollte sich unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen realistische Meilensteine setzen und Verantwortlichkeiten festlegen.	26
F6	Die Gemeinde Senden hat eine angemessene Grundlage für die Herausforderungen der digitalen Transformation geschaffen, die jedoch noch nicht hinreichend konkret ist	26			
F7	Die Gemeinde Senden hat den überwiegenden Teil der notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes ergriffen und erarbeitet aktuell die verbliebenen offenen Punkte.	27			

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de