gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Informationstechnik des Kreises Lippe im Jahr 2016

INHALTSVERZEICHNIS

- Managementübersicht 3
- Überörtliche Prüfung der Informationstechnik 4
  - Grundlagen 4
  - Prüfbericht 4
  - Inhalte, Ziele, Methodik 4
  - Prüfungsdurchführung im Kreis Lippe 6
- IT-Gesamtbetrachtung 7
  - Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz 7
  - IT-Gesamtkosten 14
- Einzelne Handlungsfelder der IT 15
  - IT-Grunddienste 16
  - Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen 22

Managementübersicht

Die IT-Kosten im Kreis Lippe liegen im Vergleich auf einem hohen Niveau. Es gibt also viele Kreise, die ihre IT günstiger bereitstellen. Die relevanten Ansatzpunkte, die Kosten im Kreis Lippe zu reduzieren, liegen in seinem unmittelbaren Einflussbereich.

Die GPA NRW hat Einsparmöglichkeiten bei den Fachanwendungen, bei der Telekommunikation sowie beim Druck festgestellt.

Durch eine starke dezentrale Bewirtschaftung haben sich unterschiedliche Standards entwickelt. Zum einen in Ausstattung und Nutzung der IT und zum anderen beim Umfang der Fachanwendungen. Dies führt an zentraler Stelle zu einem erhöhten Kostenaufwand. Wir sehen daher die Notwendigkeit, die Zweckmäßigkeit aller eingesetzten Anwendungen zu prüfen und über verbindliche Ausstattungsvorgaben die IT-Kosten in der Kreisverwaltung zu senken.

Hierzu bedarf es aktueller Grunddaten zu den eingesetzten Ressourcen. Mengen- und Nutzungsdaten liegen aufgrund der dezentralen Bewirtschaftung nicht gebündelt vor, gleiches gilt für die IT-Kosten in den jeweiligen Produkten. Aktuell wird „IT“ in über 30 verschiedenen Sachkonten verbucht. Eine gezielte Auswertung ist damit nicht ohne weiteres möglich.

Aus Sicht der Gesamtverwaltung sollte eine IT-Strategie für die Kreisverwaltung formuliert werden. Hierfür müssen wesentliche Grunddaten vorliegen. Ziel sollte dabei sein, die fachlich-inhaltlichen Anforderungen der Fachbereiche sowie die technischen Ansprüche unter dem Dach einer verwaltungsweit gültigen Gesamtstrategie zu bündeln und nach Prioritäten zu gewichten.

Die Kreisverwaltung kann vorhandene Strukturen nutzen und ausbauen. In der Stabstelle „IT-Strategie“ stehen bereits Fachwissen und Ressourcen abrufbereit zur Verfügung. Diese sollte mit der Aufgabe betraut werden, schrittweise die notwendigen Grunddaten zu erfassen, inhaltlich Prioritäten mit den Fachbereichen abzustimmen und schließlich eine an der Gesamtstrategie des Kreises ausgerichtete IT-Strategie zu gestalten. Dadurch kann auch die operative IT eine umsetzbare Richtschnur zur Bereitstellung der geeignetsten IT-Unterstützung für die Prozesse in der Kreisverwaltung Lippe erhalten. Dieses erfolgt momentan nur punktuell und auf operativer Ebene und damit nicht verbindlich.

Neben strategischen Möglichkeiten sollte der Kreis Lippe auch seine Steuerungsmöglichkeiten im Zweckverband erkennen und noch stärker nutzen. Als Zweckverbandsmitglied kann der Kreis wesentliche Grundlagen der Leistungserbringung auch in seinem Sinne mitgestalten. Hierzu zählen auch transparente und verursachungsgerechte Leistungsabrechnungen, die es dem Kreis ermöglichen, durch das eigene Abnahmeverhalten die Kosten der IT zu beeinflussen. Dazu muss er aber, wie oben beschrieben, zunächst seinen eigenen Bedarf kennen.

Der Kreis Lippe erbringt auch IT-Leistungen für Dritte. Allerdings werden nicht alle durch die IT erbrachten Leistungen erfasst und abgerechnet. Die Abrechnungsgrundlagen sollten aktualisiert werden.

In technischer Sicht liegen beim Kreis Lippe die Grundlagen eines sicheren IT-Betriebes vor; allerdings fehlen noch einschlägige Dienstanweisungen und Notfallpläne, die auf strategischen Anforderungen aufbauen.

Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunalverwaltungen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Kreistag/Städteregionstag und Verwaltung. Er zielt darauf ab, insbesondere Transparenz herzustellen und damit diesen Personenkreis in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfbericht

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

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.

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die GPA NRW im Prüfbericht als Feststellung. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss der Kreis/die Städteregion eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Im Kreis Lippe hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

Inhalte, Ziele, Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kreisverwaltung/IT in der Verwaltung der Städteregion“. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern es werden sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird berücksichtigt.

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

Gegenstand der IT-Prüfung

Zunächst erfolgt eine Gesamtbetrachtung der IT unter Berücksichtigung des jeweiligen Betriebsmodells und des internen Steuerungssystems sowie weiterer Einflussfaktoren auf die IT-Gesamtkosten.

Anschließend werden die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT betrachtet. Dabei sollen Kennzahlen und Analysen im interkommunalen Vergleich Kostentreiber sichtbar machen und aufzeigen, wie und wo die Verwaltung IT-Leistungen günstiger bereitstellen kann.

Ob ein im Vergleich erhöhter IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, kann von der GPA NRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor.

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

- die in den Kommunalverwaltungen herrschenden, unterschiedlichen Auffassungen darüber, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen, zu vereinheitlichen und
- eine Grundlage bereit zu stellen, um die Darstellung von IT-Kosten in Kommunalverwaltungen möglichst zu standardisieren.

Gleichzeitig wurden bedeutende, individuelle Einflussfaktoren auf die IT-Leistungserbringung und damit auch auf die IT-Kosten herausgearbeitet und berücksichtigt. Diese ergeben sich erfahrungsgemäß in Abhängigkeit von Größe und Aufgabenportfolio eines Kreises/der Städteregion.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die GPA NRW die Werte der geprüften Kreise/der Städteregion den Werten anderer Vergleichskreise sowie der Städteregion gegenüber.

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

Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Bei der Ermittlung der statistischen Vergleichswerte werden nur belastbare und vergleichbare Daten berücksichtigt. Belastbar sind die Daten, wenn grob geschätzte oder nicht zu ermittelnde Werte nur einen geringen Anteil an den jeweiligen Werten ausmachen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Für die Informationstechnik ist dies die Kennzahl: „IT-Kosten Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ („IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“).

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunalverwaltungen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Das GPA-Kennzahlenset ist im Internet veröffentlicht und wird fortlaufend aktualisiert.

