

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des
Kreises Minden-Lübbecke im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	5
Grundlagen	5
Prüfbericht	5
Inhalte, Ziele, Methodik	5
Prüfungsdurchführung im Kreis Minden-Lübbecke	7
→ IT-Gesamtbetrachtung	8
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	8
IT-Gesamtkosten	15
→ Einzelne Handlungsfelder der IT	16
IT-Grunddienste	16
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	22

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten im Kreis Minden-Lübbecke liegen im Vergleich auf einem erhöhten Niveau. Es gibt also einige Kreise, die ihre IT günstiger bereitstellen können. Die relevanten Ansatzpunkte, die Kosten im Kreis zu reduzieren, liegen dabei nicht nur in seinem unmittelbaren Einflussbereich. Erfolge lassen sich daher auch nur im Zusammenwirken mit anderen Beteiligten erzielen.

Ursachen sehen wir in fehlenden Vorgaben und in organisatorischen Schnittstellen. Auffällig sind dabei Stellenanteile für Grundsatzarbeiten auf operativer Ebene, die sich belastend auf die IT-Kosten auswirken. Diese werden auf nachgelagerter Ebene gebunden, da hier kleinteilige Entscheidungen bei Umsetzung und Einführung von IT-Lösungen notwendig sind.

Könnte die operative IT auf verwaltungsweit abgestimmte und durchsetzbare Grundsatzentscheidungen zurückgreifen, wären diese Stellenanteile nicht notwendig und die Gesamtkosten für IT würden sich im interkommunalen Mittel bewegen.

Auch bei den Fachanwendungen sehen wir Möglichkeiten, die Kosten zu senken. Ganz praktisch sollte zunächst das Störungsmanagement formalisiert werden. Dadurch werden Redundanzen in der Bearbeitung deutlich. Eine weitere Möglichkeit besteht in der kontinuierlichen Sicherstellung eines bedarfsgerechten Einsatzes der Fachverfahren. Leitschnur hierfür sollte eine IT-Strategie sein, welche die fachlich-inhaltlichen Anforderungen sowie die technischen Ansprüche unter dem Dach einer verwaltungsweit gültigen Gesamtstrategie bündelt und gewichtet.

Indirekt hat es der Kreis durch seine Mitgliedschaft im Zweckverband selbst in der Hand, transparente und steuerbare Grundlagen der Leistungserbringung mitzugestalten. Hierbei muss natürlich beachtet werden, dass ein Spagat zwischen wirtschaftlicher Steuerung der eigenen IT und Solidarität im Zweckverband gelingt. Dabei sollte dennoch nicht aus den Augen verloren werden, dass Wirtschaftlichkeit der eigenen IT am ehesten durch transparente und verursachungsgerechte Leistungsabrechnungen erzielt werden kann. Im aktuellen Umstellungsprozess „Finanzwesen“ sollten die Vertreter des Kreises ihre Erfahrungen bei der Abrechnung der bisherigen Fachverfahren einbringen.

Auf operativer Ebene verfügt der Kreis Minden-Lübbecke bereits über wesentliche Grundlagen, mit denen Instrumente sowie der organisatorische Rahmen für eine an strategischen Gesichtspunkten ausgerichtete IT entwickelt werden können. Hierzu zählen vor allem die notwendigen Grunddaten, aber auch Erfahrungen aus einzelnen Einführungsprozessen. Was fehlt sind konkrete Vorgaben, an denen sich die Beteiligten orientieren können. Dies sind Festlegungen zu Standardausstattungen, aber auch Prozesse, wie mit Abweichungen von diesen Standards umzugehen ist.

Diese Punkte sollten in einer umfassenden, verbindlichen, fortschreibungsfähigen IT Strategie des Kreises Minden-Lübbecke gebündelt werden, die der zentralen, strategischen Steuerung der IT dient.

In Hinblick auf die IT-Sicherheit verfügt der Kreis Minden-Lübbecke nach wie vor über die technischen Grundlagen eines sicheren IT-Betriebes. Es fehlen hier jedoch 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 Minden-Lübbecke 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 Minden-Lübbecke

Die IT-Prüfung in der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke wurde vom 13. Oktober 2015 bis 18. April 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 Minden-Lübbecke ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit dem für IT verantwortlichen Landrat und der Kreisdirektorin sowie weiteren beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises am 08.12.2016 erörtert.

