

Der Oberbürgermeister
Bereich 4-4/
IT

Oberhausen, 04.10.2021

Von August 2018 bis Februar 2021 hat die GPA NRW ihre Pflichtprüfung gemäß der Vorschrift des § 105 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) bei der Stadt Oberhausen der Aufgabenbereich Informationstechnik durchgeführt.

Bei der Prüfung sind insbesondere die Kennzahlen aus dem Jahr 2018 aufgenommen worden. Die Gespräche zur Einschätzung der Situation wurden im Jahr 2019 mit den Beschäftigten der Stabstelle Strategisches IT-Management und der Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM), welche zu diesem Zeitpunkt noch für die Erbringung von IT-Leistungen der Stadt Oberhausen verantwortlich waren, geführt. Die Veränderungen durch die Zusammenlegung der IT im Bereich 4-4 / IT der Stadt Oberhausen wurden auf Basis einer schriftlichen Veränderungsabfrage eingeholt.

Durch die Zusammenlegung der IT im Bereich 4-4/IT wurden substantielle Änderungen erzielt, welche die Feststellungen und Empfehlungen des Prüfberichtes bereits aufgreifen und entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung eingeleitet haben. Dies vorweggeschickt, werden die folgenden Stellungnahmen zu den Feststellungen und Empfehlungen des Prüfberichtes abgegeben.

Feststellung (F1)

Die Wirkung der IT-Steuerung der Stadt Oberhausen ist dadurch gefährdet, dass es derzeit noch an wichtigen formellen Regelungen mangelt. Allerdings hat sie bereits damit begonnen, diese sukzessive aufzuarbeiten. Damit befindet sie sich auf einem guten Weg, um die IT-Steuerung perspektivisch besser abzusichern.

Empfehlung (E1)

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Oberhausen darin, ihren bereits begonnenen Prozess zur Strategieabstimmung zeitnah abzuschließen. Darüber hinaus sollte sie allen Beteiligten auf der operativen Ebene über verbindliche Regelungen zum Umgang mit IT mehr Orientierung geben.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung und Empfehlung werden anerkannt.

Die bereits im Prüfbericht erwähnte in 2020 eingeführte Digitalisierungskonferenz dient vor allem der Ausrichtung der IT-Projekte entlang der gesamtstädtischen Prioritäten und Strategien. Im Kreis der Dezentern wird am Tisch des Oberbürgermeisters die Priorisierung der IT-Projekte verbindlich festgelegt.

Die Stadt Oberhausen begrüßt die Empfehlung der gpaNRW und sieht sich mit der aktuell in Arbeit befindlichen IT-Strategie auf dem richtigen Weg bestätigt. Die bislang erarbeiteten Ergebnisse der IT-Strategie dienen bereits der Ausrichtung von Entscheidungen und operativen Abläufen und wird schrittweise weiterentwickelt. So wird sukzessive der Reifegrad der IT-Organisation erhöht.

Zur konsequenten Umsetzung einer effektiven IT-Steuerung wurde ebenfalls mit der Reorganisation des Bereiches 4-4 / IT zum 01.01.2020 der Fachbereich IT-Steuerung und Beschaffung gegründet. Hier werden die prozessualen Vorgaben für interne und externe IT-Leistungserbringer festgelegt und deren Umsetzung kontrolliert. Die

Ausrichtung der operativen Prozesse erfolgt entlang der internationalen Branchenstandards ITIL und CobIT.

Feststellung (F2)

Die IT-Kosten der Stadt Oberhausen sind auch unter der Berücksichtigung relativierender Faktoren hoch. Durch die Anpassung des IT-Betriebsmodells ist jedoch perspektivisch mit einer verbesserten Positionierung im interkommunalen Vergleich zu rechnen.

Stellungnahme Verwaltung

Die die Feststellung auf Grundlage der Vergleichsgröße aus dem Jahr 2018 wird anerkannt.

Da auch andere Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen sind, dass die Finanzstruktur der über die Stadt Oberhausen und die OGM verteilte IT-Organisation nicht optimal ist, wurde durch den Rat der Stadt am 17.12.2018 der Beschluss (Aktenzeichen B/16/4266-01) gefasst die IT unter dem Dach der Stadt Oberhausen zusammenzuführen und den Bereich 4-4 / IT zu gründen. Hierdurch ergibt sich die Situation, dass die Vergleichsgröße des Jahres 2018 nicht mehr aussagekräftig für die heutige Kostenstruktur und -höhe ist. Es ist schon heute erkennbar, dass sich die Kostenentwicklung seit dem Jahr 2020 dem Meridian annähert, u. a. auch dadurch positiv beeinflusst, dass keine Umsatzsteuer mehr auf bezogene Leistungen von der OGM GmbH entrichtet werden müssen. Die kompletten haushälterischen Auswirkungen der Zusammenführung werden erst nach Abschluss der Überführung der OGM zur SBO und damit der Verlagerung des Anlagevermögens auswertbar werden. Zu erwarten ist dies mit Abschluss des Haushaltsjahres 2022. Schon heute lässt sich jedoch erkennen, dass die realen Einsparungen über die im Prüfbericht erwähnten 480€ pro IT-Arbeitsplatz hinausgehen. Einmaleffekte der Corona-Lage müssen hier zusätzlich berücksichtigt werden.

