

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Warendorf im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Einführung	5
Grundlagen der überörtlichen Prüfung	5
Methodik der überörtlichen Prüfung	5
IT-Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen	6
Prüfungsdurchführung in Warendorf	7
→ IT-Management	8
Strategische IT-Steuerung	8
IT-Sicherheit	10
Lizenzmanagement	10
Störungsmanagement	10
→ IT-Ressourcenverbrauch	12
Datengrundlagen	12
Gesamtkosten	12
Fachanwendungen	13
IT-Grunddienste	15

→ Managementübersicht

Ausgangslage

Die generelle finanzwirtschaftliche Ausgangslage der Stadt Warendorf war Gegenstand der letzten überörtlichen Finanzprüfung. Der entsprechende Prüfbericht ist auf der Internetseite der GPA NRW abrufbar. Danach kann die seit 2012 bestehende Konsolidierungslücke bei unveränderten Einnahme- und Ausgabebedingungen frühestens 2017 geschlossen werden. Dies erhöht den Konsolidierungsdruck auf alle Bereiche der Stadtverwaltung. Auch die IT muss daher einen Beitrag leisten.

In der Stadt Warendorf sind im Betrachtungsjahr 2013 Kosten von 807.000 Euro für die Bereitstellung von IT-Leistungen entstanden. Davon entfielen rund 402.000 Euro auf Beschaffung und Bereitstellung von Fachanwendungen. Rund 405.000 Euro nahmen die IT-Grunddienste, bestehend aus den Ebenen Bildschirmarbeitsplatz, Telekommunikation und Druck in Anspruch. Fachverfahren bezieht Warendorf sowohl über den Kooperationspartner citeq, als auch über Angebote des Marktes. Die Funktion des Auftraggebers gegenüber den externen IT-Dienstleistern übernimmt der Bereich IT-Service, der auch selbst IT-Leistungen für die Bereiche der Kernverwaltung und andere erbringt. Innerhalb des Verwaltungsvorstandes ist die Verantwortung für die strategische IT-Steuerung beim Bürgermeister angesiedelt.

Ergebnisse

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

Die Leistungen in den geprüften Themen des operativen IT-Managements bewertet die GPA NRW ausnahmslos positiv.

Bei der strategischen IT-Steuerung fällt die Einschätzung differenzierter aus. Positiv bewertet die GPA NRW zunächst einmal das gewählte Betriebsmodell. Hier haben wir eine Lösung vorgefunden, die die definierten Anforderungen weitgehend erfüllt. Die Einflussmöglichkeiten auf den Kooperationspartner citeq und die weiteren IT-Dienstleister sind vorteilhaft. Das Betriebsmodell ermöglicht, Entscheidungen bedarfsorientiert und weitgehend unter wirtschaftlichen Erwägungen zu treffen. Dies zeigt sich letztendlich in den vergleichsweise günstigen Kosten für die Bereitstellung von Fachanwendungen.

Optimierungen sind in der Steuerungsunterstützung zu empfehlen. Ein IT-Berichtswesen und die Vereinbarung von System- und Verfahrensverfügbarkeiten mit dem Kooperationspartner citeq würden der verantwortlichen Vorstandsebene bessere Planungs-, Koordinations- und Kontrollinformationen bieten. Gerade Verfügbarkeitsanforderungen wirken wesentlich auf die wirtschaftliche Bereitstellung von IT-Services.

Die Kosten für die IT-Grunddienste erscheinen noch zu hoch. Hierzu folgende Erkenntnisse:

- Die IT der Stadt Warendorf hat eine hohe Anzahl angebundener Standorte zu versorgen. Dies führt zu erhöhten Netzkosten, die gleichzeitig auch die Kosten der Bildschirmarbeitsplätze negativ beeinflussen.
- Es werden Dienstleistungen an Dritte erbracht, wie beispielsweise an die Stadtmarketing GmbH, kostendeckende Erträge jedoch nicht erzielt.
- Im Bereich der Telekommunikation wurde eine vergleichsweise hohe Anzahl an Endgeräten ermittelt.
- Verbrauchsmaterialien für die Drucksysteme werden nicht ausschließlich an zentraler Stelle bewirtschaftet, so dass Synergieeffekte allein schon durch die Beschaffung nicht erzielt werden.