➔ IT-Gesamtbetrachtung

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

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

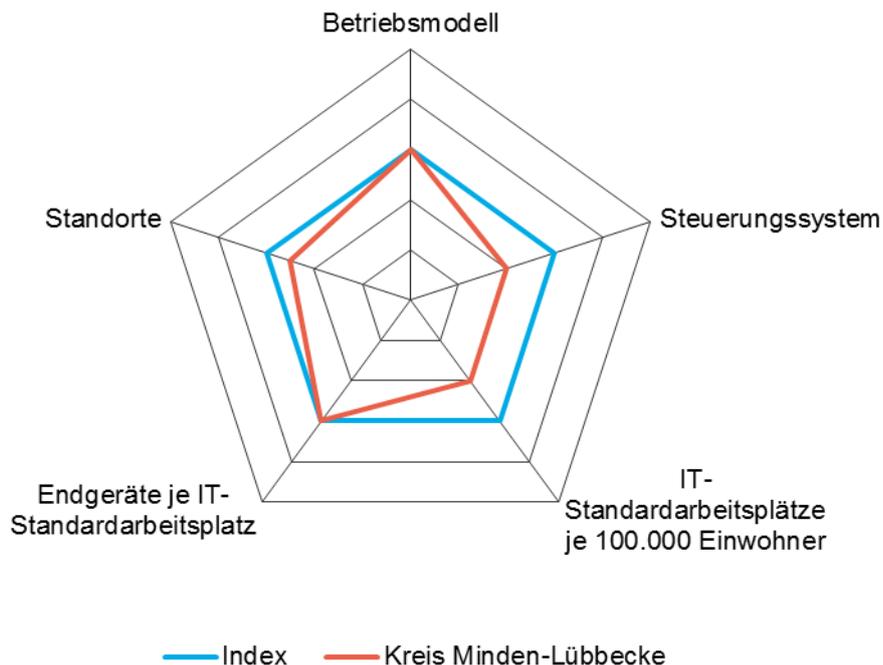
Zunächst analysiert die GPA NRW, wie diese Aspekte auf die IT-Spitzenkennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

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 Minden-Lübbecke 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 hat der Kreis die Möglichkeit, verursachungsgerechtere Abrechnungsgrundlagen einzufordern.

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 Minden-Lübbecke 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. Daneben

verfügt der Kreis über eine eigene Infrastruktur. Hierüber werden in erster Linie Verfahren angeboten, die das krz nicht bereitstellt. Dies gilt für Bereiche mit reinen Kreisaufgaben (z. B. in Gesundheits- und Umweltangelegenheiten).

Darüber hinaus werden in weiteren Bereichen Anwendungen eingesetzt, die nicht vom krz angeboten werden (Sitzungsdienst, Geoinformation), u. a. weil das krz bei Einführung keine geeigneten Produkte im Portfolio hatte. Die in der Verbandssatzung gemäß § 4 gestatteten Abweichungen von der Angebotspalette des krz werden somit grundsätzlich genutzt. Diese Abweichungen erfordern jeweils einen Abstimmungs- und Erörterungsprozess zwischen Kreis und Dienstleister. Hiervon machen auch andere Verbandsmitglieder, nach entsprechenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, regelmäßig Gebrauch.

Die Entscheidung für dieses Betriebsmodell wurde in der Vergangenheit nicht grundsätzlich hinterfragt. Ein Austritt aus dem Zweckverband wäre entsprechend der Satzung zwar möglich, dennoch wird die generelle Mitgliedschaft im Zweckverband, vor allem auch wegen der Homogenität im Kreis- und Verbandsgebiet und dem Grundgedanken der Solidarität im Zweckverband nicht in Frage gestellt.

Als Zweckverbandsmitglied kann der Kreis Minden-Lübbecke über Gremienarbeit das krz mitsteuern. Die Satzung sieht dazu vor, dass mit der Verbandsversammlung und dem Verwaltungsrat entsprechend befugte Organe bestehen. Alle Verbandsmitglieder besitzen das gleiche Stimmrecht. Darüber hinaus ist der Kreis Minden-Lübbecke 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.

Vertreten wird der Kreis Minden-Lübbecke in den Gremien des krz nicht durch den Landrat sondern durch die Kreisdirektorin. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte hier sicherstellen, dass sich durch diese zusätzliche Schnittstelle keine Reibungsverluste beim Informationsfluss ergeben.

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.

Dabei sind vor allem die Abrechnungsgrundlagen 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. Für den Kreis Minden-Lübbecke entspricht die Umlage im Jahr 2014 ungefähr zehn Prozent der Zahlungen an den Zweckverband. 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, transparente und steuerbare Komponenten und damit verursachungsgerechte Abrechnungsgrundlagen einzufordern.

Der Kreis sollte sicherstellen, dass der Informationsfluss von operativer zu strategischer IT ohne Reibungsverluste gewährleistet wird.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die strategische IT Steuerung im Kreis Minden-Lübbecke kann optimiert werden.

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.

Wie oben bereits dargestellt ist die Verantwortung für IT in der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke nach innen und außen getrennt. Eine Abstimmung zwischen beiden Verantwortlichkeiten kann im Steuerungsgremium des Kreises (Dezernentenrunde) erfolgen. Dabei ist auch regelmäßig die für IT zuständige Amtsleiterin vertreten. Damit sind IT-bezogene Themen grundsätzlich auf der Steuerungsebene verankert, doch die gewählte Form der Wahrnehmung könnte zu Reibungsverlusten führen, z. B. wenn der Informationsfluss nicht sichergestellt ist. Aus Sicht der Verantwortlichen in der Dezernentenrunde war dies in der Vergangenheit kein Problem. Gleichzeitig wurde vom Landrat aber darauf hingewiesen, dass im Jahr 2017 über organisatorische Änderungen mit Bezug zur IT nachgedacht werde.

