

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Lübbecke im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Ausgangslage	3
Ergebnisse	3
→ Einführung	5
Grundlagen der überörtlichen Prüfung	5
Methodik der überörtlichen Prüfung	5
IT-Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen	6
Prüfungsdurchführung in Lübbecke	7
→ IT-Management	9
Strategische IT-Steuerung	9
IT-Sicherheit	11
Lizenzmanagement	11
Störungsmanagement	12
→ IT-Ressourcenverbrauch	13
Datengrundlagen	13
Gesamtkosten	13
Fachanwendungen	14
IT-Grunddienste	16

→ Managementübersicht

Ausgangslage

Die generelle finanzwirtschaftliche Ausgangslage der Stadt Lübbecke ist Gegenstand der derzeit laufenden überörtlichen Finanzprüfung. Der entsprechende Prüfbericht wird auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht werden. Danach ist in den nächsten Jahren von einer strukturellen Konsolidierungslücke auszugehen, die bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums nicht geschlossen werden kann. Dies erhöht den Konsolidierungsdruck auf alle Bereiche der Stadtverwaltung. Auch die IT muss daher einen Konsolidierungsbeitrag leisten.

In der Stadt Lübbecke sind im Betrachtungsjahr 2013 Kosten von rund 650.000 Euro für die Bereitstellung von IT-Leistungen entstanden. Davon entfielen 392.438 Euro auf Zahlungen an den Zweckverband „Kommunales Rechenzentrum Minden Ravensberg/Lippe“ (krz), dem die Stadt Lübbecke als Mitglied angehört. Daneben nimmt die Stadt auch noch Verfahren und Dienstleistungen von weiteren externen IT-Dienstleistern ab. Die Funktion des Auftraggebers gegenüber den externen IT-Dienstleistern übernimmt die Hauptverwaltung, die über die angegliederte IT auch Leistungen für die Bereiche der Kernverwaltung erbringt. Innerhalb des Verwaltungsvorstandes ist die Verantwortung für den IT-Service beim Dezernenten 1, der auch Allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters ist, angesiedelt.

Ergebnisse

Die IT-Prüfung hat zu keinen Feststellungen geführt, die in einem förmlichen Verfahren weiter bearbeitet werden müssten.

Im Bereich des operativen IT-Managements sind Gefährdungstatbestände festgestellt worden. Erörterte Mängel hat die Stadt bereits im Laufe der Prüfung abgestellt.

Was die Bereitstellung des IT-Service angeht, hat Lübbecke auch bei Zweckverbandszugehörigkeit noch angemessene Gestaltungsmöglichkeiten. Über das Betriebsmodell kann Lübbecke die IT-Kosten grundsätzlich beeinflussen.

Die zentrale Steuerung der IT wird in der Stadt Lübbecke durch die Einflussnahme der Fachbereiche erschwert. Die Verbindung von Organisation und IT ist nicht ausreichend ausgeprägt. Darüber hinaus würden ein IT-Berichtswesen und die Vereinbarung von System- und Verfügbarkeitsanforderungen der verantwortlichen Vorstandsebene bessere Planungs-, Koordinations- und Kontrollinformationen bieten. Gerade Verfügbarkeitsanforderungen wirken wesentlich auf die wirtschaftliche Bereitstellung von IT-Services.

Die Kosten für die Fachanwendungen sind interkommunal verglichen hoch. Dies liegt u. a. an der Anzahl der eingesetzten Verfahren sowie der Anwendungstiefe. Auch die Kosten für die IT-Grunddienste sind vergleichsweise hoch.

Kostentreiber waren auf der Ebene Telekommunikation und Druck auszumachen. Nach Einschätzung der GPA NRW kann die Stadt Lübbecke durch „Sparen an IT“ und ein verbessertes

Zusammenwirken von Organisation und IT einen Konsolidierungsbeitrag für den Haushalt erzielen.

→ Einführung

Grundlagen der überörtlichen Prüfung

Auftrag der GPA NRW ist es, zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die GPA NRW analysiert dabei vorwiegend finanzwirtschaftliche Aspekte. Grund dafür ist die aktuelle Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Forderung, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Adressaten der Prüfberichte sind in erster Linie die für die Gesamtsteuerung verantwortlichen Personen und Gremien: Hauptverwaltungsbeamte, Beigeordnete sowie die Räte und die Haupt- und Finanzausschüsse. Der Bericht zielt darauf ab, diese Akteure in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Methodik der überörtlichen Prüfung

Methodische Grundlage der überörtlichen Prüfung ist die vergleichende Betrachtung kommunaler Leistungen. Damit bietet sich die Möglichkeit, gute Lösungen aufzuzeigen, die andernorts bereits praktiziert werden. So regt die GPA NRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die GPA NRW die Werte der geprüften Kommune den Werten von Vergleichskommunen gegenüber.