Nach Einschätzung der GPA NRW kann die Stadt Warendorf durch „Sparen an 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 Kosten 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. Wenn dieses förmliche Verfahren erforderlich ist, wird dies 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 Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

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 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 Warendorf

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

- Ulrich Sdunek (Projektleitung)
- Marcus Meiners

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 Warendorf am 08.06.2015 war ein wichtiger Meilenstein des Prüfungsprozesses. Der Prüfungsvermerk liegt der Stadt Warendorf vor.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt Warendorf am 09.07.2015 erörtert.

→ IT-Management

Strategische IT-Steuerung

→ **Feststellung**

Die Qualität der strategischen IT-Steuerung in der Stadt Warendorf ist angemessen, kann allerdings noch verbessert werden.

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 erzielte 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.

Die Stadt Warendorf nimmt IT-Leistungen von der citeq, der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung der Stadt Münster, ab. Grundlage hierfür bildet eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung (öRV) aus dem Jahr 2001. Diese sieht keinen Abnahme- und Benutzungszwang vor. Daher bezieht die Stadt Warendorf u. a. die so genannten „Großen Wesen“ im Rahmen der Kooperation mit der citeq, betreibt daneben jedoch auch viele und wesentliche Verfahren in eigener Verantwortung.

Die Stadt Warendorf nutzt die Möglichkeit, Hard- und Softwarebeschaffungen nach eigenen Ansprüchen und Wirtschaftlichkeitserwägungen zu tätigen. So sind Entscheidungen zu Verfahrenseinführungen von anderen Anbietern als der citeq nach interner Abwägung und Einbeziehung des Verwaltungsvorstandes getroffen worden.

Im Rahmen der örV hat die Stadt Warendorf Einflussmöglichkeiten auf den Dienstleister citeq und nimmt diese auch wahr. So entscheidet der „Zentralausschuss“ der citeq u. a. über die IT-Konzeption, die Höhe der Umlagen, Vorschläge zur Änderung der örV sowie zur Arbeitsplanung zum Produktkatalog und zur Kalkulation. Hier ist die Stadt Warendorf durch die Sachgebietsleitung "Innere Verwaltung" vertreten, die auf Seiten der Stadt für die Zentralen Dienste und den IT-Service verantwortlich ist.

Gleichzeitig ist die Sachgebietsleitung "Zentrale Dienste" auch Mitglied des erweiterten Verwaltungsvorstands, so dass an dieser Stelle der Kommunikationsfluss zum Bürgermeister und zur Politik gesichert ist.

Das interne Steuerungssystem stellt damit sicher, dass die grundlegenden Informationen zum Betriebsmodell und zur IT-Leistungserbringung auf höchster Ebene bekannt sind. Allerdings werden konkrete Maßgaben des Verwaltungsvorstands, die der IT als Orientierung dienen könnten, nicht verschriftlicht. Insofern besteht keine fortschreibungsfähige, umfassende IT-Strategie, die eine Basis für eine an Zielgrößen orientierte Entwicklung der IT stützen könnte.

Zwar bieten ein regelmäßiger, informeller Austausch durch die verantwortlichen Sachgebietsleitung die Grundlage, dass mögliche IT-Projekten auf oberster Ebene in gleicher Art und Weise eingeschätzt und behandelt werden. Wechseln die Akteure, kann sich dies aber ändern. Formelle Festlegungen z. B. in einer IT-Strategie könnten das bestehende Risiko einer Abhängigkeit von handelnden Personen reduzieren. Damit würde auch – im Gegensatz zur Vergangenheit - sichergestellt, dass die IT in alle Maßnahmen frühzeitig, gleichartig und angemessen eingebunden wird.

Steuerungsrelevante Informationen zur IT, z. B. den Kosten, sind auf Grund der detaillierten Abrechnungen der citeq grundsätzlich transparent und auch „auf Knopfdruck“ verfügbar. Allerdings werden diese Informationen noch nicht im Rahmen eines angemessenen Controllings aufbereitet.