Feststellung (F3)

Die Effizienz der digitalen Transformation der Stadtverwaltung Oberhausen ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.

Empfehlung (E3)

Die Stadt Oberhausen sollte ihre digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Dabei sollte sie ihren Digitalisierungsfahrplan in die Strategie integrieren und diesen so weiterentwickeln, dass sie darüber den Personalbedarf für die nächsten Jahre bestimmen kann.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung und Empfehlung werden anerkannt.

Die Stadt Oberhausen wird zur weiteren Professionalisierung der digitalen Transformation eine Gesamtstrategie entwickeln. Wichtig ist hierbei, dass der Prozess der Strategieentwicklung nebenläufig zur Umsetzung der laufenden Digitalisierungsvorhaben vorangetrieben wird. So können sowohl kurzfristiger Nutzen, als auch langfristige Effizienzgewinne realisiert werden. Beispielhaft seien hier die Digitalisierung der Kultureinrichtungen (Vorlage M/17/0699-01) oder die Digitalisierung der Schulen im Rahmen verschiedener Förderprogramme (Vorlagen B/16/4503-01 Glasfaser, B/16/5299-01 Digitalpakt Schule, B/16/5955-01 Sofortausstattungsprogramm) zu nennen. Die bislang erarbeiteten Ergebnisse der IT-Strategie dienen bereits heute der Ausrichtung von Entscheidungen und operativen Abläufen. Darüber

hinaus sind in die digitale Transformation alle Verwaltungsbereiche einzubeziehen, um diese IT-Strategie zu einer vollumfänglichen Digitalisierungsstrategie weiterzuentwickeln. Im neu gegründeten Fachbereich Kunden- und Projektmanagement sichern Digitalisierungspartner die Kommunikation in die Bereiche der Stadtverwaltung regelmäßig ab.

Feststellung (F4)

Die Stadt Oberhausen erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG.

Empfehlung (E4)

Die Stadt Oberhausen sollte zeitnah einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnen. Zudem sollte sie ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung und Empfehlung werden anerkannt.

Die Einrichtung des gesetzlich geforderten Elektronischen Zugangs zur Verwaltung ist aktuell in Arbeit. Hier wird die Infrastruktur des in 2020 eingeführten besonderen Behördenpostfaches wiederverwendet und ein rechtssicherer Zugang wird ermöglicht.

Zur Aufplanung und Umsetzung der Anforderungen des Online Zugangsgesetzes (OZG) wurde in Oberhausen durch den Oberbürgermeister die Einrichtung eines OZG Fachforums beschlossen. In diesem Fachforum werden regelmäßig die unterschiedlichen Initiativen besprochen, die aktuell in Arbeit sind. Ebenfalls wird hier die Mitwirkung und Schnittstelle zum Competence Center Digitalisierung (CCD) des Landes NRW gebildet, welches unter dem Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister NRW (KDN) organisiert ist. Nach dem Einer für Alle Prinzip (EfA-Prinzip) werden durch das CCD die Verwaltungsleistungen im kommunalen Vollzug (ca. 230 Leistungsbündel) umgesetzt, die Kommunen werden in Workshops an der Ausarbeitung beteiligt. Die Integration der Leistungen erfolgt in der Regel über das Serviceportal Oberhausen bzw. über entsprechende Fachportale des Landes. Eine Bewertung aller kommunalen Leistungen hinsichtlich einer digitalen Umsetzung nach Vorgabe des OZG erfolgt aktuell verwaltungsweit im Rahmen des OZG Fachforums. Hieraus ergibt sich nun sukzessive die im vorliegenden Prüfbericht empfohlene Roadmap zur Umsetzung des OZG, die Stadtverwaltung sieht sich auf dem eingeschlagenen Weg durch die Empfehlung der GPA bestätigt.

Feststellung (F5)

Die Stadt Oberhausen hat noch keinen digitalen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert. Sie nutzt damit noch nicht die Effizienzvorteile, die ein digitaler Prozess ermöglicht.

Empfehlung (E5)

Die Stadt Oberhausen sollte den Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung zeitnah implementieren. Dabei sollte sie wichtige Vorarbeiten, wie den Aufbau eines Auftrags- und Bestellwesens im Finanzverfahren berücksichtigen, um manuelle Arbeitsschritte auf das Nötigste zu reduzieren.