Für die IT bestehen derzeit keine regelmäßigen Berichtspflichten (Projekte, IT-Sicherheit etc.). Der intern zuständige Landrat wird derzeit nur bei konkreten Sicherheitslagen und Schadensereignissen informiert. Künftig soll hierzu ein Managementsystem für Informationssicherheit (ISMS) eingeführt werden.

Innerhalb des Amtes „Steuerungsunterstützung und Interner Service“ ist die Arbeitsgruppe Informationstechnik für die IT-Infrastruktur der Kreisverwaltung zuständig. Damit ist die IT im Kreis Minden-Lübbecke weitestgehend zentral organisiert.

Zwischen der Leitung der Arbeitsgruppe und der Amtsleitung erfolgt regelmäßig ein fachlich-inhaltlicher Austausch, zudem erfolgen regelmäßig Rücksprachen beim Landrat zu allgemeinen IT-Themen und im Rahmen der Haushaltsberatungen.

Die Produktverantwortung (in erster Linie Fachanwendungen) obliegt den Fachbereichen. Die Mittel für konkrete Veränderungen werden von den Fachbereichen bei der IT angemeldet und von dort, als mittelbewirtschaftende Stelle, im Haushalt eingeplant.

Die Mittel für die zentralen, übergeordneten IT-Komponenten und Aufwände, werden zentral geplant und anhand von Verteilschlüsseln auf die Produkte im Hause verteilt. Die Verbuchung der Aufwände erfolgt auf entsprechenden Produktsachkonten in den Produkten der Ämter.

Durch diese Vorgehensweise verfügt die Leitung der Arbeitsgruppe über eine optimale Datengrundlage zu den wesentlichen Mengen und Strukturdaten und kann sich jederzeit einen Überblick über interne Leistungsbeziehungen verschaffen. Ein darauf aufbauendes Controlling oder Berichtswesen, was zur Steuerung der IT genutzt und mit dem z. B. der Mehrwert von IT-Leistungen nachgewiesen werden könnte, besteht jedoch derzeit noch nicht.

Auch bestehen bislang noch keine verwaltungsweit abgestimmten und durchsetzbaren Vorgaben, an denen sich IT-Projekte ausrichten sollten. Diese sollten von der verantwortlichen Steuerungsebene erlassen werden, um die Umsetzung von Anforderungen aus den Fachbereichen generell zu regeln.

Impulse zu Änderungen in der IT kommen in der Regel aus der operativen IT, den Fachbereichen oder vom Hauptdienstleister. Diese werden derzeit auf operativer Ebene jeweils punktuell auf ihre Umsetzbarkeit abgestimmt. Die Rahmenbedingungen dafür setzt die IT sich weitgehend selbst. Ein wesentliches Orientierungskriterium dabei ist das vorhandene Budget bzw. der Haushaltsplan.

Das Setzen solcher strategischer Orientierungspunkte sollte keine Aufgabe der operativen IT sein. Diese sollten sich vielmehr aus übergreifenden Aspekten und der Verwaltungsorganisation ableiten lassen. Hierzu zählen neben einschlägigen Dienstanweisungen auch Verfügbarkeitsanforderungen, Standardbeschreibungen, Notfalleinrichtungen etc. Als Bestandteil einer verwaltungsweit geltenden und damit durchsetzbaren IT-Strategie erlassen, böten sie sowohl der operativen IT als auch den Fachbereichen eine Richtschnur für den Einsatz der IT in der Kreisverwaltung.

IT und Organisation sind als Arbeitsgruppen um selben Amt angesiedelt und tauschen sich in regelmäßig stattfindenden Dienstbesprechungen aus. Gemeinsam sollen sie die Abläufe der Kreisverwaltung technisch unterstützen und laufend optimieren. Die Erledigung dieser Aufgabe kann aus Sicht der GPA weiter verbessert werden, da es weder ein hausweites Projektma-

nagement noch verbindliche Vorgaben zum Changemanagement gibt. So ist aus Sicht der Leitung der operativen IT nicht durchweg sichergestellt, dass diese immer frühzeitig an Projekten beteiligt wird.

Konkrete IT-Anforderungen der Fachbereiche werden derzeit im Dialog auf Arbeitsebene abgestimmt. Dies ist ein sehr aufwändiges und personalintensives Verfahren und bindet bei der operativen IT entsprechende Ressourcen.

Verringert werden könnte dies durch die Formulierung eines gemeinsamen Prozesses, bei dem IT-Lösungen unter organisatorischen Gesichtspunkten bewertet und abgestimmt werden. Im Sinne einer Geschäftsprozessoptimierung könnten so Anforderungen der Fachbereiche mit generell geltenden Vorgaben der Verwaltungsleitung abgeglichen und auf ihre technische Umsetzbarkeit hin geprüft werden. Dies wäre auch die Grundlage für eine Fortschreibung der Projekte, um die prognostizierten Wirkungen messbar zu machen.