Der interkommunale Vergleich nutzt gängige statistische Verfahren. Er enthält neben dem arithmetischen Mittelwert auch das Minimum, das Maximum sowie die Quartile. 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.

Aus diesen Lageparametern lässt sich die Positionierung des Kennzahlenwertes der Kommune innerhalb der Spannweite aller Vergleichswerte bestimmen. Diese Informationen können die Kommune bei der Festlegung individueller Zielwerte unterstützen.

Bei der Ermittlung der statistischen Vergleichswerte werden nur belastbare und vergleichbare Daten der Städte berücksichtigt. Belastbar sind die Daten einer Stadt, wenn grob geschätzte oder nicht zu ermittelnde Werte nur einen geringen Anteil an den jeweiligen Werten ausmachen. Zudem müssen die Daten zu einem von der GPA NRW festgelegten Stichtag vorgelegen haben.

Prüfbericht

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

Im Bericht werden Ergebnisse von Analysen als **Feststellung** bezeichnet. Sie drücken eine Wertung aus, die zwischen „sehr gut“ und „unzureichend“ liegen kann. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahldefinition 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.

Kennzahlenset

Die GPA NRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im GPA-Kennzahlenset zusammengefasst. Das Kennzahlenset ist im Internet veröffentlicht.

IT-Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen

Bei der überörtlichen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird das Handlungsfeld IT in unterschiedlicher Form behandelt. In den Städten ohne Jugendamt findet eine vollständige IT-Fachprüfung statt. Ergebnis dieser Prüfungen ist jeweils ein eigenständiger Prüfbericht. In den Städten mit Jugendamt werden nur die IT-Kennzahlen des GPA-Kennzahlensets erhoben und dargestellt.

„IT in der Stadt“ im Fokus

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Stadt“. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit der Stadt betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern es werden sämtliche IT-Aufgaben untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer städtischen 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. Dadurch werden die einzelnen Leistungsfelder kommunaler IT möglichst unabhängig von den unterschiedlichen organisatorischen Lösungen untersucht.

Gegenstand der IT-Prüfung

Gegenstand der Prüfung sind das IT-Management und der IT-Ressourcenverbrauch.

Beim IT-Management werden Aspekte der strategischen IT-Steuerung der Kernverwaltung betrachtet. Diese umfassen den institutionellen Rahmen, also das gewählte Betriebsmodell sowie das vorhandene Steuerungssystem. Ergänzend werden ausgewählte Prozesse des operativen IT-Managements auf bestehende Risiken untersucht.

Beim IT-Ressourcenverbrauch geht es sowohl um die IT-Gesamtkosten, als auch um die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT.

Kennzahlen und Analysen im interkommunalen Vergleich verdeutlichen erkannte Kostentreiber und sollen 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 Seiten der GPA NRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor. Dies liegt daran, dass

- das kommunale Haushaltsrecht keine landeseinheitlichen Festlegungen unterhalb der Produktbereichsebene „Innere Verwaltung“ für IT-Aufgaben vorsieht,
- es keine einheitlichen Vorgaben dafür gibt, dass bzw. nach welcher Methode wie IT-Kosten produktgenau auszuweisen sind.

Die IT-Prüfung der GPA NRW verfolgt daher auch das Ziel,

- die in den Kommunen 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 Kommunen möglichst zu standardisieren.

Prüfungsdurchführung in Lübbecke

Die IT-Prüfung in der Stadt Lübbecke wurde von Februar bis August 2015 durchgeführt. Geprüft haben:

- Ulrich Sdunek (Projektleitung)
- Marcus Meiners
- Alexander Ehrbar

In einem ersten Schritt hat die GPA NRW Daten und Informationen erhoben und diese mit der Stadt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Ergebnis dieser Abstimmung ist der Prüfungsvermerk, der die Grundlage für die Berechnung der Kennzahlen und die Analyse bildete. Die Freigabe dieses Vermerks durch die Stadt Lübbecke am 17.07.2015 war ein wichtiger Meilenstein des Prüfungsprozesses. Der Prüfungsvermerk liegt der Stadt Lübbecke vor.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt Lübbecke am 10.08.2015 erörtert.

Auf eine formelle Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen, die neben dem Prüfbericht im Internet veröffentlicht würde, hat die Stadt Lünebeck verzichtet.