Prüfungsdurchführung im Kreis Lippe

Die IT-Prüfung in der Kreisverwaltung Lippe wurde vom 22. Oktober 2015 bis 22. März 2017 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Marcus Meiners

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

Der vorliegende Prüfungsbericht baut auf diesem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik im Kreis Lippe ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit dem für IT verantwortlichen Leiter der Verwaltung/allgemeinen Vertreter des Landrates sowie den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises Lippe am 07.12.2016 erörtert.

IT-Gesamtbetrachtung

Im Kapitel „IT-Gesamtbetrachtung“ steigt die GPA NRW mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT des Kreises Lippe ein:

- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz und
- Standorte.

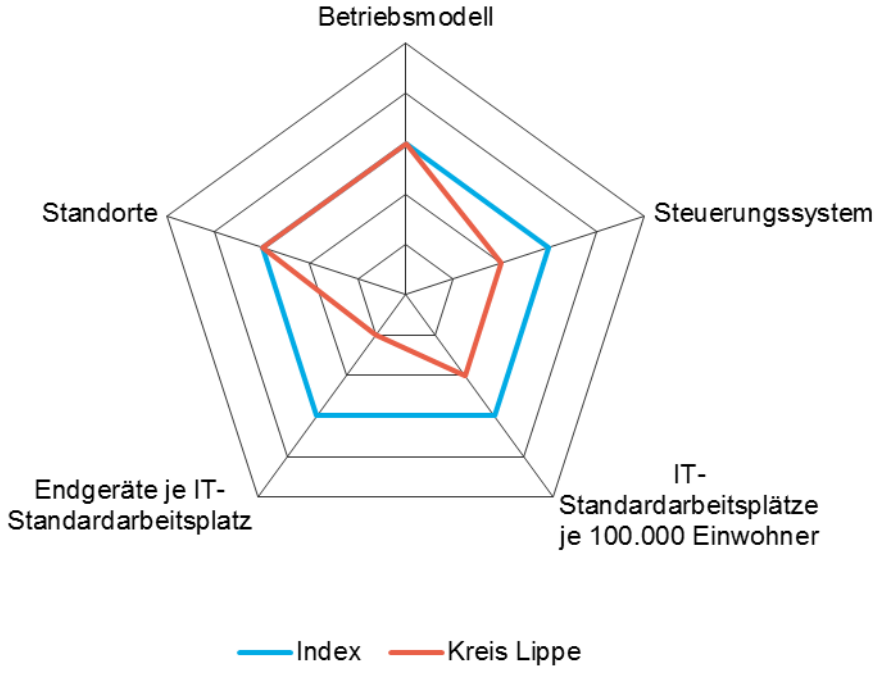
Zunächst analysiert die GPA NRW, wie diese auf die IT-Spitzenkennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

Anschließend stellt die GPA NRW die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz im interkommunalen Vergleich dar und analysiert diese.

Weitergehende Analysen und Empfehlungen folgen im Kapitel „Einzelne Handlungsfelder der IT“.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz

Das folgende Netzdiagramm zeigt Einflussfaktoren auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ des Kreises Lippe und deren Wirkung auf die Kennzahl:



Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert zeigt eine entlastende Wirkung auf die Kennzahl an. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert lässt eine belastende Situation erkennen.

IT-Betriebsmodell

→ **Feststellung**
Das gewählte Betriebsmodell bietet grundsätzlich gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT des Kreises. Als Zweckverbandsmitglied kann der Kreis Grundlagen der Leistungserbringung auch in seinem Sinne mitgestalten.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises/der Städteregion. Mit dem Betriebsmodell legt der Kreis/die Städteregion 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:

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

Der Kreis Lippe ist Gründungsmitglied des Zweckverbandes „Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensberg/Lippe“ (krz). Als Verbandsmitglied nimmt er vor allem die „großen Wesen“

von dort ab. Hierzu zählen u. a. Anwendungen im Finanzbereich und dem Personalwesen, aber auch Angebote aus dem Vermessungs- und Katasterwesen.

Der Kreis weicht punktuell vom Angebot des krz ab (u. a. Prosoz-Hosting, Winkita-Hosting, Papierloser Kreistag, SESSION-Hosting). Abweichungen von der Angebotspalette des krz sind grundsätzlich möglich, erfordern allerdings einen aufwändigen Abstimmungs- und Erörterungsprozess.

In der Vergangenheit nahm der Kreis auch dann Leistungen vom krz ab, wenn trotz eigener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen andere Lösungen vorteilhafter erschienen. Dies wurde auch mit dem Solidargedanken des Zweckverbandes begründet.

Der Kreis betreibt zudem eine umfängliche eigene Infrastruktur. Damit werden sowohl weitere, große Anwendungen (z. B. Sozialwesen) als auch viele kleinere Spezial- und Fachverfahren selbst bereitgestellt. Diese Infrastruktur nutzt der Kreis auch für Leistungen an externe Kunden. Hierzu zählen Eigenbetriebe, aber auch die JobCenter AöR sowie weitere Kunden aus dem kommunalen Bereich. Für die Leistungen sind monatliche Vergütungen an die IT vereinbart; allerdings werden nicht allen Leistungsempfängern die Dienstleistungen auch in Rechnung gestellt.

Das IT-Betriebsmodell wurde in der Vergangenheit insofern hinterfragt, als der operative Bereich der IT des Kreises Lippe zum 01.01.2009 zurück in den Kernhaushalt überführt wurde. Aktuell werden zudem weitere, noch dezentral verantwortete IT-Aufgaben (u. a. Bewirtschaftung von Anwendungen) in die zentrale IT zurückgeholt.

Als Zweckverbandsmitglied kann der Kreis Lippe seinen Hauptdienstleister krz über die Gremienarbeit mitsteuern. Die Satzung sieht dazu mit der Verbandsversammlung und dem Verwaltungsrat entsprechend befugte Organe vor. Dabei besitzen alle Verbandsmitglieder das gleiche Stimmrecht. Darüber hinaus ist der Kreis Lippe auch in weiteren Gremien des krz (Beirat, Fachausschüssen) vertreten.

Damit entscheidet der Kreis die grundsätzliche Ausrichtung und das Leistungsportfolio des krz mit und hat die daraus resultierenden Kosten mit zu verantworten.

Als Mitglied finanziert der Kreis den Zweckverband vorwiegend auf der Grundlage entgeltbasierter Zahlungen. Dabei entrichten die Mitglieder ihr Entgelt nach dem Umfang der jeweiligen Inanspruchnahme der Leistungen des Zweckverbandes. Grundlage für die Ermittlung der Leistungsentgelte sind Produktpreise bzw. eine Preisliste, die vom Verwaltungsrat des krz und damit unter Beteiligung der Mitglieder beschlossen wird.

Vor allem solche Abrechnungsgrundlagen sind für eine Steuerung der eigenen IT-Kosten geeignet, welche sich nach Umfang und Menge der Abnahme richten und so durch individuelles Verhalten zu beeinflussen sind. Hierzu zählen z. B. steuernde Komponenten wie die Bewegungssätze oder die Abrechnung von Lizenzen/Berechtigungen nach Nutzern im Finanzbereich.