→ **Empfehlung**

Eine einheitliche Verantwortung für die IT der Kreisverwaltung sollte angestrebt werden. Die auf operativer Ebene vorhandenen Grunddaten sollten zum Aufbau eines Controlling und Berichtswesens zur Steuerung der IT genutzt werden. Durch eine Ausrichtung an strategischen Zielen bietet sich hieraus die Grundlage einer verwaltungsweit gültigen IT-Strategie mit durchsetzbaren Parametern, an denen sich IT-Projekte ausrichten müssen.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

→ **Feststellung**

Der Kreis Minden-Lübbecke betreut im Verhältnis zur Einwohnerzahl weniger IT-Standardarbeitsplätze als andere geprüften Kreise. Die Kennzahlen werden dadurch belastet.

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 berücksichtigte 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 Minden-Lübbecke liegt die Zahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätzen mit 242 IT-Standardarbeitsplätzen 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 Minden-Lübbecke bedeutet somit rein rechnerisch eine Belastung, da der Nenner kleiner ist als bei den meisten Vergleichsverwaltungen.

Ein Grund für die niedrigere Ausstattung mit IT-Standardarbeitsplätzen im Kreis Minden-Lübbecke könnte u. a. die Ausgliederungen von Aufgabenbereichen sein. So ist z. B. der Eigenbetrieb Abfallentsorgung nicht Bestandteil der in dieser Prüfung ermittelten IT-Standardarbeitsplätze der Kernverwaltung.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

➔ **Feststellung**

Die Anzahl der IT-Endgeräte beeinträchtigt die Kennzahlenausprägung nicht wesentlich.

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.

In der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 1,24. Damit liegt sie auf Höhe des interkommunalen Durchschnitts von 1,22. Eine nennenswerte Beeinflussung der Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ ist hier nicht erkennbar.

Standorte

➔ **Feststellung**

Die Zahl der Verwaltungsstandorte wirkt sich nicht auf die Kostenkennzahlen aus.

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

In der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke liegt die Anzahl der Standorte mit 5,09 je 100 IT-Standardarbeitsplätze zwar etwas über dem interkommunalen Durchschnitt von 4,42. Dieser Wert ist aber dennoch unauffällig und damit eher neutral zu werten.

Diese Aussage wird gestützt durch die Anzahl der Standorte je 100.000 Einwohner. Diese liegt im Kreis Minden-Lübbecke bei zwölf und damit gleichauf mit dem interkommunalen Mittelwert. Die Zahl der Standorte der Kreisverwaltung wirkt insofern weder besonders belastend noch begünstigend auf die Kennzahlen.

IT-Gesamtkosten

➔ Feststellung

Für IT in der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke werden mehr Ressourcen bereitgestellt als in den Vergleichskreisen.

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



Kreis Minden-Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.734	4.199	4.558	5.198	12

Von den IT-Gesamtkosten entfallen 57 Prozent auf die Kostenstelle „Fachanwendungen“ und 43 Prozent auf die Kostenstelle „IT-Grunddienste“. 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 hat sowohl bei Vorleistungen, als auch bei einzelnen Ebenen, Möglichkeiten, die IT-Grunddienste günstiger bereitzustellen. Abgestimmte Vorgaben könnten entlastend wirken, zudem zeigen sich Optimierungsmöglichkeiten bei der Telekommunikation und dem Druck.

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



Kreis Minden-Lübbecke	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
2.016	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 43 Prozent an den gesamten IT-Kosten des Kreises Minden-Lübbecke.

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

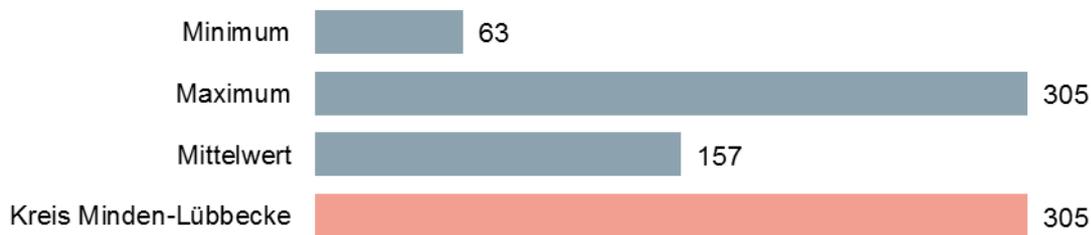
Dies ist auch grundsätzlich beim Kreis Minden-Lübbecke der Fall. Bevor jedoch diese einzelnen Ebenen genauer betrachtet werden, wird zunächst auf eine Auffälligkeit hingewiesen, die sich aus einer der vorgelagerten Kostenstellen ergibt.

Durch die Umlagesystematik werden Kosten der Vorkostenstellen 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. Beim Kreis Minden-Lübbecke betrifft dies die Vorkostenstelle „Grundsätze, Strategie, Handlungsrahmen“.

Grundsätze, Strategie, Handlungsrahmen

Dieser Kostenstelle sind vor allem strategische Aspekte der IT einer Verwaltung zugeordnet (Entwicklung von IT-Strategien, Rahmenplänen und Konzepten, z.B. Erarbeitung von Konzepten für Wirtschaftlichkeit/Energiesparen/GreenIT, Konzeption IT-Grundschutz, Entwicklung und Überwachung interner Standards etc.).