→ IT-Management

Strategische IT-Steuerung

→ Feststellung

Die strategische IT-Steuerung der Stadt Lübbecke ist insgesamt zufriedenstellend. Optimierungen ergeben sich im internen Steuerungssystem.

Die Qualität der strategischen IT-Steuerung entscheidet maßgeblich darüber, ob IT-Leistungen effektiv, sicher und kostengünstig bereitgestellt werden können. Daher gehört die strategische IT-Steuerung zu den Kernaufgaben des Verwaltungsvorstandes.

Zu den Gestaltungsfeldern der strategischen IT-Steuerung gehören in erster Linie

- das Betriebsmodell und
- das Steuerungssystem.

Ein gutes Betriebsmodell ermöglicht effektive Einflussmöglichkeiten des Verwaltungsvorstandes auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für das Thema IT ist eindeutig geregelt. Ein Mitglied des Verwaltungsvorstandes trägt die Gesamtverantwortung für die IT in der Stadt und wird bei dieser Aufgabe effektiv unterstützt.
- Gesamtstädtische Interessen und die Interessen der Leistungsabnehmer werden systematisch in die Formulierung von Anforderungen an die IT einbezogen.
- Die eingesetzten Ressourcen, die bereitgestellten Leistungen sowie die erzielten Wirkungen der IT sind transparent.
- Rechnungswesen, Controlling und Berichtswesen sind angemessen ausgestaltet.
- Konkrete fachliche Vorgaben der Verwaltungsleitung geben der IT Orientierung. Hierzu gehören z.B. eine IT-Strategie, Grundsatzpapiere, Dienstanweisungen.

Das von der Stadt Lübbecke gewählte Betriebsmodell bietet ausreichend strategische Gestaltungsmöglichkeiten, die IT nach Vorgaben der Verwaltungsführung zu steuern. Die Stadt Lübbecke ist Mitgliedschaft im Zweckverband „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Die Verbandssatzung ermöglicht, Leistungen auch von Dritten zu beziehen.

Der überwiegende Anteil der Fachanwendungen wird vom krz bezogen. Darüber hinaus fordern die Fachbereiche Alternativen bzw. Ergänzungen zu diesen Angeboten. Als Beispiel seien hier Anwendungen im Bereich der Friedhofsverwaltung, der Kommunalabgaben, zum Baumkataster, zur Auswertung von Geschwindigkeitsanzeigen sowie zur Bildverarbeitung im Archiv genannt.

Als Mitglied finanziert die Stadt Lübbecke seit der Änderung der Verbandssatzung im Jahr 2009 den Zweckverband vorwiegend auf der Grundlage entgeltbasierter Zahlungen. Dabei entrichten die Kommunen ihr Entgelt nach dem Umfang der jeweiligen Inanspruchnahme der Leistungen. Insofern richten sich die Entgelte des krz nach den individuellen Ausgestaltungen der Fachanwendungen durch die Nutzer (Anzahl der angemeldeten Lizenzen, User etc.).

Grundlage für die Ermittlung der Leistungsentgelte sind Produktpreise bzw. eine Preisliste, die vom Verwaltungsrat des krz und damit unter Beteiligung der Kommunen beschlossen werden. Aktuelle Einflussmöglichkeiten bestehen hier auch für die Stadt Lübbecke. Der Bürgermeister der Stadt Lübbecke ist stellvertretendes Mitglied des Verwaltungsrates des krz.

Die daneben bestehende Umlage für Innovation und Entwicklung bemisst sich nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Mitgliedskörperschaften. In der Stadt Lübbecke entspricht diese Umlage über zehn Prozent der Zahlungen an das Rechenzentrum. Durch die Kopplung an die Einwohnerzahl ist dieser Anteil der Zahlungen nicht zu beeinflussen.

Neben dem gewählten Betriebsmodell wurde in der Prüfung das interne Steuerungssystem betrachtet. Der IT-Service der Stadt Lübbecke ist organisatorisch der Hauptverwaltung im Dezernat 1 zugeordnet. Der Leiter des Dezernats 1 ist im Verwaltungsvorstand das für IT zuständige Vorstandsmitglied. Diese Verantwortung beschränkt sich auf die Bereitstellung des IT-Services. Inhaltliche Anforderungen an die IT werden im internen Steuerungssystem von den Dezernaten verantwortet und sind vom IT-Service umzusetzen.