Die Voraussetzungen dafür liegen teilweise jedoch bereits vor. So wurde im Haushalt der Stadt Warendorf innerhalb des Produktbereichs „01 Innere Verwaltung“ die Produktgruppe „0110 Technikunterstützte Informationsverarbeitung“ mit dem Produkt „011001 IT-Service“ eingerichtet. Allerdings wurden noch keine Kennzahlen und Zielgrößen für ein IT-Controlling definiert. Diese sollten, ausgerichtet am bestehenden Betriebsmodell und den strategische Anforderungen verwaltungsintern beschrieben werden.

Wesentliche inhaltliche Vorgaben zur IT sind in umfänglichen und aktuellen Dienstanweisungen dokumentiert. Zudem wurden für die selber bereitgestellten Anwendungen interne Verfügbarkeitsanforderungen definiert. Diese fußen auf Empfehlungen, welche im Rahmen einer externen Untersuchung der IT der Stadt Warendorf abgestimmt wurden.

Dagegen besteht mit der citeq lediglich die örV, jedoch keine Vereinbarungen über zugesicherte Verfügbarkeiten (im Sinne von „Service Level Agreements“). Für umfassende Systemplanungen im Rahmen einer IT-Strategie der Stadt Warendorf wäre solche Vereinbarungen jedoch anzustreben, da die Stadt so aufgrund konkreter Leistungsgrößen das Betriebsmodell der eigenen IT-Leistungserbringung kontinuierlich wirtschaftlich ausrichten kann.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, unter den von der Verwaltungsleitung vorzugebenden Rahmenbedingungen, dem IT-Service verlässliche, intern angepasste und definierte Planungsgrößen zu benennen. Hierzu sollten die bestehenden Prozesse und Regeln zur IT in einem fortschreibungsfähigen Strategiepapier formalisiert werden. Zudem sollte ein angemessenes Controlling zur IT aufgebaut werden. In Hinblick auf die vom Dienstleister erbrachten wesentlichen Anwendungen sollten Verfügbarkeitsanforderungen abgestimmt werden.

IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Bei der Prüfung wurden keine nennenswerten Gefährdungstatbestände festgestellt.

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.

Die im Rahmen der Prüfung der Stadt Warendorf auf operativer Ebene besprochenen Aspekte wurden im Prüfungsvermerk festgehalten. Dabei wurden keine nennenswerten Gefährdungen sichtbar.

Lizenzmanagement

→ **Feststellung**

Das Lizenzmanagement der Stadt Warendorf ist gut.

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.

Der IT-Service der Stadt Warendorf verwaltet die eigenen Lizenzen und Verträge zentral und nutzt die bestehenden Möglichkeiten, installierte und benötigte Lizenzen mit dem Dienstleister abzugleichen. So wird sichergestellt, dass keine Über- oder Unterlizensierungen vorliegen.

Störungsmanagement

→ **Feststellung**

Das Störungsmanagement der Stadt Warendorf ist gut.

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.

Die Stadt Warendorf hat einen Prozess eingerichtet, der Reaktionen auf Betriebsstörungen regelt. In diesem Zusammenhang wurde die Erreichbarkeit des IT-Service festgelegt, zudem wurden essentielle Regelungen zu "Störung", "Anfrage" und "Projekt" definiert.

Mit der vorgesehenen durchgängigen Dokumentation der Störungen verfügt der Auftraggeber von IT-Leistungen über steuerungsrelevante Informationen in Hinblick auf den fortlaufenden IT-Bedarf. Damit können z. B. notwendige Fortbildungen oder Anpassungen an der IT-Infrastruktur bedarfsgerecht abgeleitet werden.

→ IT-Ressourcenverbrauch

Datengrundlagen

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Daten wurden von der Stadt Warendorf zeitnah und 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



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,23	1,06	1,25	1,46	15

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



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.250	4.265	4.327	4.710	15

Fachanwendungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf nutzt Ihre Möglichkeiten, um Fachanwendungen günstig bereit zu stellen. Bei den zentralen Rechnersystemen besteht ein Ansatz, die Leistungen noch wirtschaftlicher zu erbringen.