Kosten „Grundsätze, Strategie, Handlungsrahmen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2014



Kreis Minden-Lübbecke	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
305	109	151	184	12

Im interkommunalen Vergleich von zwölf Kreisen bildet der Kreis Minden-Lübbecke hier das Maximum ab. Betrachtet man die hier zu Grunde liegenden Kostenarten, wird deutlich, dass die Personalkosten mit einem Anteil von rund 78 Prozent (240 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung) den weitaus größten Anteil an dieser Kostenstelle haben. Der interkommunale Mittelwert liegt aktuell bei 122 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Ursächlich sind die zugeordneten Stellenanteile. Mit 2,13 Stellenanteilen (davon 0,3 dezentral) weist der Kreis Minden-Lübbecke hier rund eine Stelle mehr aus, als die Verwaltungen im Vergleich (Mittelwert 1,22 Stellen). Dies ist ungewöhnlich, weil bei einem Kreis mit einer Zweckverbandsmitgliedschaft Aufgaben in diesem Bereich oft von dort übernommen werden. Bei eher autarken Verwaltungen können hier dagegen mehr Stellen notwendig sein.

Auffällig ist zudem, dass sich die ermittelten Stellenanteile aus mehreren, kleinen Anteilen zusammensetzen, die sich auf zwölf Stellen in der IT verteilen. Der Kreis gibt hierzu an, dass die Stellen durch die aufwändigen Abstimmungsprozesse auf operativer Ebene bedingt sind. Dies gilt u. a. für IT-Projekte, bei denen fortlaufend, kleinteilige Abstimmungen notwendig sind. Zur Klärung z. B. genereller Umsetzungsmöglichkeiten, werden dabei die jeweils verantwortlichen Mitarbeiter der internen IT hinzugezogen.

An dieser Stelle wird deutlich, wie sich eine fehlende, umsetzbare und verwaltungsweit gültige IT-Strategie, auf die IT-Kosten einer Verwaltung auswirkt. Fehlende Vorgaben führen im vorliegenden Fall zu erhöhten, internen Abstimmungsbedarfen, für die anteilig Stellen bereitgestellt werden. Die an dieser Stelle ermittelten Kosten, wirken sich bei den nachfolgend betrachteten Ebenen der IT-Grunddienste sowie der Kostenstelle „Fachanwendungen“ belastend aus.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von 31 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 Minden-Lübbecke	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
621	550	628	933	12

Der Kreis Minden-Lübbecke kann seine IT-Standardarbeitsplätze zu vergleichsweise günstigen Konditionen bereitstellen. Im interkommunalen Vergleich liegen die Aufwendungen zwischen dem ersten Quartil und dem Mittelwert (693 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung).

Den größten Anteil an den Kosten haben die Sachaufwendungen mit 282 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (45 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 kann.

Weitere Einflussfaktoren, die die Kosten dieser Ebene begünstigen, erkennen wir im Anteil mobiler Geräte. Dieser liegt im Kreis Minden-Lübbecke im Jahr 2014 bei lediglich neun Prozent, während der interkommunale Mittelwert 14 Prozent liegt. Die mit dem Einsatz von mobilen Geräten verbundenen, bekanntermaßen höheren Abschreibungen wirken sich hier daher nicht aus.

Auch die quantitative Ausstattung mit Endgeräten in der Kernverwaltung liegt mit 1,24 Endgeräten je Arbeitsplatz auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes. Die Kosten eines Standardarbeitsplatzes werden somit nicht durch eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Endgeräten belastet.

Die Personalkosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze liegen mit 216 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unter dem interkommunalen Mittelwert (240 Euro).

Die oben behandelten Umlagen aus Vorkostenstellen haben mit 13 Prozent hier einen vergleichsweise höheren Anteil als im interkommunalen Mittel. Gelingt es daher, für diese vorgelagerten Leistungen weniger Ressourcen aufzuwenden, wird sich dies auch positiv auf die einzelnen Ebenen der IT-Grunddienste auswirken.

Telekommunikation

Die Kosten der Telekommunikation machen im Jahr 2014 für die Kreisverwaltung Minden-Lübbecke einen Anteil von 20 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 Minden-Lübbecke	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
396	222	339	403	12

Die Kosten der Telekommunikation liegen im Kreis Minden-Lübbecke für das Jahr 2014 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert (331 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung).

71 Prozent der Kosten für die Telekommunikation entfallen auf den Sachaufwand (279 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung). Diese Kosten umfassen neben Gesprächsgebühren auch Kosten der Geräte (Vertragsgebühren, Anschaffung/Abschreibung). Auffällig ist dabei, dass diese Kosten beim standardmäßigen Bezug auf einen Arbeitsplatz im interkommunalen Vergleich erhöht sind, beim Bezug auf die vorhandenen Telefonendgeräte (2014: 1.434 Endgeräte in der Verwaltung) jedoch günstiger sind als im interkommunalen Mittel.

So ergeben sich Sachkosten je Endgerät in Höhe von 145 Euro. Der Mittelwert liegt bei rund 170 Euro je Endgerät. Aus dieser Betrachtung lässt sich ableiten, dass die Kreisverwaltung Minden-Lübbecke eine quantitativ erhöhte Ausstattung im Bereich der Telekommunikation vorhält.