In anderen Leistungsbereichen basieren die Abrechnungen dagegen auf Größen, welche vom Kreis nicht selbst beeinflusst und damit nicht gesteuert werden können. Hierzu zählt z. B. der Bereich Verkehrswesen (Abrechnung je Fahrzeug), darüber hinaus werden einzelne Leistungen

aus dem Aufgabenportfolio des Kreises (u. a. auch im Finanzbereich) nach Einwohnern abgerechnet.

Des Weiteren wird der Kreis so auch an den Kosten des Verfahrens „Einwohnermeldewesen“ mit 1/3 der Einwohner in einem Umlageverfahren beteiligt. Dabei wird dieses Verfahren aktuell, nach Abschaltung der entsprechenden Webauskunft und Inbetriebnahme des Meldeportals für Behörden, nur noch über mittelbare Schnittstellen genutzt.

Hinzu kommt eine jährliche Umlage für Entwicklung und Innovation, die sich anteilig nach der Einwohnerzahl bemisst. Nach der Verbandssatzung gilt diese Umlage für den Fall, dass die sonstigen Erträge (insbesondere die Leistungsentgelte) des Zweckverbandes nicht ausreichen, um dessen Aufwendungen zu decken. Zwar wird in den Gremien regelmäßig über die Verwendung der Umlage informiert und auch kontrovers diskutiert. Durch die Kopplung an die Einwohnerzahl ist jedoch die Höhe der Umlage für den Kreis – wie für alle anderen Mitglieder - nicht zu beeinflussen.

→ **Empfehlung**
Der Kreis sollte seine Rechte zur Steuerung des Hauptdienstleisters gezielt nutzen und weiterhin Transparenz bei Leistungserbringung und Abrechnung einfordern.
Im aktuellen Umstellungsprozess im Finanzwesen bedeutet dies, steuernde Komponenten und damit verursachungsgerechte Abrechnungsgrundlagen einzufordern.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**
Die IT des Kreises Lippe wird nicht in einer Hand verantwortet. Die notwendigen Informationen für eine Steuerung liegen nicht umfassend an zentraler Stelle vor.

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

Die Zuständigkeiten für die IT in der Kreisverwaltung Lippe sind verteilt. Das Infrastrukturmanagement (die „zentrale IT“) ist in der Fachgruppe 100 (Fachbereich 1) organisiert und wird im Verwaltungsvorstand durch den Vorstand II (zugleich allgemeiner Vertreter des Landrates) vertreten. Daneben werden fachliche Aspekte der IT durch deren Leitungen bzw. die jeweils zuständigen Vorstände im Verwaltungsvorstand vertreten. Zusätzlich wurde eine Stabsstelle „101 - IT Strategie / Datenanalytik“ eingerichtet, die für Inhalte aus diesen Feldern einen direkten Zugang zum Vorstand II hat.

Die starke dezentrale Budget- und Produktverantwortung der Fachbereiche führt bei IT-Projekten aus Sicht der zentralen IT häufig zu Reibungsverlusten. Zwar werden aktuell bereits Verantwortlichkeiten (u. a. in der Bewirtschaftung bestimmter Anwendungen) zur zentralen IT zurückgeführt. Dennoch müssen, da keine für die gesamte Kreisverwaltung gültige IT-Strategie besteht, Veränderungen im Bereich der Hard- und Software weitestgehend kleinteilig auf operativer Ebene abgestimmt werden. Zudem fehlen auch wesentliche Dienstanweisungen mit Bezug zur IT.

Daher greift die zentrale IT oftmals auf eigene Parameter zurück, um die Anforderungen der Fachbereiche mit den Möglichkeiten der Infrastruktur übereinzubringen. Hierzu zählen u. a. die Einbindung neuer Hardware (z. B. mobile Geräte mit unterschiedlichen Standards), die Festlegung von Verfügbarkeiten einer Anwendung oder der Umgang mit fachlichen Anforderungen in Notfallszenarien. Da es keine verbindliche Leitschnur für diese Abstimmungsprozesse gibt, ist die einzig belastbare Referenzgröße üblicherweise das Budget des Fachbereichs bzw. der Haushalt des Kreises.

Auch aufgrund der unterschiedlichen Verantwortungen konnte noch keine umfassende IT-Strategie für die Verwaltung des Kreises abgestimmt werden. Grundsätzlich verantwortlich dafür ist neu eingerichtete Stabstelle „IT-Strategie“. Damit wurde die geeignete Organisationsform gefunden, da so zum einen strategische Gesichtspunkte von technischen Aspekten abgekoppelt wurden und so zum anderen ein direkter Zugang zur Verwaltungsleitung hergestellt wurde.

Es bietet sich an dieser Stelle die Chance, eine umfassende und verbindliche IT-Strategie des Kreises zu formulieren. So wird sicherstellt, dass die in der Gesamtstrategie des Kreises Lippe und den Strategien der Fachbereiche festgeschriebenen Ziele auch technisch umgesetzt werden können.

Ein wesentlicher Beitrag hierzu wäre, dass die im Kreis Lippe aufgewendeten IT-Ressourcen transparenter werden. Aktuell erfolgt z. B. die Bewirtschaftung der Sachkosten für IT in über 30 verschiedenen Sachkonten. Hierdurch ergibt sich, dass kein zentraler Zugriff auf IT-Kosten möglich ist. Tatsächlich werden durch die „zentrale IT“ in der Fachgruppe 100 nur ein Teil der Kosten verwaltet (rd. 50 Prozent), obwohl nach Angaben des Kreises „sämtliche Hard- und Software zentral beschafft, bereitgestellt, konfiguriert und anschließend betreut wird“. Die restlichen Aufwendungen werden dezentral bewirtschaftet.

Durch den Aufbau eines angemessenen, zentralen IT-Controllings könnten steuerungsrelevante Informationen erfasst, ausgewertet und fortgeschrieben werden. Dies steht einer dezentralen Budgetierung durch die Fachbereiche nicht entgegen, sondern stärkt die strategische IT-Steuerung anhand zentraler Vorgaben. Durch den Ausbau des Berichtswesens werden Wertbeiträge der IT in der Kreisverwaltung dokumentiert.

Zudem ist ein effektiveres Projektmanagement notwendig. So ist zurzeit nicht durchgängig sichergestellt, dass Veränderungsprozesse immer unter organisatorischen Gesichtspunkten und unter frühzeitiger Beteiligung der IT erfolgen.

→ **Empfehlung**
Die GPA NRW empfiehlt, die zentrale, strategische IT-Steuerung zu stärken. Der Kreis Lippe kann dabei bereits auf vorhandene Strukturen zurückgreifen. Er sollte diese nutzen, um eine verbindliche, umsetzbare und fortschreibungsfähige IT-Strategie für die Kreisverwaltung zu entwickeln.