Eine zentrale, an gesamtstädtischen Zielen ausgerichtete IT-Strategie, die als Richtschnur für IT-Projekte in der Kernverwaltung gilt und fachliche und operative Anforderungen angemessen berücksichtigt, besteht derzeit nicht. Durch die Verlagerung der Verantwortungen und insbesondere von Organisationsaufgaben in die Dezernate, finden zentrale Steuerungsprozesse hinsichtlich der IT nicht statt. Dies führte in der Vergangenheit wiederholt dazu, dass die operative IT nicht frühzeitig genug in die Entscheidungsfindung eingebunden wurde und sich dadurch Nachsteuerungsbedarf (z. B. in Form von technischen Anpassungen in der Infrastruktur) ergab. Kontinuierliche Projektplanung, sowie eine Priorisierung von Projekten und damit Arbeitsplänen für die IT wurden so erschwert.

Ein angemessenes IT-Controlling könnte die strategische IT-Steuerung durch die Verwaltungsführung verbessern. Dazu sollten wesentliche Kosteninformationen aus zentralen und dezentralen Produktbereichen mit IT-Bezug zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden. Dies war in der laufenden Prüfung nicht ohne weiteres möglich.

Ziel sollte eine IT-Strategie sein, die verwaltungsweit abgestimmt und kommuniziert ist. Aufnahme in die IT-Strategie sollten z. B. nur Projekte finden, wenn deren wirtschaftlichen Vorteile dargestellt werden können. Dazu sollten verwaltungsweit aussagekräftige Kennzahlen zu Effizienz und Effektivität bestimmt werden. Diese sollten, ausgerichtet am bestehenden Betriebsmodell und den strategische Anforderungen verwaltungsintern beschrieben werden.

Die Voraussetzungen dafür liegen bereits vor. So wurde im Haushalt der Stadt Lübbecke innerhalb des Produktbereichs „001 Innere Verwaltung“ die Produktgruppe „111 Verwaltungssteuerung und Service“ mit dem Produkt „007 Technikunterstützte Informationsverarbeitung (TUIV)“ eingerichtet. Hier fließen alle budgetrelevanten Haushaltsdaten (inkl. der IT an den Schulen) ein und werden nach den jeweiligen Sachkonten gegliedert dargestellt.

Die relevanten Kosteninformationen zu den IT-Leistungen der Stadt Lübbecke liegen daher an zentraler Stelle in geeigneter Form vor. Sie können als Basis eines IT-Controllings genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Ein angemessenes IT-Controlling versetzt die Verwaltungsleitung in die Lage, eine an der Gesamtsituation der Stadt ausgerichtete, verwaltungsweit gültige IT-Strategie zu formulieren. Dabei sollten fachliche Aspekte unter den gesamtstädtischen Rahmenbedingungen hinreichend berücksichtigt werden. Ziel sollte es sein, dem IT-Service, unter den von der Verwaltungsleitung einzuschätzenden Rahmenbedingungen, intern angepasste und definierte Planungsgrößen zu benennen.

IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Die festgestellten Risiken wurden bereits im Laufe der Prüfung abgestellt.

Grundsätzlich gilt, dass auch für die IT in Verwaltungen fortlaufend sichergestellt sein muss, dass die benötigten Anforderungen und Standards erfüllt werden. Dies gilt auch, wenn IT-Dienstleistungen von Dritten, z. B. einem Zweckverband, bezogen werden. Der Verwaltungsleitung muss bewusst sein, welcher Schaden konkret in der Stadt eintritt, wenn z. B. die ausgelagerte Datensicherung nicht verfügbar ist und wie sie sich dagegen abgesichert hat. Die Verwaltungsführung muss also in die Lage versetzt werden, über geeignete Maßnahmen zur Risikovermeidung oder -minderung zu entscheiden.

In der Prüfung wurden mögliche Gefährdungstatbestände erörtert und in einem Prüfungsmerk festgehalten. Nach Auskunft der Stadt wurden die festgestellten Mängel bereits behoben.

Lizenzmanagement

→ **Feststellung**

Das Lizenzmanagement der Stadt Lübbecke ist zufriedenstellend.

Aufgabe des Lizenzmanagements ist die bedarfsgerechte, rechtskonforme sowie wirtschaftliche Bereitstellung von Softwarelizenzen. Dabei ist entscheidend, nur die Lizenzen zu beschaffen und vorzuhalten, die für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben tatsächlich erforderlich sind.

Eine effektive Lizenzverwaltung schafft daher nicht nur Rechtssicherheit, sondern trägt auch zu mehr Wirtschaftlichkeit bei. So binden einerseits ungenutzte Lizenzen unnötig Kapital, andererseits führen sachgerecht ausgewählte Lizenzmodelle zu Einsparungen.

Die Beschaffung der Lizenzen erfolgt zentral über die IT der Stadt bzw. über den Dienstleister krz. Die dezentrale Beschaffung von Lizenzen ist per Dienstanweisung untersagt. Für die Verwaltung von Verträgen jeglicher Art gibt es bei der Verwaltung eine zentrale Vertragsdatenbank.