Dies bestätigt auch der Ausstattungsgrad mit Telefonendgeräten je Arbeitsplatz. Die Quote im Kreis Minden-Lübbecke liegt bei 1,92 Endgeräten je Arbeitsplatz, während sie im interkommunalen Mittel bei 1,46 Arbeitsplatz liegt.

Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der 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. Diese finden sich z. B. in Besprechungsräumen, Hallen etc. ohne ständige Personalpräsenz. Eine grundsätzliche Erhebung und Fortschreibung des Bestandes liefert die notwendigen Informationen, anhand derer die vorhandene Ausstattung mit dem tatsächlich benötigten Bedarf übereinander gebracht werden kann.

Mit 15 Prozent ist der Anteil der mobilen Telefonendgeräte an den gesamten Telefonendgeräten im Jahr 2014 unauffällig (Mittelwert 15 Prozent). Erfahrungsgemäß ist in allen Verwaltungen hier aber seit 2014 ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Diese Entwicklung sollte im Kreis Minden-Lübbecke vor dem Hintergrund des 2014 verabschiedeten „iPhone-Konzeptes“ daher hinsichtlich der Kosten beobachtet werden. Die bereits bestehende, weitgehend zentrale Vertragsverwaltung bietet dabei eine Grundlage für die Umsetzung verwaltungsweit abgestimmter Ausstattungsvorgaben auch in der Telekommunikation.

An Gesprächsgebühren fielen im Kreis Minden-Lübbecke je mobilem Telefonendgerät 266 Euro im Jahr an (interkommunaler Mittelwert: 249 Euro), bei den Festnetzgeräten beliefen sich die Gesprächsgebühren auf 60 Euro im Jahr (interkommunaler Mittelwert: 72 Euro). Die mobile Telefonie ist im Vergleich also etwas teurer als in den Vergleichsverwaltungen. Hier sollte die Qualität der Geräte bzw. die Verträge geprüft werden.

Die damit einhergehende Vertragsverwaltung ist in der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke, im Gegensatz zu den meisten anderen Verwaltungen, eindeutig geregelt und zentral zugeordnet. Dies führt zu höheren Personalkosten. Während der Mittelwert hier bei 55 Euro je Arbeitsplatz

liegt, wendet der Kreis Minden-Lübbecke hier 80 Euro je Arbeitsplatz auf. Auch hier ist auffällig, dass sich die insgesamt 0,89 Stellenanteile auf sechs Stellen verteilen. Dies unterstreicht den bereits angesprochenen erhöhten Abstimmungsaufwand, der sich auf Grund fehlender Vorgaben (z. B. zu eindeutigen Ausstattungsstandards) ergibt.

Erkenntnisse, ob sich an dieser Situation durch die Verabschiedung des „iPhone-Konzeptes“ etwas geändert hat, lagen im Laufe der Prüfung nicht vor und sollten dahin gehend ausgewertet werden.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2014 machen einen Anteil von 14 Prozent der „IT-Grunddienste“ der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke.

In interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

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

Kreis Minden-Lübbecke	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
275	216	248	283	12

Ähnlich wie die Kosten der Telekommunikation liegen die Druckkosten im Kreis Minden-Lübbecke für das Jahr 2014 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert (253 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung).

Auch hier sind, bei einem Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung die Kosten erhöht und beim Bezug auf ein Druckendgerät (2014: 533 Druckendgeräte in der Kreisverwaltung) günstiger als im Mittel der Vergleichsverwaltungen (Mittelwert: 547 Euro je Druckendgerät). Analog zur Telekommunikation könnte dies ein Hinweis auf eine erhöhte quantitative Ausstattung sein, der durch die entsprechende Kennzahl unterstrichen wird.

Im Kreis Minden-Lübbecke kommen auf einen Arbeitsplatz 0,7 Druckendgeräte, während im Mittel der Vergleichsverwaltungen nur 0,5 Drucker auf einen Arbeitsplatz kommen. Zudem ergab eine entsprechende Abfrage, dass 68 Prozent der Druckendgeräte in der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke überwiegend einzeln genutzt werden. Der Anteil in den Vergleichsverwaltungen liegt 2014 dagegen nur bei 45 Prozent.

Die höhere quantitative Ausstattung wirkt sich auch auf die Kosten aus. Der Sachaufwand, mit 76 Prozent der größte Anteil dieser Ebene, beläuft sich im Jahr 2014 auf 155.555 Euro. Davon entfallen 54 Prozent auf Druckerverbrauchsmaterial (Tinte/Toner etc.) und 25 Prozent auf die Bereitstellung der Geräte mittels Leasing/Miete/Mietkauf. Diese Bereitstellung erfolgte 2014 durch das krz.

Aus den 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 auszusteuern. Zudem bietet sich an zu prüfen, inwieweit der Umfang der Abnahme beim krz noch notwendig ist bzw. ob sich hier wirtschaftlichere Alternativen über Drittanbieter realisieren lassen.