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



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.116	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 Personalkosten für die Bereitstellung der Fachanwendungen bewegen sich in der Stadt Warendorf im interkommunalen Mittelfeld. Im Jahr 2013 wurden 0,58 Stellenanteile ausgewiesen (interkommunaler Mittelwert 0,56 Stellenanteile). An Personalkosten fielen im Jahr je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 202 Euro an (interkommunaler Mittelwert 203 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung).

Die der Kostenstelle primär zugeordneten Sachkosten liegen bei 1.766 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und machen damit 74 Prozent der Kosten aus. Im interkommunalen Vergleich muss die Stadt Warendorf damit weniger Sachkosten für die Bereitstellung der Fachanwendungen aufwenden, als die meisten anderen Kommunen im Vergleich. Der interkommunale Mittel-

wert 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.

Durch Wahlmöglichkeiten zwischen den Angeboten der citeq und denen des Marktes, kann sich die Stadt Warendorf bei der Bereitstellung von Fachanwendungen jeweils für die wirtschaftlichste Lösung entscheiden und diese, unabhängig von etwaigen Vorgaben eines Dienstleisters, nach eigenen Einschätzungen umsetzen. Dies ist ein Grund für niedrige Sachkosten der Kostenstelle „Fachanwendungen“.

Ein weiterer Grund sind Erträge, welche die Stadt Warendorf hier durch die Bereitstellung von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Fachanwendung „Infoma“ bzw. von Bibliothekssoftware von Leistungsabnehmern außerhalb der Kernverwaltung erzielt. Diese (inkl. einer Leistungsentgelt-Rückerstattung der citeq) entlasten im Jahr 2013 die Kosten der Fachanwendungen im Jahr 2013 um zwölf Prozent.

Allerdings erfolgt aktuell keine gleichartige Abrechnung von Dienstleistungen an Dritte. Zum Teil erfolgt eine Abrechnung nach Pauschalen, nach spitzen Beträgen oder – wie im Fall der Leistungen für die Stadtmarketing GmbH – gar nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte die Grundlagen für die Leistungserbringung für Dritte unter kostendeckenden Gesichtspunkten vereinheitlichen und gegebenenfalls anpassen.

Zentrale Rechnersysteme der Stadt Warendorf

Deutlichen Einfluss auf die Bereitstellung der Fachanwendungen haben die Kosten der zentralen Rechnersysteme. Hier werden Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen und Datenbanken usw. zusammengefasst.

In der Stadt Warendorf werden diese Kosten zu 60 Prozent auf die Fachanwendungen umgelegt¹. Dies entspricht einer Summe von 334 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und damit einem Anteil an den Kosten der Fachanwendungen von 13 Prozent. Im interkommunalen Vergleich bewegt sich der Anteil bei rund zehn Prozent.

Vor dem Hintergrund der heterogenen IT-Landschaft ist der höhere Anteil in Warendorf vor allem durch deren größere IT-Autarkie erklärbar. Die Stadt Warendorf leistet mit ihren eigenen Servern mehr, als Kommunen, die überwiegende Leistungen von einem klassischen Zweckverbands-Rechenzentrum beziehen.

Um diese Leistungen bereitstellen zu können, besteht in der Stadt Warendorf eine entsprechende Server-Infrastruktur; diese bindet Betreuungsaufwand. So ist erklärbar, dass im Jahr 2013 für zentrale Rechnersysteme in der Stadt Warendorf 0,65 Stellenanteile eingesetzt wurden, während im interkommunalen Mitteln lediglich 0,49 Stellen hierfür gebunden waren.

Dies resultiert im Vergleich auch in höheren Personalkosten für die Betreuung der zentralen Rechnersysteme. Im Jahr 2013 fielen bei der Stadt Warendorf hierfür 220 Euro je Arbeitsplatz

¹ die restlichen 40 Prozent entfallen auf die Kostenstelle „IT-Grunddienste“.

mit IT-Ausstattung an, während im interkommunalen Mittel im Schnitt 172 Euro aufgewendet wurden.