Hierauf aufbauend sollten Vorgaben für die IT (Standards, Verfügbarkeiten, Notfallmanagement etc.) abgestimmt werden. Zudem sollte ein angemessenes IT-Berichtswesen aufgebaut werden, welches auf transparenteren Daten basiert. Damit kann der Wertbeitrag der IT zur Erfüllung der Ziele des Kreises besser beurteilt werden.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

→ **Feststellung**
Der Kreis Lippe betreut im Verhältnis zur Einwohnerzahl weniger IT-Standardarbeitsplätze als andere geprüften Kreise. Im interkommunalen Vergleich können Kennzahlen dadurch belastet werden.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“: Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie.

Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohner können folgende Ursachen haben:

- Die Kernverwaltungen der Kreise/der Städteregion nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, beispielsweise wegen
  - der Aufgabendelegation an kreisangehörige Gemeinden,
  - der Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen oder Gesellschaften,
  - bestehender Unterschiede bei den Größenklassen der kreisangehörigen Kommunen.
- Die Kreise/die Städteregion setzen unterschiedlich viel Personal für gleiche Aufgaben ein.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze steht für das in der Prüfung ermittelte 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.

Im Kreis Lippe liegt die Zahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätze mit 225 je 100.000 Einwohner unter dem Mittel der Vergleichsverwaltungen. Dieses liegt bei 277 IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohnern. Der niedrigere Wert für den Kreis Lippe bedeutet somit rein rechnerisch eine Belastung, da der Nenner kleiner ist als bei den meisten Vergleichsverwaltungen.

Nach eigener Aussage hat der Kreis Lippe in mehreren Konsolidierungsrunden seit 1995 Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielten, Personal zu reduzieren und durch einen verstärkten Technikeinsatz zu kompensieren. Dies sollte fortlaufend begutachtet werden.

Ein Grund für die niedrigere Ausstattung mit IT-Standardarbeitsplätzen in der Kreisverwaltung liegt zudem in den Ausgliederungen von Aufgabenbereichen. So sind die Eigenbetriebe Schule

und Straßen nicht Bestandteil der in dieser Prüfung ermittelten IT-Standardarbeitsplätze der Kernverwaltung; gleiches gilt für die JobCenter AöR.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ **Feststellung**
In der Kreisverwaltung Lippe werden deutlich mehr IT-Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz eingesetzt als in den Vergleichsverwaltungen.

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

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

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

Der Kreis Lippe verfügt 2014 bezogen auf die IT-Standardarbeitsplätze über mehr Endgeräte als das Mittel der Kreise. Von den 2014 insgesamt 1.306 eingesetzten IT-Endgeräten der Kreisverwaltung waren ein Viertel (252) mobile Geräte (Notebooks, Tablets etc.); diese verursachen in Anschaffung und Unterhaltung in der Regel höhere Aufwände als stationäre Rechner.

Nach Aussage des Kreises ist der aktuelle Ausstattungsgrad u. a. auf Maßnahmen zurückzuführen, die zu einer effektiven Aufgabenerledigung der Gesamtverwaltung beitragen sollen. Inwieweit diese qualitative und quantitative Ausstattung in der Kreisverwaltung tatsächlich zu einer Verbesserung in den Verwaltungsabläufen führte, war nicht Gegenstand der Prüfung.

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

→ **Empfehlung**
Der Kreis Lippe sollte die durch den Einsatz von IT beabsichtigten und eingetretenen Prozessoptimierungen dokumentieren.
Über die sich anschließende Definition von Ausstattungsstandards kann die Zahl der Endgeräte effektiver gesteuert werden.

Standorte

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

→ **Feststellung**
Die Zahl der Verwaltungsstandorte scheint sich nicht auf die Kostenkennzahlen auszuwirken.

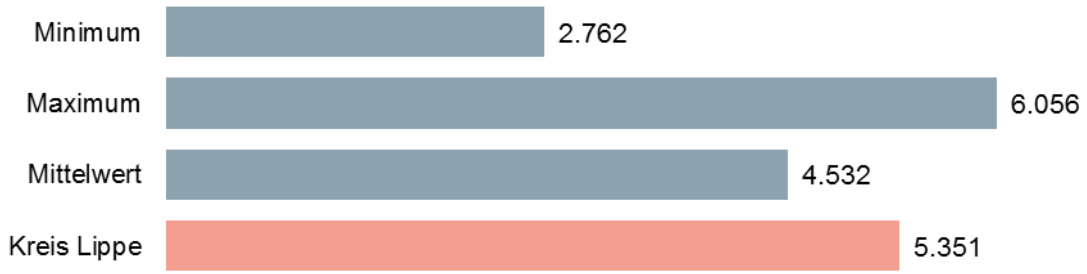
In der Kreisverwaltung Lippe liegt die Anzahl der Standorte mit 4,39 je 100 IT-Standardarbeitsplätze auf Höhe des interkommunalen Durchschnitts (4,42). Dieser Wert ist insofern unauffällig und damit neutral zu werten.

Diese Aussage wird gestützt durch die Anzahl der Standorte je 100.000 Einwohner. Diese liegt im Kreis Lippe bei zehn und damit auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwerts. Die Zahl der Standorte der Kreisverwaltung wirkt insofern weder besonders belastend noch begünstigend auf die Kennzahlen.

IT-Gesamtkosten

→ **Feststellung**
Für die Bereitstellung der IT in der Kreisverwaltung Lippe werden mehr Ressourcen beansprucht als in den Vergleichskreisen.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2014



Kreis Lippe	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5.351	4.199	4.558	5.198	12

Die IT-Gesamtkosten der Kreisverwaltung Lippe liegen 2014 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert.

Dies weist auf Möglichkeiten hin, die IT für die Kernverwaltung in der Gesamtsicht noch günstiger bereitstellen zu können.

Von den IT-Gesamtkosten entfallen 39 Prozent auf die „IT-Grunddienste“ und 61 Prozent auf die Kostenstelle „Fachanwendungen“. Einzelheiten hierzu ergeben sich aus der konkreten Betrachtung der Kostenstellen im weiteren Verlauf des Prüfberichts.

Einzelne Handlungsfelder der IT

Um die einzelnen Handlungsfelder der IT abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die GPA NRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen. In Mittelpunkt der nachstehenden Analyse stehen die Kostenstellen „IT-Grunddienste“ und „Fachanwendungen“. Sie enthalten neben den direkt zuzuordnenden Kosten auch Kosten für Vorleistungen. Diese wurden über eigene (Vor-)Kostenstellen separat erfasst und sind daher bei Bedarf auch einzeln auswertbar. Die Anteile der Vorleistungen an den IT-Grunddiensten und Fachanwendungen ergeben sich aus festgelegten Umlageschlüsseln.