Stellungnahme Verwaltung

Die Stadt Oberhausen teilt nicht die Einschätzung der gpaNRW, was die Erfüllungsgrade detaillierter Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow anbelangt:

So findet in dem bei der Stadt Oberhausen eingesetzten ADV Verfahren SAP-FI-Standard sehr wohl eine Dubletten-Prüfung statt und auch Elektronische Bearbeitungshinweise sind im Zentralen Rechnungseingangsbuch der Buchführung der Finanzbuchhaltung dokumentiert. Was das vermeintliche Fehlen einer optischen Texterkennung, einer automatisierten Datenergänzung sowie einer Schnittstelle zum Vergabeprozess anbelangt, ist dies oftmals auf eine andere Aufbau- und Ablauforganisation zurückzuführen. Gerade z.B. die Tatsache, dass das Auftrags- und Bestellwesen nach der Rekommunalisierung großer Aufgabenbereiche der OGM GmbH beim Eigenbetrieb Servicebetriebe Oberhausen, und damit außerhalb der Kernverwaltung, organisiert ist, ist hier von nennenswerter Bedeutung.

Nichtsdestotrotz ist zutreffend, dass die derzeitige Rechnungsbearbeitung, auch bei einem digitalen Rechnungseingang, nicht medienbruchfrei erfolgt. Die gpaNRW empfiehlt diesbezüglich eine zeitnahe Implementierung (und als Vorarbeit den Aufbau eines Auftrags- und Bestellwesens).

Derzeit bemüht sich die Verwaltung um die Auswahl eines geeigneten Software-Anbieters, mit dessen Unterstützung nicht nur der elektronische Rechnungseingang autark vom Landesportal NRW umgesetzt, sondern auch der Ausbau zu einem digitalen Rechnungsworkflow skizziert werden soll. Wie die gpaNRW unter Ziffer 3.4 Prozessmanagement jedoch selbst ausführt, bedeutet „digital nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl von Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. ...“

Diese Meinung wird von der Verwaltung geteilt. Digitalisierung hat per se keinen Selbstzweck, sondern soll helfen, Geschäftsprozesse schlanker, effektiver, wirtschaftlicher zu machen. Vor diesem Hintergrund bedarf es bei einem digitalen Rechnungsbearbeitungsworkflow einer Prozessanalyse der für IT-organisatorische Umsetzungen Beteiligten (unter Einbindung von Fachverwaltung und Rechnungsprüfung), die aufzeigt, wie sich u.a. mit Blick auf die personell umfangreiche Anordnungs- und Feststellungsstruktur in den Dezernaten/Bereichen/ Fachbereichen auch unter Berücksichtigung von Lizenzfragen der Rechnungsworkflow effizient und wirtschaftlich gestalten lässt.

Feststellung (F6)

Die digitale Transformation der Stadtverwaltung Oberhausen steht erst am Anfang.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung wird anerkannt.

Zur Verbesserung der digitalen Transformation wurde vor allem das Projekt zur Einführung einer E-Akten und E-Vorgangsbearbeitungslösung begonnen. Hierin findet aktuell die Auswahl eines geeigneten Werkzeuges statt, um die Verwaltungsprozesse digitalisieren zu können und entsprechende Optimierungen erzielen zu können. Darüber hinaus werden verschiedene Digitalisierungsprojekte mit den einzelnen Fachverwaltungen umgesetzt.

Feststellung (F7)

Die Stadt Oberhausen hat noch nicht mit dem Aufbau eines systematischen Prozessmanagements begonnen, das die digitale Transformation der Verwaltung unterstützt.

Empfehlung (E7)

Die Stadt Oberhausen sollte ein systematisches Prozessmanagement als Grundlage für die digitale Transformation ihrer Verwaltung implementieren. Dazu sollte sie zunächst die Ziele Ihrer Prozessaufnahmen verbindlich beschreiben. Auf Basis der strategischen Vorgaben sollten dann relevante Prozesse identifiziert und in einem Prozesskatalog strukturiert sowie priorisiert werden. In diesem Kontext sollte die Stadt Oberhausen den notwendigen Personalbedarf bemessen.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung wird anerkannt.

Es bleibt festzuhalten, dass in Oberhausen keine strukturierten Prozessanalysen seitens des Bereiches 4-1/Personal und Organisation vorgenommen werden. Einzig in Einzelfällen werden Geschäftsprozesse bzw. Arbeitsablaufdarstellungen in MS Visio abgebildet.

Es war immer das Ziel des Fachbereiches 4-1-10/Organisation, Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten eine Prozessdatenbank aufzubauen (das entsprechende Ziel findet sich auch in der Kosten- und Leistungsrechnung wieder), hierzu ist es allerdings aufgrund fehlender personeller Ressourcen bzw. im Rahmen der Priorisierung der Aufgaben des Fachbereiches noch nicht gekommen.