Es besteht jedoch keine Lizenzdatenbank, die eine Übersicht über alle eingesetzten Lizenzen bietet. Die Lizenzverwaltung der gehosteten Fachverfahren erfolgt über den Zweckverband; der IT-Service führt eine Übersicht zu den selbst beschafften Lizenzen. Daraus folgt, dass bei Bedarf (z. B. bei einem notwendigen Abgleich von eingesetzten und tatsächlich benötigten Lizen-

zen) der aktuelle Ist-Bestand aus mindestens zwei Quellen hergeleitet werden muss. Eine automatisierte Lizenzverwaltung ist so nicht umsetzbar.

Darüber hinaus kann auch nicht festgestellt werden, ob zur Verfügung gestellte Anwendungen und Lizenzen tatsächlich genutzt oder gar benötigt werden.

→ **Empfehlung**

Ein Abgleich von eingesetzten Lizenzen mit dem tatsächliche Bedarf sollte regelmäßig durchgeführt werden. Die Stadt Lübbecke sollte daher prüfen, wie diese Daten transparent erfasst und fortgeschrieben werden könnten.

Störungsmanagement

→ **Feststellung**

Das Störungsmanagement der Stadt Lübbecke ist angemessen.

Zur Aufnahme und Beseitigung von Störungen im IT-Betrieb sollte ein formalisierter Prozess bestehen. Durch diesen werden Störungsanfragen gebündelt; gleichzeitig können die Anwender kontinuierlich betreut werden.

Sowohl für den eigenen IT-Service als auch für einen externen Dienstleister stellt eine standardisierte Erfassung der Anfragen eine wesentliche Grundlage für das Servicemanagement dar. So können Störungen in einer sinnvollen Reihenfolge behoben oder weitergeleitet werden.

In der Stadt Lübbecke ist der IT-Service erster Ansprechpartner für alle IT-Probleme. Die Anfragen werden in einem Ticketsystem erfasst, qualifiziert und dann entweder eigenständig gelöst oder an die Dienstleister weitergereicht. Auswertungen zu den Störungstypen, Häufigkeiten oder Lösungen werden nicht gepflegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte zukünftig die Möglichkeiten der Störungsanalyse nutzen, um so u.a. Bedarfe hinsichtlich der IT-Infrastruktur verursachungsgerecht ableiten zu können.

→ IT-Ressourcenverbrauch

Datengrundlagen

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Daten wurden von der Stadt Lübbecke vollständig geliefert. Die erhobenen Daten sind vergleichbar und belastbar.

Gesamtkosten

Die GPA NRW ermittelt bei allen mittleren kreisangehörigen Kommunen zwei hochaggregierte IT-Kennzahlen:

- Verhältnis der IT-Kosten zu den ordentlichen Aufwendungen des Kernhaushaltes und
- IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung.

Die jeweils aktuellen Werte werden auf der Internetseite der GPA NRW im Kennzahlenset dargestellt. Auch für die IT-Fachprüfung der Kommunen ohne Jugendamt sind diese Kennzahlen Ausgangspunkt für die Analyse. Der interkommunale Vergleich dieser Städte stellt sich wie folgt dar:

Verhältnis der IT-Kosten zu den ordentlichen Aufwendungen des Kernhaushaltes in Prozent im Jahr 2013



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,21	1,06	1,25	1,46	15

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro im Jahr 2013



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.118	4.265	4.327	4.710	15

Die höheren Kosten der IT-Bereitstellung der Stadt Lübbecke lassen sich in erster Linie auf Anteile der Sachkosten bei den eingesetzten Fachanwendungen, der Telekommunikation sowie den Druckleistungen zurückführen.

Fachanwendungen

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke hat Möglichkeiten, Fachanwendungen günstiger bereit zu stellen.

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.013	2.304	2.498	2.652	15

Einführungs- und Installationskosten, Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen sind typische Kosten dieser Kostenstelle. Sie nimmt außerdem die fachanwendungsspezifischen Kosten für Hardware und Support auf.

Die Sachkosten liegen bei 2.752 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und machen damit 91 Prozent der Kosten zur Bereitstellung der Fachanwendungen aus. Im interkommunalen Vergleich muss die Stadt Lübbecke damit deutlich mehr Sachkosten für die Bereitstellung der Fachanwendungen aufwenden, als die meisten anderen Kommunen im Vergleich. Der interkommunale Mittelwert der Sachkosten liegt bei 2.073 Euro je Arbeitsplatz, der durchschnittliche Anteil der Sachkosten an den Kosten der Fachanwendungen liegt interkommunal bei rund 83 Prozent.