➔ **Empfehlung**

Die operative Ebene sollte von strategischen Abstimmungen entlastet werden. Dies könnte durch die Formulierung von Standards und anderen Vorgaben erfolgen und könnte die Kosten der gesamten IT-Grunddienste entlasten. Zudem sollte eine regelmäßige, an diesen Vorgaben ausgerichtete Prüfung, erfolgen, ob der jeweilige Stand (z. B. Software Assurance, iPhone-Konzept, Umfang der Serviceleistungen „Druck“) dem ermittelten Bedarf entspricht.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

➔ **Feststellung**

Der Kreis Minden-Lübbecke hat Möglichkeiten, die Fachanwendungen noch günstiger bereitzustellen.

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

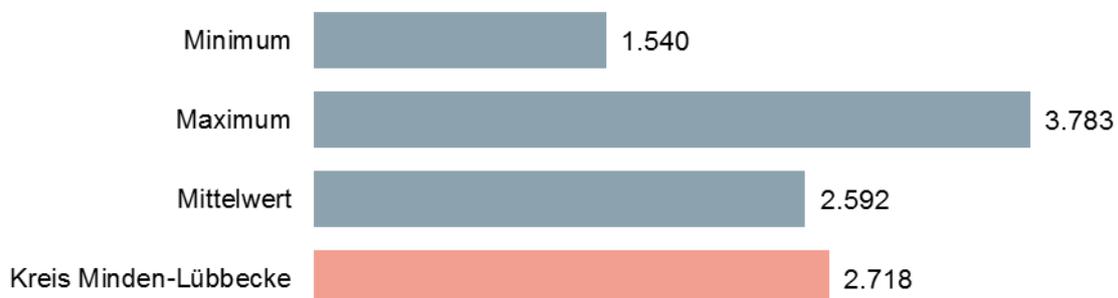
- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

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 selbst 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 Minden-Lübbecke	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
2.718	2.211	2.650	2.912	12

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ hat einen Anteil von 57 Prozent an den gesamten IT-Kosten des Kreises Minden-Lübbecke.

Mit 68 Prozent haben die Sachkosten den größten Anteil an den Kosten der Fachanwendungen im Kreis Minden-Lübbecke. Dies entspricht rund 1.380.000 Euro für die Bereitstellung von Fachanwendungen im Jahr 2014. Der größte Teil davon (76 Prozent, 1.050.000 Euro) entfällt auf Leistungen des krz, lediglich sieben Prozent werden für selbst erworbene Anwendungen abgeschrieben.

Den erfahrungsgemäß größten Anwendungsbereich stellt das „Finanzwesen“. Leistungen des krz in Höhe von rund 278.000 Euro umfassen dabei diverse Produkte (KIRP / AVVISIO / Abgabenwesen). Der vom krz angebotene „elektronische Geschäftsgang“ (eWork) sowie die Personalauskunft HANK werden jedoch, in Gegensatz zu anderen Verbandsmitgliedern, vom Kreis Minden-Lübbecke nicht abgenommen.

Dagegen werden in der Kreisverwaltung Minden-Lübbecke aktuell rund 220 KIRP-Nutzer (150 Buchungskräfte und 70 Auskunftsnutzer) durch lokale Installationen oder über die eigene Citrix XEN APP Umgebung versorgt. Damit entfällt die sonst an das krz abzuführende, monatliche Arbeitsplatzpauschale. Nach eigenen Berechnungen, werden hierdurch jährlich rd. 54.000 Euro eingespart. Demgegenüber muss der Kreis Minden-Lübbecke hier eine eigene Betreuung sicherstellen. Dies führt zu einem leicht erhöhten Personaleinsatz und wird weiter unten bei den Personalkosten dieser Kostenstelle thematisiert.

Der Bereich „Finanzwesen“ wird je nach genutztem Modul einzeln abgerechnet. Dabei entfielen 2014 rund 110.000 Euro auf die durch Vorkontierung, Stornierung, Buchung hervorgerufenen Bewegungssätze. Dies entspricht 1.100.000 Bewegungssätzen, die von den jeweiligen Nutzern erzeugt wurden. Mindestens für den Bereich der zentralen IT besteht hier ein Prozess, um die Zahl der, z. B. für die Veranschlagung interner Leistungsverrechnungen benötigten Bewegungssätze, so gering wie nötig zu halten. Dies weist auf eine grundsätzliche Problematik hin, bei der, z. B. durch fehlende Kontierungsvorgaben oder weitreichender, dezentraler Buchungsmöglichkeiten, die Zahl der Bewegungssätze nicht gesteuert wird.

Zudem wurden 2014 rund 140.000 Euro für die pauschale KIRP-Nutzung aufgewendet. Diese wird einwohnerbezogen berechnet und bietet daher dem Kreis keinerlei Steuerungsmöglichkeit.

Aktuell befindet sich der Bereich „Finanzwesen“ im Umbruch, da das eingesetzte Hauptverfahren „KIRP“ im gesamten Verbandsgebiet abgelöst wird. Die Entscheidung für eine neue Hauptanwendung wurde in den beschlussfassenden Gremien und damit auch mit Zustimmung des Kreises Minden-Lübbecke gefasst. Nach Auskunft des Kreises wurden seine Anforderungen und Bedarfe in dem Entscheidungsprozess abgefragt und ausreichend berücksichtigt.