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten

- von IT-Standardarbeitsplätzen,
- der Telekommunikation und
- des Drucks

erfasst. Zudem sind hier Netzkosten, ein Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme sowie die Kosten allgemeiner Vorleistungen berücksichtigt. Dadurch werden die IT-Kosten sowohl auf den einzelnen Ebenen als auch in der Gesamtsicht vergleichbar.

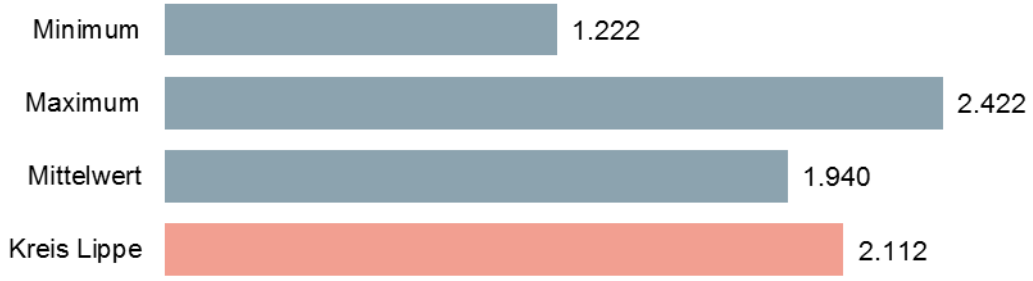
Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ erfasst direkt zuzuordnende, Kosten wie zum Beispiel Einführungs- und Installationskosten sowie Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen. Sie nimmt außerdem einen Anteil der Kosten eigener zentraler Rechnersysteme und die Kosten allgemeiner Vorleistungen auf.

Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2014 wurden dabei die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

IT-Grunddienste

Feststellung
Der Kreis Lippe könnte seine IT-Grunddienste insgesamt günstiger anbieten.

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014



Kreis Lippe	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.112	1.763	1.998	2.115	12

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich der Kreis/die Städteregion folgende Fragen stellen:

- Was ist technisch erforderlich?
- Welche Bedarfe formulieren die Nutzer?
- Was ist finanziell machbar?

Ziel sollte es sein, die Büroarbeitsplätze (inklusive der zugehörigen Services) bedarfsgerecht und kostengünstig bereit zu stellen. Die Festlegungen hierzu sollten in klaren Vorgaben münden. Abweichungen sollten einem verbindlichen Abwägungsprozess unterliegen.

Die Kostenstelle „IT-Grunddienste“ hat einen Anteil von 39 Prozent an den gesamten IT-Kosten des Kreises Lippe.

Grundsätzlich ermöglichen die zu den IT-Grunddiensten zusammengefassten Ebenen (IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation, Druck) bei einer Betrachtung der jeweiligen Ressourceneinsätze Hinweise auf mögliche Kostentreiber.

Dies ist auch grundsätzlich beim Kreis Lippe der Fall. Bevor jedoch diese einzelnen Ebenen genauer betrachtet werden, wird an dieser Stelle zunächst auf eine Auffälligkeit hingewiesen, die sich in einer der vorgelagerten Kostenstellen ergibt.

Durch die Umlagesystematik werden Kosten vorgelagerter Leistungen anteilig verteilt und müssten so bei den Einzelbetrachtungen jeweils immer wieder angesprochen werden. Um Wiederholungen zu vermeiden, erfolgt daher eine separate Betrachtung an dieser Stelle.

übergeordnete Kosten der IT-Grunddienste

Diese Kosten machen einen Anteil von 38 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Zu den übergeordneten Kosten der IT-Grunddienste gehören Kosten und Erträge der eigenen Serverinfrastruktur sowie des Netzes. Letztere werden in voller Höhe der Endkostenstelle IT-Grunddienste zugeordnet. Im Kreis Lippe waren das im Jahr 2014 339 Euro je Standardarbeitsplatz.

Die Kosten der eigenen Serverinfrastruktur betrugen im Jahr 2014 924 Euro je Standardarbeitsplatz im Kreis Lippe. Hiervon fließen jeweils 50 Prozent (462 Euro) auf die Endkostenstelle IT-Grunddienste sowie auf die Endkostenstelle Fachanwendungen.

Kosten „übergeordnete Kosten der IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Lippe	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
801	598	628	738	12

339 Euro (42 Prozent) der übergeordneten Kosten der IT-Grunddienste entfallen auf die Netzkosten der Kreisverwaltung Lippe. Dieser Wert liegt damit unter dem interkommunalen Mittelwert von 401 Euro und ist insofern unauffällig.

Die restlichen 58 Prozent der übergeordneten Kosten der IT-Grunddienste (462 Euro) entfallen auf die anteiligen Kosten des eigenen Rechenzentrums. Die Gesamtkosten des eigenen Rechenzentrums lagen 2014 bei 924 Euro je Standardarbeitsplatz.

Der interkommunale Mittelwert lag 2014 bei rund 450 Euro je Standardarbeitsplatz. Die Kosten der eigenen Infrastruktur sind allerdings grundsätzlich abhängig vom gewählten Betriebssystem. So werden bei Verwaltungen, die eng mit einem Hauptdienstleister zusammenarbeiten und von diesem ihre Hauptanwendungen abnehmen, die Kosten des eigenen Rechenzentrums eher gering sein. Die entsprechenden Leistungen des Dienstleisters sind dafür Teil der Anwendungsentgelte.

Analog dazu werden die Infrastrukturkosten einer eher autarken Verwaltung höher ausfallen, da alle Anwendungen im eigenen Rechenzentrum bereitgestellt werden.

Insofern ist hier interessant, dass der Kreis Lippe, trotz der engen Zusammenarbeit mit dem krz, hohe Aufwendungen im eigenen Rechenzentrum aufweist.

Zurückzuführen lässt sich dies auf vergleichsweise hohe Sach- und Personalaufwendungen im eigenen Rechenzentrum. Diese wiederum sind zunächst auf die Bandbreite der Anwendungen zurückzuführen, die mit dieser eigenen Infrastruktur bereitgestellt werden.

Im Rahmen der Prüfung wurde zum einen deutlich, dass der Kreis Lippe viele kleinere Fachverfahren zur Verfügung stellt. Eine aktuelle Aufstellung verzeichnet 174 Fachanwendungen, die auf Anforderung der einzelnen Bereiche vorgehalten werden. Neben den entsprechenden Sachkosten (Hard- und Software für Server), verursachen diese Anwendungen auch einen Betreuungsaufwand, der durch die insgesamt 3,22 Stellenanteile (davon 2,35 zentral) abgedeckt wird.

Hier sollte von zentraler Stelle aus geprüft werden, ob die in eigener Verantwortung bereitgestellten Fachanwendungen in der aktuellen Art und Weise weiterhin benötigt werden.

Zum anderen werden mit der eigenen Infrastruktur / dem RZ-Personal auch Leistungen für Dritte, darunter für die Eigenbetriebe und die JobCenter AöR, aber auch für kleinere, externe Verwaltungen, erbracht.