Die eigene Serverinfrastruktur der Stadt Warendorf könnte durch eine allgemein anerkannte Technologie (Virtualisierung) günstiger bereitgestellt werden. Bei Virtualisierung teilen sich mehrere Systeme eine physikalische Plattform. Die Erfahrung zeigt, dass der virtuelle Betrieb in der Regel wirtschaftlicher ist, als der Betrieb vieler kleinerer Plattformen. Die Abschreibungen für Hardware lassen sich reduzieren, Betreuung und Wartung können effizienter gestaltet werden. Dies würde sich zudem positiv auf die Kosten der Bereitstellung von Fachanwendungen und IT-Grunddiensten auswirken.

Nach Angaben der Stadt Warendorf waren im Jahr 2013 rund 23 Prozent der Server virtualisiert. 77 Prozent der eingesetzten zentralen Rechnersysteme waren dagegen physikalische Maschinen. Für diese wird eine eigene Hardware bereitgestellt, gewartet und abgeschrieben. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil von physikalischen Servern bei nur noch 60 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte prüfen, wie die Virtualisierung der eigenen zentralen Rechnersysteme verstärkt werden kann.

IT-Grunddienste

→ **Feststellung**

Die Stadt Warendorf könnte die IT-Grunddienste günstiger anbieten. Möglichkeiten hierzu bieten sich bei der Telekommunikation sowie dem Netzbetrieb.

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



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.134	1.835	1.959	2.077	15

→ **Empfehlung**

Bei einzelnen Ebenen hat die Stadt Warendorf noch Möglichkeiten, den Wert der „IT-Grunddienste“ günstiger zu gestalten. Teilweise wurden dahin gehende Prozesse und Maßnahmen seit dem Betrachtungsjahr angestoßen (z. B. Standortkonsolidierung); die Auswirkungen sind aktuell jedoch noch nicht messbar und sollten im Rahmen eines angemessenen IT-Controllings gezielt festhalten und bewertet werden.

Ebene „Bildschirmarbeitsplatz“

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



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.387	1.243	1.312	1.391	15

Die Kosten des Bildschirmarbeitsplatzes machen rund 65 Prozent der o. g. „IT-Grunddienste“ aus. Die Bereitstellung der Bildschirmarbeitsplätze in der Stadt Warendorf liegt damit über dem Mittel der betrachteten Kommunen.

Die Gründe hierfür liegen zum einen in etwas erhöhten Personalaufwendungen sowie in Belastungen durch die zentralen Rechnersysteme sowie den Betrieb des Netzes. Die primären Sachkosten der Kostenstelle „Bildschirmarbeitsplatz“ sind dagegen im interkommunalen Vergleich günstig.

Im Jahr 2013 wurden der betrachteten Kostenstelle 0,66 Stellenanteile zugeordnet (Interkommunaler Mittelwert 0,54 Stellenanteile). Die Personalkosten der Kostenstelle lagen damit in der Stadt Warendorf mit 213 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung knapp 20 Euro über dem interkommunalen Mittelwert von 194 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Im Zusammenhang mit den oben bereits angesprochenen Leistungen für Dritte, für die keine Erträge erzielt werden, werden durch die vorhandenen Stellenanteile u. a. die Endgeräte der Stadtmarketing GmbH betreut. Eine Abrechnung der Leistungen erfolgt jedoch nicht.

Ein weiterer Grund für eine höhere Personalintensität auf Seiten der Stadt Warendorf könnte im Anteil der mobilen Geräte an den eingesetzten Endgeräten liegen. Mobile Endgeräte – hierunter fallen Notebooks, Tablets usw. – erfordern gegenüber Standardendgeräten einen höheren Betreuungsaufwand. In der Stadt Warendorf liegt der Anteil der mobilen Endgeräte bei rund 14 Prozent und damit etwas höher als im interkommunalen Mittel (elf Prozent).

→ **Empfehlung**

Neben einer kostendeckenden Abrechnung von Leistungen für Dritte, sollte die Stadt Warendorf sollte den Bestand und Einsatz an mobilen Geräten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten neu bewerten.