Hier spiegelt sich zunächst die Auslagerung von IT-Aufgaben der Stadt auf den Zweckverband wider. Die Entgelte für ausgelagerte Aufgaben werden als Sachkosten erfasst. Personalkosten fallen nur noch für die Verrichtung der in der Stadt verbliebenden IT-Aufgaben an. Daher ist zunächst ein Substitutionseffekt bei Sach- und Personalkosten festzustellen. Der hohe Anteil der Sachkosten bei der Stadt Lübbecke deutet auf mögliche Kostentreiber hin.

Diese finden sich zum einen in einem vergleichsweise hohen Anteil eigenverantwortlich bereitgestellter Verfahren externer Anbieter und zum anderen im Umfang der beim krz abgenommenen Fachanwendungen (hinsichtlich u. a. Anzahl, Nutzer und Lizenzen).

Grundsätzlich nutzt die Stadt Lübbecke die bereitgestellten Fachanwendungen und ergänzenden Module des krz. Die vorgelegten Daten und Rechnungen lassen Rückschlüsse auf den Einsatz bzw. das Nutzerverhalten in der Verwaltung zu.

Deutlich wird dies am eingesetzten Finanzverfahren. Mit gut einem Drittel machen diese Leistungen den größten Anteil der Sachkosten der Fachanwendungen aus. Das ist im interkommunalen Vergleich nicht unüblich und zeigt auf, dass Anpassungen im Nutzungsverhalten hier am ehesten einen Effekt auf die zu erbringenden Kosten haben dürften.

Eine Steuerungsgröße im Finanzverfahren sind die so genannten „Bewegungssätze“. Hierunter fallen Vorkontierungen, Buchungen, Stornierungen von (gegebenenfalls einzelnen) Rechnungsposten. Im Jahr 2013 wurden der Stadt Lübbecke über 625.000 Bewegungssätze (je 0,10 Euro) vom krz in Rechnung gestellt. Könnten hier z. B. durch Kontierungsvorgaben o. ä. die Bewegungssätze um ein Viertel reduziert werden, könnten die Kosten der Fachanwendungen um rund 125 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung reduziert werden.

Gleiches gilt für die im Zusammenhang mit dem Finanz- und Vollstreckungsverfahren abgerechneten Pauschalen. Leistungen des krz werden nach den von der Verwaltung gemeldeten Nutzern bzw. Arbeitsplätzen abgerechnet. Dabei ergab der aktuelle Vergleich, dass die Stadt Lübbecke die jeweiligen Module breiter zur Verfügung stellt als andere Kommunen und damit teilweise deutlich höhere Aufwendungen je Fachanwendung hat. Entsprechendes gilt für Zusatzmodule (u. a. im Vollstreckungswesen), die im Jahr 2013 vom krz abgerechnet wurden. Auch hier werden mehr Ergänzungen zu den Standardverfahren genutzt, als in Vergleichskommunen. Die Verwaltung sollte prüfen, inwieweit die dem Einsatz von Verfahren zu Grunde gelegten Parameter den tatsächlichen Bedarf darstellen oder ob eine wirtschaftlichere Lösung umsetzbar ist.

Neben den Angeboten des Zweckverbands nutzen die Bereiche der Kernverwaltung auch Anwendungen externer Anbieter. Der IT-Service der Stadt stellt diese auf eigener zentraler Hardware zur Verfügung; Wartung und Support werden mit den Anbietern abgerechnet. Die Bandbreite reicht dabei von GIS-Systemen über Wohngeldberechnung bis hin zu Programmen zu Kommunalabgaben. Der Anteil der so eigenverantwortlich bereitgestellten Anwendungen liegt in der Stadt Lübbecke bei 77 Prozent und damit deutlich über dem interkommunalen Mittel von gut 60 Prozent.

Eine eigene Bereitstellung von Anwendungen bei gleichzeitiger Anbindung an einen Dienstleister kann zu doppelten Strukturen und höheren Kosten bei den IT-Leistungen führen. Dies gilt auch im gewählten Betriebsmodell der Stadt Lübbecke, wenn das krz gleichartige Anwendungen anbietet, die Stadt sich jedoch für einen externen Dienstleister entscheidet bzw. die Anwendung mit eigener Technik bereitstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte prüfen, ob die Bandbreite der Fachverfahren dem notwendigen, an gesamtstädtischen Zielen ausgerichteten Bedarf entspricht. Zudem sollte geprüft werden, inwieweit Redundanzen zum Angebot des krz bestehen bzw. welche wirtschaftlichen Vorteile sich durch die eigenständige Bereitstellung der jeweiligen Lösung durch den IT-Service der Stadt ergeben.