Zum Zeitpunkt der Prüfung stand noch nicht fest, welche detaillierten Abrechnungsgrundlagen dem neuen Modell zu Grunde liegen. Der Kreis Minden-Lübbecke sollte hier ein Modell fordern, welches ihm ermöglicht, seine Kosten durch aktives Nutzungs- und Abnahmeverhalten selbst zu steuern.

Diese Überlegungen gelten auch für weitere Bereiche, für die Anwendungen des krz abgenommen werden. Hierzu zählen u. a. der Bereich „Zulassung/Führerschein“ (2014: 170.000 Euro) sowie der Bereich „Wahlen/Einwohnerwesen“ (2014: 115.000 Euro). Die Kosten der Anwendungen werden hier nach Größen abgerechnet, die aus Sicht der Kreisverwaltung durch sein Nutzungsverhalten nicht beeinflussbar sind (Abrechnung „je Fahrzeug“ bzw. „je Einwohner“). Im Fall des Einwohnerwesens wird der Kreis dabei noch an den Kosten des Verfahrens mit 1/3 der Einwohner im Umlageverfahren beteiligt, obwohl dieses Verfahren, nach Abschaltung der entsprechenden Webauskunft und Inbetriebnahme des Meldeportals für Behörden, nur noch über Schnittstellen genutzt wird. Veränderungen der Abrechnungsgrundlagen können letztlich nur über eine aktive Arbeit in den beschlussfassenden Gremien des Zweckverbandes herbeigeführt werden.

Nach dem Finanzwesen stellen die geografischen Informationssysteme die finanzintensivsten Anwendungen im Bereich der Kreisverwaltung. 2014 wurden hier Anwendungen sowohl beim krz (ALKIS, rd. 170.000 Euro) als auch von Dritten bezogen (ARCGis/Topographics, rd. 50.000 Euro).

Lizenzen und Verträge (gemäß EVB-IT) für die Fachanwendungen werden an zentraler Stelle in der IT verwaltet. Für entsprechende Aufgaben des Lizenzmanagements steht dort Personal zur Verfügung. Es gibt eine zentrale Übersicht über vorhandene und tatsächlich eingesetzte Lizenzen. Damit sind zwar die Grundlagen für eine rechtskonforme, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung von Anwendungen an zentraler Stelle gegeben. Der in den Fachbereichen benötigte Leistungsumfang wird auf Grund der dezentralen Produktverantwortung aber letztlich durch den zuständigen Fachbereich bestimmt.

Das wesentliche Kriterium dabei ist das Budget des verantwortlichen Bereichs. Ein weiteres Korrektiv, z. B. in Form einer IT-Strategie, mit der u. a. fachliche Aspekte hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die vorzuhaltende Infrastruktur im eigenen Rechenzentrum gewertet werden, besteht aktuell nicht. Dies führt bei fachlichen Veränderungswünschen, aus Sicht der operativen IT zu den oben beschriebenen Abstimmungen, die entsprechende Ressourcen binden.

Für die Betreuung, Wartung und Pflege der Fachanwendungen stellt der Kreis Minden-Lübbecke vergleichsweise mehr Stellenanteile bereit als in den Vergleichsverwaltungen. Im Jahr 2014 waren hier 4,71 Stellenanteile zugeordnet, davon 0,75 außerhalb der zentralen IT. Daraus ergibt sich eine etwas ungünstigere Betreuungsquote. Während im Schnitt der Vergleichsverwaltungen durch eine Stelle „Fachanwendungen“ 291 Standardarbeitsplätze betreut werden können, ergibt sich im Kreis Minden-Lübbecke eine Betreuungsquote von nur 1 zu 159.

Mit ursächlich hierfür sind zwei Aspekte: Zum stellt der Kreis Minden-Lübbecke die Betreuung der Hauptanwendung im Finanzwesen aktuell noch selbst sicher und spart dadurch die entsprechenden Pauschalzahlungen an das krz. Hier sollte nachgehalten werden, inwieweit diese dezentrale Betreuung sich nach dem Wechsel der Hauptanwendung noch lohnt bzw. ob dies überhaupt weiterhin ermöglicht wird.

Zum anderen besteht nach Aussage des Kreises kein formalisierter Prozess zur Beseitigung von Störungen (Störungsmanagement). Zwar werden Störungen und Probleme, v. a. größeren Umfangs zentral dokumentiert, allerdings besteht gegenüber den Fachbereichen keine Vereinbarung wann und wie Störungen zu melden sind. Trotz zentraler Kompetenz kann daher nicht verhindert werden, dass konkrete Problemstellungen der Fachbereiche doch vor Ort behoben

oder an einen Dienstleister weitergeleitet werden. Dies kann zu einer redundanten Leistungserbringung führen.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Minden-Lübbecke sollte sich in den beschlussfassenden Gremien für transparente Abrechnungsgrundlagen einsetzen, die eine ausreichende Steuerung ermöglichen.

Eine verwaltungswert gültige IT-Strategie sollte die Ausrichtung der IT beschreiben und sicherstellen, dass die in der Gesamtstrategie und den Fachstrategien festgeschriebenen Ziele auch hinsichtlich ihrer technologischen Voraussetzungen erreicht werden können.

Hierzu zählt auch die Abstimmung eines Prozesses zum Störungsmanagement

➔ 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