Eine Differenzierung der Sach- und Personalkosten an dieser Stelle wäre nicht ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich gewesen. Daher wurden die von den Dritten erzielten Erträge, basierend auf einer Einschätzung der zentralen IT („PC-Pauschale“), den Aufwendungen gegenüber gestellt. Die berücksichtigten Erträge decken jedoch die hier entstehenden Aufwendungen nicht umfassend.

An dieser Stelle kann auf eine entsprechende Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises Lippe verwiesen werden. Demnach werden zum einen nicht alle erbrachten Leistungen erfasst bzw. in Rechnung gestellt. Kleineren Leistungsempfängern werden z. T. Leistungen unentgeltlich bereitgestellt. Zum anderen bedürfen die zu Grunde liegenden Leistungsentgelte einer Aktualisierung.

Letztlich sollte der Kreis Lippe sicherstellen, dass angebotene Leistungen kostendeckend bereitgestellt werden können.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von 19 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

In interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Lippe	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
406	550	628	933	12

Der Kreis Lippe kann seine IT-Standardarbeitsplätze zu vergleichsweise günstigen Konditionen bereitstellen. Im interkommunalen Vergleich liegen die Aufwendungen sogar noch unter dem ersten Quartil. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 693 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Den größten Anteil an den Kosten haben die Sachaufwendungen mit 310 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (76 Prozent). Hier kann der Kreis von den günstigen Konditionen bei der Beschaffung über den Zweckverband profitieren. Diese beinhaltet aktuell z. B. auch eine besondere Absicherung bei Bürostandardanwendungen (sog. „Software-Assurance“). Die damit verbundenen Optionen (Rechte auf zukünftige Updates) werden erfahrungsgemäß oft nicht genutzt, sind jedoch ein erheblicher Kostenfaktor. Der Kreis sollte daher hier prüfen, ob er weiterhin diese Option benötigt oder gegebenenfalls darauf verzichten.

Auch an dieser Stelle wirken sich die Leistungen aus, die die zentrale IT gegenüber Dritten erbringt und abrechnet. Die den Kunden in Rechnung gestellte „PC-Pauschale“ enthält auch Leistungen, die am ehesten der Ebene „IT-Standardarbeitsplatz“ zuzuordnen wären. Dies führt hier zu einer deutlichen Entlastung um jeweils 447 Euro je Standardarbeitsplatz.

Eine Spiegelung der „PC-Pauschale“ in die Kostenstellensystematik der GPA NRW ist letztlich nur bedingt möglich und mag an dieser Stelle zu einer gewissen Verzerrung führen. Eine detailliertere Aufteilung wäre jedoch unverhältnismäßig gewesen und hätte in der Gesamtsicht der „IT-Grunddienste“ letztlich zu keinem anderen Ergebnis geführt.

Insofern erfolgt hier zwar augenscheinlich eine Entlastung über die erzielten Erträge, dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass der Kreis Lippe weitere Möglichkeiten hat, die Kosten der IT-Standardarbeitsplätze günstiger zu gestalten.

Einen Hinweis liefert die quantitative Ausstattung mit Endgeräten. Diese liegt in der Kernverwaltung liegt mit 1,7 Endgeräten je Arbeitsplatz deutlich über dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes (1,2). Die Kosten eines Standardarbeitsplatzes werden somit durch eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Endgeräten belastet.

Ein Grund hierfür liegt beim Einsatz mobiler Geräte. Deren Anteil an den Endgeräten liegt in der Kreisverwaltung Lippe im Jahr 2014 bei 19 Prozent, während der interkommunale Mittelwert nur bei 15 Prozent liegt. Durch den Einsatz von mobilen Geräten sind regelmäßig höhere Beschaffungskosten verbunden, was sich in den jährlichen Abschreibungen bemerkbar macht. Zudem verursachen sie einen höheren Betreuungsaufwand.

Dabei kann sich der Einsatz mobiler Geräte positiv auf die unterstützten Prozesse in der Verwaltung auswirken. Entsprechende Belege hierfür konnten jedoch von der Verwaltung nicht vorgelegt werden. Zudem erfolgt in vielen Fällen ein Parallelbetrieb, d. h., dass ein mobiles Gerät zusätzlich zu einem Gerät am eigentlichen Büroarbeitsplatz betrieben wird. Hier lassen sich, z. B. durch Docking-Stationen, Aufwände reduzieren.

Telekommunikation

Die Kosten der Telekommunikation machen im Jahr 2014 für die Kreisverwaltung Lippe einen Anteil von 24 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

In interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Lippe	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
503	222	339	403	12

Die Kosten der Telekommunikation bilden im Kreis Lippe für das Jahr 2014 den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab.

Über 85 Prozent der Kosten für die Telekommunikation entfallen auf den Sachaufwand. Dieser umfasst neben den Gesprächsgebühren auch die Kosten der Geräte (Vertragsgebühren, Anschaffung/Abschreibung).

Die Höhe der Sachkosten steht im Zusammenhang mit der Menge der eingesetzten Endgeräte. Die ist in der Kreisverwaltung Lippe höher als in den Vergleichsverwaltungen. Bei 1.716 ermittelten Endgeräten entfallen in der Kreisverwaltung Lippe auf jeden Standardarbeitsplatz 2,2 Endgeräte. Im interkommunalen Mittel liegt die Ausstattung bei 1,46 Endgeräten je Arbeitsplatz liegt.

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

Im Falle des Kreises Lippe kommt hier jedoch hinzu, dass die Anzahl der eingesetzten Mobilgeräte nicht mit hinreichender Sicherheit bestimmt werden konnte. Von zentraler Seite wurden 367 mobile Endgeräte ermittelt. Diese Zahl beinhaltet jedoch nicht alle Geräte. So konnte nicht ausgeschlossen werden, dass dezentral weitere Endgeräte angeschafft bzw. Verträge abgeschlossen wurden.

Hier empfiehlt sich eine grundsätzliche Erhebung und Fortschreibung des Bestandes an zentraler Stelle. Diese liefert die notwendigen Informationen, anhand derer die vorhandene Ausstattung mit dem tatsächlich benötigten Bedarf übereinander gebracht werden kann.

Doch schon aus der Anzahl der sicher ermittelten mobilen Endgeräte geht hervor, dass deren Anteil an den gesamten Geräten über dem interkommunalen Mittelwert liegt. Mit 21 Prozent ist die Ausstattung in der Kreisverwaltung Lippe deutlich über dem interkommunalen Mittelwert von 15 Prozent.