IT-Grunddienste

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke könnte die IT-Grunddienste noch günstiger bereitstellen. Möglichkeiten bestehen bei der Telekommunikation und den Druckleistungen.

Die GPA NRW fasst bei der Kostenstelle „IT-Grunddienste“ folgende Betrachtungsebenen zusammen.

- Bildschirmarbeitsplätze (IT-Standardarbeitsplätze), mit den Kosten für:
 - Rechner, Monitore, etc. (Hardware) inklusive Verkabelung mit dem Netz,
 - Betriebssystem und Standardsoftware (Software),
 - Installation, Betreuung, Wartung und Reparatur von Hard- und Software,
 - Helpdesk (Anlaufstelle für eingehende Unterstützungsfragen).
- Telekommunikation, mit den Kosten für:
 - Telefongebühren,
 - Leitungskosten für eigene Leitungen,
 - Betrieb von Telekommunikationsanlagen.
- Druck, mit den Kosten für:
 - Hard- und Software,
 - Wartungsleistungen im Bereich Druck,
 - Verbrauchsmaterial.

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.105	1.835	1.959	2.077	15

Ebene „Bildschirmarbeitsplatz“

Die Kosten des Bildschirmarbeitsplatzes machen rund 58 Prozent der o. g. „IT-Grunddienste“ aus. Die Bereitstellung der Bildschirmarbeitsplätze in der Stadt Lübbecke ist günstiger als die meisten Kommunen im Vergleich.

Kosten „Bildschirmarbeitsplatz“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.216	1.243	1.312	1.391	15

Sowohl die hier zugeordneten Sachkosten als auch die Personalkosten sind bei der Stadt Lübbecke günstiger als im aktuellen interkommunalen Vergleich.

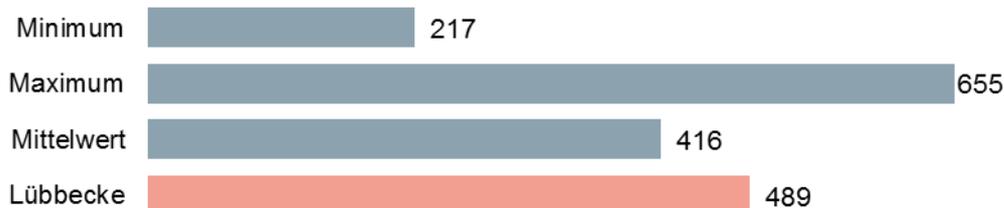
Für die Betreuung der Bildschirmarbeitsplätze werden in der Stadt Lübbecke 0,25 Stellenanteile bereitgestellt (interkommunaler Mittelwert: 0,54 Stellenanteile). Die sich daraus ergebenden Personalkosten je Bildschirmarbeitsplatz liegen mit 104 Euro entsprechend niedrig (interkommunaler Mittelwert: 194 Euro je Bildschirmarbeitsplatz).

Die Sachkosten für die Bereitstellung in der Stadt Lübbecke liegen mit 288 Euro je Bildschirmarbeitsplatz ebenfalls unter dem interkommunalen Mittelwert (429 Euro je Bildschirmarbeitsplatz).

Die Stadt Lübbecke profitiert von den Vorteilen einer Beschaffung der Systeme über den Dienstleister krz. Über die Position des Dienstleisters am Markt kann sich auch die Stadt Lübbecke entsprechende Konditionen sichern.

Ebene „Telekommunikation“

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
489	290	463	497	15

Die Kosten der Telekommunikation sind im Jahr 2013 in der Stadt Lübbecke vor allem auf Grund der eingesetzten Sachkosten deutlich höher als im interkommunalen Vergleich.

Die Personalausstattung zur Betreuung der Telekommunikation entspricht mit 0,15 Stellenanteilen dem interkommunalen Mittel des Jahres 2013. Die primären Sachkosten 2013 sind dagegen erhöht. Bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen die Kosten in der Stadt Lübbecke bei 398 Euro. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 332 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Auffällig in diesem Zusammenhang ist die Anzahl der Telefonendgeräte in der Stadt Lübbecke. Die Stadt hat einen Bestand von insgesamt 286 Telefonendgeräten (klassische Festnetzgeräte, Mobiltelefone und Smartphones) an den Standorten (inkl. Schulen) gemeldet. Bezieht man diese vorhandenen Telefonendgeräte auf die Bildschirmarbeitsplätze, entspricht dies einem (rein rechnerischem) Ausstattungsgrad von 2,3 Telefonendgeräten je Arbeitsplatz. In interkommunalen Mittel liegt der Wert bei 1,7 Telefonendgeräten je Arbeitsplatz.

Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Telefonendgeräte vorhanden sind, die Kosten verursachen. Diese finden sich z. B. in Besprechungsräumen oder städtischen Sporthallen; also in Gebäuden, Räumen etc. ohne ständige Personalpräsenz. Zum anderen sind Doppelausstattungen (Festnetzgerät und Mobiltelefon an einer Stelle) möglich.

→ **Empfehlung**

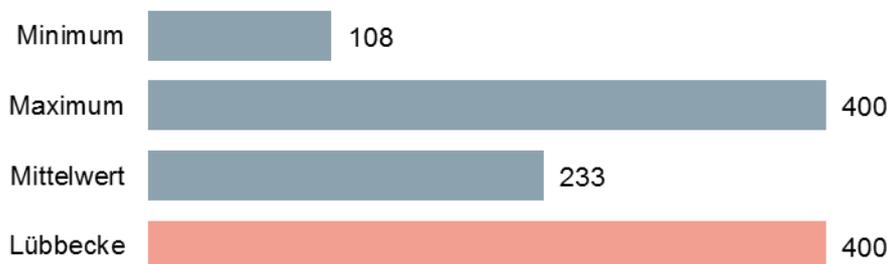
Die Stadt Lübbecke sollte die Ausstattung mit Telefonendgeräten überprüfen und mit dem tatsächlich benötigten Bedarf abgleichen.

Ebene „Druck“

→ **Feststellung**

Die weitgehende Ausstattung mit Druckendgeräten führt in der Stadt Lübbecke zum höchsten Ressourceneinsatz im Vergleich.

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2013



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
400	199	242	260	15

Sowohl sich für das Jahr 2013 ergebenden Sachkosten als auch die Personalkosten für Druckleistungen in der Stadt Lübbecke sind im interkommunalen Vergleich auffällig.

Im Jahr 2013 fielen in Lübbecke 300 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung an Sachkosten an. Dies sind 131 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mehr als im interkommunalen Mittel. Gleichzeitig waren den Druckleistungen in der Stadt Lübbecke im Jahr 2013 0,15 Stellen zugeordnet. Im interkommunalen Schnitt wurden für Druckleistungen 0,11 Stellen bereitgestellt.

Eine Begründung für den höheren Ressourceneinsatz der Stadt Lübbecke bei den Druckleistungen könnte in dem notwendigen Betreuungsaufwand für die eingesetzten Geräte liegen. Im Jahr 2013 waren 97 Prozent der in der Stadt Lübbecke genutzten Druck-Endgeräte Einzelgeräte. Die höhere Anzahl an Einzelgeräten erzeugt für das betreuende Personal neben einer höheren Grundlast erfahrungsgemäß einen höheren Aufwand, verbunden z. B. mit entsprechenden Rüstzeiten für die Einsätze an den verschiedenen Standorten.

Im Jahr 2013 ergab sich in der Stadt Lübbecke eine Ausstattungsquote je Bildschirmarbeitsplatz von 1 zu 1,14. Diese fiktive Quote besagt, dass im Jahr 2013 einem Bildschirmarbeitsplatz 1,14 Druckendgeräte zugeordnet waren. Bei einer derart erhöhten Quote ist davon auszugehen, dass auch der Anteil der Druckerverbrauchsmaterialien (z. B. in Form von Toner, Patronen etc.) erhöht ist.

Im interkommunalen Vergleich lag die Quote im Jahr 2013 dagegen bei 1 zu 0,79 und weist damit auf eine verstärkte, gemeinschaftliche Nutzung von Druckendgeräten hin.

Einheitliche, strategische Vorgaben zur Arbeitsplatzausstattung bestehen aktuell nicht. Derzeit richtet sich dies nach den Anforderungen der jeweiligen Bereiche bzw. Dezernate. Um die Kosten für Druckleistungen zu reduzieren, sollten daher Anforderungen der Nutzer unter gesamtstädtischen und wirtschaftlichen Aspekten berücksichtigt werden. Zudem sollten umfassenden Eckdaten für eine Analyse der aktuellen Ist-Situation erfasst werden (Nutzer, Ausstattung, Verbrauch).

→ **Empfehlung**

Druckgewohnheiten und Qualitätsansprüche sollten einheitlichen Vorgaben unterliegen. Hierzu müssen zunächst Grundlagen erarbeitet werden.

Herne, den 16.09.2015

gez.

Michael Kuzniarek

Abteilungsleitung

gez.

Ulrich Sdunek

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de