Der notwendige Personal-/Stellenbedarf zur Aufstellung eines systematischen Prozessmanagements wird zeitnah bemessen.

Im Rahmen des Stärkungspaktes wurde die Firma BSL Managementberatung durch die GPA beauftragt, eine externe Organisationsuntersuchung (Juni 2018 – April 2019) des Bereiches 4-1/Personal und Organisation durchzuführen. Auch hierbei wurde die o.g. Problematik nicht betrachtet.

Das nun angelaufene Projekt E-Akte und E-Vorgangsbearbeitung wird an vielen Stellen eine Aufnahme, Analyse und Optimierung der Prozesse der einzelnen Fachverwaltungen erfordern. Zur einheitlichen Dokumentation ist hier bereits ein Prozessmanagement Werkzeug in der Erprobung, erste Prozesse werden hier dokumentiert. Bei positiver Bewertung durch die ersten Pilotbereiche wird ein Einsatz in der gesamten Stadtverwaltung geprüft.

Feststellung (F8)

Das IT-Sicherheitsniveau der Stadt Oberhausen ist nur auf einem durchschnittlichen Niveau. Schwächen bestehen insbesondere in organisatorischen und konzeptionellen Bereichen.

Empfehlung (E8)

Die Stadt Oberhausen sollte den begonnenen Prozess zur Etablierung eines formalen Notfallmanagements mit Priorität vorantreiben.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung und Empfehlung werden anerkannt.

Zur Absicherung der IT-Sicherheit wurden technisch organisatorische Maßnahmen hinsichtlich des Schutzes der wesentlichen IT-Sicherheitsziele Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit durch die Oberhausener Gebäudemanagement GmbH (OGM) im Zusammenspiel mit der Stabstelle IT-Management der Stadt Oberhausen definiert. Diese waren ebenfalls Bestandteil der entsprechenden IT-Nutzungsverträge zwischen beiden Häusern. Mit der Zusammenführung der IT-Strukturen beider Häuser im Bereich 4-4 / IT der Stadt Oberhausen wurden diese technisch organisatorischen Maßnahmen überarbeitet und aktualisiert.

Zum 01.07.2021 wurde die Stelle "IT-Sicherheit und Risikomanagement" im Bereich 4-4 / IT besetzt, welche federführend die Ausarbeitungen zum Thema IT-Sicherheit übernimmt. Das Ergebnis der Bestandsaufnahme des neuen IT-Sicherheits- und Risikomanagers zum Stand der IT-Sicherheit hat die Erstellung eines vollumfänglichen IT-Notfallkonzeptes als priorisierte Maßnahme festgestellt und wird durch den vorliegenden Prüfbericht in der Einschätzung bestätigt. Hierzu wird eine Erweiterung der technisch organisatorischen Maßnahmen zu einem vollständigen Notfallkonzept angestrebt, die Umsetzung ist aktuell in Arbeit.

Darüber hinaus werden nun die wesentlichen Maßnahmen der Bestandsaufnahme als eigenständige Projekte angegangen.

Feststellung (F9)

Die Stadt Oberhausen hat den Großteil der geprüften Aspekte der DSGVO umgesetzt. Das Verarbeitungsverzeichnis ist noch nicht vollständig.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung wird anerkannt.

Durch die Einbindung der Datenschutzbeauftragten in den einzelnen Verwaltungsbereichen wird das Verzeichnisse laufend ergänzt und aktualisiert.

Feststellung (F10)

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Oberhausen lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.

Empfehlung (E10)

Die Stadt Oberhausen sollte die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen stärken. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

Stellungnahme Verwaltung

Die Feststellung wird anerkannt.

Mit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) zum 01.01.2005 wurde der Schwerpunkt der IT-Prüfungen durch die örtliche Rechnungsprüfung auf die unter der Finanzbuchhaltungssoftware SAP R3 vorgenommenen schrittweisen Umstellung von der Kameralistik (ab dem Haushaltsjahr 2005 in vier Wellen) insbesondere auf die korrekte Abbildung der Haushaltsplanung, der Zahlungsströme sowie der Jahresabschlüsse und bis einschließlich 2018 der Gesamtabchlüsse gelegt. Dafür wurden die Fachprüferinnen und Fachprüfer umfassend qualifiziert.

Die Empfehlung wird anerkannt.

Der Bereich Rechnungsprüfung wird kurzfristig mit Unterstützung des Bereiches Personal und Organisation sowie des Bereiches IT die zusätzlichen Stellenanteile ermitteln und die Einrichtung einer oder gegebenenfalls mehrerer Planstellen beantragen.