Erfahrungsgemäß ist in allen Verwaltungen im Bereich der mobilen Telefonie seit 2014 ein weiterer Zuwachs zu verzeichnen. Eine Ausstattung mit mobilen Endgeräten kann grundsätzlich sinnvoll sein und mit Optimierungen in Prozessabläufen einhergehen. Der Einsatz sollte sich jedoch von einem Ausstattungsstandard ableiten lassen, der darlegt, welche Effekte sich durch einen verstärkten Einsatz ergeben. Eine solche Vorgabe besteht in der Kreisverwaltung derzeit noch nicht und sollte vor dem Hintergrund der Mengendaten dringend abgestimmt werden.

Auf der Grundlage der erhobenen Mengendaten kann davon ausgegangen werden, dass in der Kreisverwaltung Lippe mindestens 40 Prozent der Telekommunikationsverträge dezentral verwaltet werden. Erfahrungsgemäß können auch in der Telekommunikation durch eine zentralisierte Vertragsverwaltung Kostenvorteile erreicht werden. Dabei können Informationen zu den verschiedenen Vertragsmodellen und Nutzungsoptionen einheitlich ausgewertet und gebündelt

genutzt werden. Hierzu sollten zunächst alle vorhandenen Verträge sowie die genutzten Endgeräte erfasst und bewertet werden.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2014 einen Anteil von 19 Prozent der „IT-Grunddienste“ der Kreisverwaltung Lippe.

Im interkommunalen Vergleich stellt sich dies wie folgt dar:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014

Kreis Lippe	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
402	216	248	283	12

Im Vergleich der zwölf Kreise bilden die Druckkosten im Kreis Lippe für das Jahr 2014 den Maximalwert ab (interkommunaler Mittelwert: 253 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung). Ursächlich dafür sind die Sachkosten, die im Jahr 2014 rund 355.000 Euro ausmachen. Über 2/3 dieser Kosten (235.000) entfallen dabei auf Druckerverbrauchsmaterial (Tinte/Toner etc.).

Legt man diese Summe auf die vorhandenen Druckendgeräte (507) um, ergibt sich ein jährlicher Druckmittelverbrauch (in Form von Tinte/Toner) von rund 464 Euro pro Drucker. Zusammen mit den sonstigen Wartungs- und Abschreibungskosten ergibt sich so ein Wert von rund 700 Euro je Druckendgerät.

Aus den erhobenen Daten ergibt sich zudem ein vergleichsweise hoher Anteil an Einzelnutzung von Druckendgeräten. So werden in der Kreisverwaltung Lippe 324 der 507 vorhandenen Druckendgeräte überwiegend einzeln genutzt. Dies entspricht einem Anteil von 64 Prozent. Im Schnitt der Vergleichsverwaltungen liegt der Anteil bei 46 Prozent.

Aus diesen ermittelten Mengen und Kosten ergeben sich Optimierungsaspekte. So sollte geprüft werden, inwieweit ein auf die Bedarfe ausgerichtetes „Druckkonzept“ dazu beitragen kann Menge und Qualität der Drucke besser zu auszusteuern.

→ **Empfehlung**
Leistungen, die der Kreis Lippe für Dritte erbringt, sollten kostendeckend erbracht werden. Dies ist für alle Bereiche der Leitungserstellung zu berücksichtigen.
Für die Ausstattung mit Endgeräten (Arbeitsplätze, Telekommunikation und Druck) sollten bedarfsorientierte Standards abgestimmt und umgesetzt werden. Für eine bedarfsorientierte Steuerung der IT-Grunddienste sollten die erforderlichen sowie die benötigten Grundmengen erhoben und in Konzepten fortgeschrieben werden. Das Vertragsmanagement, vor allem im Bereich der Telekommunikation, sollte zentralisiert werden.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

Feststellung
Der Kreis Lippe hat Möglichkeiten, die Fachanwendungen noch günstiger bereitzustellen.

Um Fachanwendungen möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte der Kreis / die Städteregion die folgende Frage beantworten:

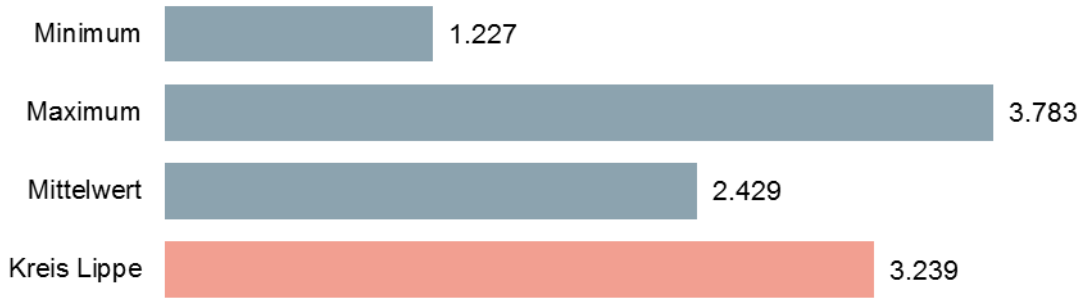
- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte der Kreis / die Städteregion selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

Die Fachaufgaben einer Verwaltung sind von deren Größe sowie deren Aufgaben abhängig. Fachanwendungen sollen die Geschäftsprozesse zur Erledigung dieser Fachaufgaben bestmöglich unterstützen. Gelingt dies, lassen sich durch den Einsatz von Fachanwendungen auch Optimierungen in der Gesamtverwaltung erreichen.

Die Kosten des Einsatzes von Fachanwendungen sollten durch ein angemessenes Lizenzmanagement transparent und steuerbar sein. Die durch den Einsatz einer Fachanwendung verfolgten Effekte sollten dokumentiert und zur flexiblen Steuerung der Gesamtverwaltung genutzt werden.

Kosten „Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014



Kreis Lippe	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
3.239	2.211	2.650	2.912	12

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ hat einen Anteil von 61 Prozent an den gesamten IT-Kosten des Kreises Lippe.

In der Kreisverwaltung Lippe stellen die Sachkosten mit über 67 Prozent den größten Anteil an dieser Kostenstelle, die Personalkosten folgen mit 16 Prozent. 14 Prozent entfallen auf die anteilige Umlage der Kosten des eigenen Rechenzentrums (s. S. 17ff).

Die Sachkosten für Fachanwendungen betrugen im Jahr 2014 rund 1.675.000 Euro. Über 70 Prozent dieser Kosten entfielen auf Leistungen des krz.

Im Haushalt des Kreises Lippe finden sich die Sachaufwendungen für Fachverfahren überwiegend in den dezentralen Budgets. Diese verteilen sich auf zehn unterschiedliche Sachkonten in den jeweiligen Produktbereichen. Die zentrale IT bewirtschaftete im Jahr 2014 lediglich rund 50 Prozent der Gesamtaufwendungen. Eine umfängliche Erfassung bzw. Auswertung an zentraler Stelle ist nicht ohne weiteres möglich und wurde in der Vergangenheit auch nicht eingefordert.