Netzbetrieb der Stadt Warendorf

Mit 71 Prozent (bzw. 989 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung) haben allgemeine Vorkostenstellen (Gebäude etc.) sowie die zentralen Rechnersysteme und der Netzbetrieb im Jahr 2013 einen deutlichen Anteil an den Kosten der Bildschirmarbeitsplätze.

Von den auf die Kostenstelle „Bildschirmarbeitsplätze“ entfallenden 989 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 572 Euro auf Netzkosten der Stadt Warendorf. Die Netzkosten machen damit einen Anteil von 41 Prozent an der Kostenstelle „Bildschirmarbeitsplätze“ der Stadt Warendorf aus. Im interkommunalen Vergleich liegt der Anteil an der Kostenstelle bei lediglich 30 Prozent. Eine günstigere Netzinfrastruktur würde positiv auf die Kosten der Bildschirmarbeitsplätze wirken.

Sowohl die Anteile der Personal- als auch der Sachkosten des Netzes in der Stadt Warendorf sind gegenüber den interkommunalen Vergleichswerten erhöht.

Dem Netzbetrieb waren 2013 in der Stadt Warendorf 0,86 Stellenanteile zugeordnet (295 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung). Dies ist mehr als doppelt so viel wie im interkommunalen Mittel (0,39 Stellenanteile bzw. 144 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung).

Teilweise ist dies durch die erhöhte Selbständigkeit der IT in Warendorf gegenüber Verwaltungen, die einem Zweckverband angeschlossen sind, erklärbar. So werden durch den IT-Service der Stadt Warendorf netzbezogene Aufgaben wahrgenommen, die in Vergleichskommunen der Dienstleister übernimmt. Hierzu zählen u. a. die Wartung des Netzes, die fortlaufenden Sicherheitseinstellungen im Netz, die Sicherstellung der vereinbarten Telearbeit über das Netz etc.

Zudem spielt die Größe des zu betreuenden Netzes eine entscheidende Rolle. Diese ist in der Regel von der Anzahl der anzubindenden Standorte abhängig. In der Stadt Warendorf waren

2013 35 Standorte am Verwaltungsnetz angeschlossen (inkl. Schulen). Im interkommunalen Mittel waren im Schnitt nur 22 Verwaltungsstandorte angeschlossen.

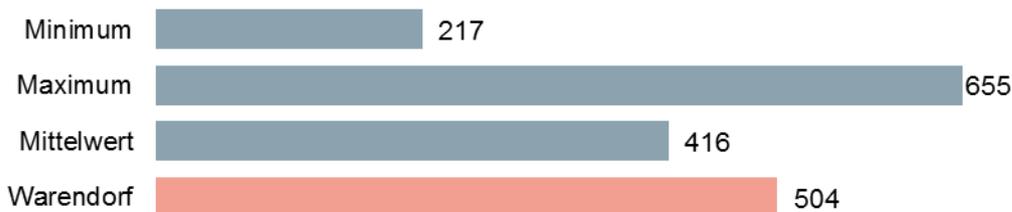
Die höhere Anzahl an Standorten erzeugt für die Stadt Warendorf neben einer höheren Grundlast erfahrungsgemäß einen höheren Betreuungsaufwand, verbunden z. B. mit entsprechenden Rüstzeiten für das eingesetzte Personal. Zwar hat sich nach Angaben der Stadt seit 2013 die Anzahl der städtischen Gebäude u. a. durch die Schließung von Schulen verringert. Dies hat jedoch keine entlastenden Wirkungen auf das bereitzustellende Netz, da die betreffenden Gebäude (z. B. durch eine Nachnutzung) nach wie vor im Netz angebunden sind.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt eine grundsätzliche Überprüfung der Standortsituation. Dabei sollte herausgestellt werden, welche Grundkosten je nach aktueller Nutzung der angebotenen Standorte im Netzbetrieb anfallen.

Ebene „Telekommunikation“

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



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
504	290	463	497	15

Die Kosten der Telekommunikation sind im Jahr 2013 in der Stadt Warendorf vor allem auf Grund der eingesetzten Personalressourcen deutlich höher als im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2013 wurden 0,35 Stellenanteile für die Aufgaben der Telekommunikation eingesetzt, im interkommunalen Mittel dagegen 0,15 Stellenanteile. Der höhere Anteil lässt sich zum einen mit den oben behandelten, zahlreicheren Standorten in Verbindung bringen. Hierdurch lässt sich ein erhöhter Betreuungsaufwand begründen.