Zur Steuerung dieser Kosten sind aus Sicht der GPA NRW neben der eigenen Transparenz auch die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten bei Bereitstellung und Abnahme von Dienstleistungen entscheidend. Hierzu bedarf es u. a. transparenter, steuerbarer und verursachungsgerechter Abrechnungsgrundlagen.

Den größten Anwendungsbereich für IT in der Kreisverwaltung Lippe stellt – wie in allen Verwaltungen - das „Finanzwesen“ dar. Im Jahr 2014 wurden hierfür in den Produkten Finanzmanagement (001 004 005) und Kasse/Zahlungsabwicklung (001 004 006) rund 441.000 Euro verausgabt. Dies entspricht mehr als einem Viertel der gesamten Sachaufwendungen für Fachanwendungen. Der Kreis Lippe nutzt dabei neben dem Hauptverfahren KIRP auch die vom krz angebotenen Zusatzmodule „Papierloser Zahlungsprozess“, „ARCHIV“, „Vollstreckungswesen“, „Auskunftswesen“ und „Gebührenkasse“. Nach Angaben des Kreises konnte vor allem durch den papierlosen Zahlungsprozess Optimierungen realisiert werden. Eine langfristige Betrachtung dieser Effekte liegt jedoch nicht vor.

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

Hier kann man Erfahrungen aus der Vergangenheit einfließen lassen. Die Abrechnung des Hauptverfahrens erfolgt zum einen eine durch Abrechnung der „pauschalen Nutzung“. Diese Leistung umfasst u. a. die generelle Bereitstellung und Unterstützungsleistungen durch den Zweckverband und wird über einen Einwohnerschlüssel abgerechnet (2014: rund 156.000 Euro). Ein solcher Leistungsschlüssel entspricht dem Gedanken der Solidargemeinschaft, ist für die Kreisverwaltung nicht beeinflussbar. Änderungen im Abnahmeverhalten führen nicht zu Änderungen in den Kosten, sondern allein Zu- bzw. Wegzüge von Einwohnern im Kreisgebiet.

Weitere Abrechnungsgrößen im Finanzwesen sind momentan zum anderen die Arbeitsplatzpauschale sowie die „Bewegungssätze“. Die Arbeitsplatzpauschale betrug im Jahr 2014 rund 26.500 Euro. Sie ist davon abhängig, an wie viel Arbeitsplätzen KIRP genutzt wird. Die Steuerungsgröße ist hier die Anzahl der tatsächlichen Anwender.

Wird KIRP, z. B. durch Ausscheiden eines Anwenders, nicht mehr gleichartig benötigt, sollte durch einen festgelegten Prozess sichergestellt sein, dass eine entsprechende Meldung zum Dienstleister gelangt. Aktuell erfolgt die Festlegung der zugelassenen Nutzer bzw. erforderlichen Lizenzen über die Fachbereiche. Dies folgt jedoch keinem dokumentierten bzw. festgelegten Workflow. Damit kann nicht vermieden werden, dass nicht mehr genutzte Rechte trotzdem weitergeführt und abgerechnet werden.

Für „Bewegungssätze“ musste der Kreis Lippe im Jahr 2014 rund 136.200 Euro aufwenden. Die Summe basiert auf den 1.362.000 Kontierungen, Buchungen, Stornierungen usw. des Jahres. Auch hier bestehen Steuerungsmöglichkeiten, einerseits über eindeutige Buchungsvorgaben

(Kontierungsrichtlinien), andererseits über eine Bereitstellung von KIRP nur für einen vorgegebenen Nutzerkreis.

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

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

Ein ähnliches Vorgehen kann auf die weiteren Fachanwendungen übertragen werden. So werden z. B. auch vom Zweckverband Anwendungen im Zulassungswesen (2014: 155.000 Euro) und im Einwohnerwesen (2014: 115.000 Euro) abgenommen. Beide Fachverfahren werde aktuell über Größen abgerechnet, die dem Kreis keine tatsächliche Steuerungsmöglichkeit bieten (gespeicherte Fahrzeuge bzw. anteilige Einwohner). Eine Steuerung der Aufwände über die Nutzer ist hier nicht möglich. Höchstens eine Evaluierung der eigenen Leistungsbandbreite könnte hier zu Optimierungen führen. Hierzu muss festgestellt werden, ob der jeweilige Abnahmeumfang der Anwendung noch zur Aufgabenerledigung notwendig ist.

Eine solche Bedarfsermittlung gilt auch bei der Abnahme von IT-Leistungen bei Dritten. In der Kreisverwaltung Lippe ist hier z. B. die geografische Informationsverarbeitung ein großer Einzelbereich. Für entsprechende Anwendungen wurden 2014 insgesamt rund 233.000 Euro aufgewendet (63.000 Euro davon für Abschreibungen eigener Software).

Erfahrungsgemäß, u. a. aufgrund der zu verarbeitenden, komplexen Datenmengen, werden hier oft autarke IT-Infrastrukturen und IT-Knowhow vorgehalten. Da sich diese fachlich-inhaltlichen Organisationen aber auch auf die zentrale, technische Infrastruktur auswirken (z. B. hinsichtlich Schnittstellen), sollte eine Einbindung in eine zentrale IT-Steuerung angestrebt werden. Dies könnte z. B. ein Berichtswesen zu GeoGIS-Projekten umfassen.

Nach den Sachkosten stellen die Personalkosten mit rund 397.000 Euro den größten Anteil an den Kosten der Fachanwendungen. Für die Betreuung der Fachanwendungen wurden im Jahr 2014 6,06 Stellenanteile (davon 2,74 dezentral) bereitgestellt. Die dezentralen Anteile ergeben sich in erster Linie durch eine Betreuung der Fachanwendungen im Bereich GeoGIS durch dortiges Personal.

Wie schon bei den IT-Grunddiensten sind bei den zentralen Anteilen auch Stellenanteile berücksichtigt, die Anwendungen für Dritte betreuen. Diesen Aufwendungen wurden die entsprechenden Erträge gegenübergestellt. Hier ergeben sich nach Auswertung der entsprechenden Anteile der „PC-Pauschale“ für das Betrachtungsjahr Erträge in Höhe von 56.325 Euro. Damit wären im Jahr 2014 die Personalkosten für zirka eine Vollzeitstelle gedeckt.

Ob dies dem tatsächlichen Bedarf entspricht, konnte im Rahmen der Prüfung nicht ermittelt werden. Insofern wird auf die obigen Erläuterungen zur Abrechnung nach kostendeckenden Gesichtspunkten verwiesen.

Empfehlung

Der Kreis Lippe kann und sollte sich im Rahmen seiner Mitgliedschaft im Zweckverband dauerhaft für transparente und durch ihn steuerbare Abrechnungsgrundlagen einsetzen. Zudem sollte der benötigte Bedarf an Fachverfahren regelmäßig in Breite und Tiefe angeglichen werden. Leistungen für Dritte sollten auf der Grundlage der eingesetzten Ressourcen kostendeckend erbracht werden.

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