Zum anderen wurde von Seiten der Stadt Warendorf ein Bestand von insgesamt 442 Telefonendgeräten (klassische Festnetzgeräte, Mobiltelefone und Smartphones) an den Standorten (inkl. Schulen) gemeldet. Bezieht man diese vorhandenen Telefonendgeräte auf die vorhandenen Arbeitsplätze, entspricht dies einem (rein rechnerischem) Ausstattungsgrad von 2,33 Telefonendgeräten je Arbeitsplatz. In interkommunalen Mittel liegt der Wert bei 1,72 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.

Zwar bestehen durchaus rechtliche Verpflichtungen zur Ausstattung bzw. dem Vorhandensein von Telefonendgeräten in diesen Räumlichkeiten. Da auch in Vergleichskommunen Telefonendgeräte in Turnhallen, Kindertagesstätten, Schulen etc. vorhanden sind und berücksichtigt wurden, ergibt sich hier für die Situation in der Stadt Warendorf eine Auffälligkeit.

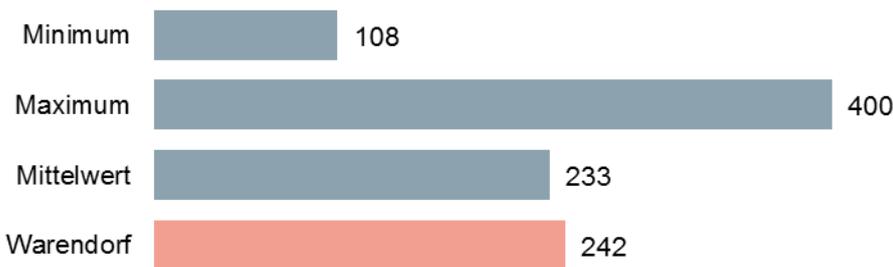
Nach Einschätzung der GPA NRW sollte der quantitative Ausstattungsgrad an den Standorten kritisch hinterfragt werden. Ziel einer solchen Erhebung sollte sein, die vorhandene Ausstattung mit dem tatsächlich benötigten Bedarf übereinander zu bringen.

→ **Empfehlung**

Der festgestellte Ausstattungsgrad an Telefonendgeräten sollte bedarfsorientiert betrachtet und gegebenenfalls konsolidiert werden. Daran orientiert kann auch der Personalbedarf im Bereich „Telekommunikation“ stärker am Bedarf ausgerichtet werden. Hier bestehen Schnittmengen zur Kostenstelle „Netz“.

Ebene „Druck“

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



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

Die Kosten für Druckleistungen in der Stadt Warendorf im Jahr 2013 entsprechen dem interkommunalen Median. Die der Kostenstelle zugeordneten Stellenanteile bzw. die sich daraus für das Jahr 2013 ergebenden Personalkosten sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

In der Stadt Warendorf werden Druckendgeräte weitgehend gemeinschaftlich genutzt. Dadurch kann mit 62 Prozent eine günstige Quote von Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung erreicht werden. Dies korrespondiert mit der niedrigen Personalquote.

Die Sachkosten der Kostenstellen „Druck“ sind dagegen im interkommunalen Vergleich leicht erhöht. Im Jahr 2013 fielen hier 193 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung an. Dies sind 25 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mehr als im interkommunalen Mittel.

Aufgrund des hohen Grades an gemeinschaftlicher Nutzung von Druckendgeräten lassen sich die Sachkosten eher auf die beim Druck notwendigen Verbrauchsmaterialien (Druckerpatronen, Toner u. ä.) zurückführen. Die hierfür vorgesehenen Budgets werden teilweise dezentral bewirtschaftet.

→ **Empfehlung**

Die Beschaffungen von Verbrauchsmaterialien für Druckleistungen sollten möglichst zentral koordiniert werden, damit jeweils die wirtschaftlichste Lösung erzielt werden kann.

Herne, den 04.09.2015

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