

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des
Kreises Soest im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
➔ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	5
Grundlagen	5
Prüfbericht	5
Inhalte, Ziele und Methodik	5
➔ Prüfungsablauf	8
➔ IT-Gesamtbetrachtung	9
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	9
IT-Gesamtkosten	16
➔ Handlungsfelder der IT	17
IT-Grunddienste	17
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	21

→ Managementübersicht

Die Gesamtkosten der Informationstechnik (IT) liegen beim Kreis Soest im Vergleich über dem interkommunalen Mittelwert.

Maßgeblichen Einfluss auf die Positionierung haben die außerordentlich hohe Anzahl an dezentralen IT-Stellenanteilen sowie die damit verbundenen Personalkosten. Der Kreis sollte diesbezüglich durch geeignete Maßnahmen eine größere Transparenz für eine Analyse der Situation herstellen. Die gpaNRW vermutet anhand der vom Kreis Soest geschilderten Vor-Ort-Situation, dass die Anzahl der dezentralen Stellenanteile mit IT-Aufgaben geringer als angegeben sein dürfte. Angenommen der Kreis Soest hätte lediglich durchschnittlich viele dezentrale IT-Stellenanteile gemeldet, so würden sich die IT-Gesamtkosten auf einem deutlich niedrigeren Kennzahlenniveau bewegen.

Die Ausprägung der IT-Kennzahlen des Kreises wird durch eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätzen stark begünstigt. Zudem wirken sich die relativ geringe Anzahl der an die IT angebundenen und prüfungsrelevanten Standorte sowie die entsprechenden Netzkosten begünstigend auf die Kennzahlenausprägung aus.

Das vom Kreis Soest gewählte Betriebsmodell ist eine Kombination aus langfristiger Bindung an den kommunalen Zweckverband KDVZ Citkomm ohne Abnahmezwang sowie umfangreicher eigenverantwortlicher IT-Bereitstellung.

Das Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung einige Möglichkeiten die IT effektiv gestalten zu können. Der theoretische Gestaltungsspielraum wird vom Kreis in der Praxis stärker als bei den anderen Citkomm-Kreisen ausgenutzt. Der Kreis Soest sollte sich jedoch intensiv und kritisch an der strategischen Weiterentwicklung der KDVZ Citkomm vor dem Hintergrund der Fusion mit dem Zweckverband KDZ Westfalen-Süd hin zur Südwestfalen-IT beteiligen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf eine größtmögliche Kostentransparenz und Verursachungsgerechtigkeit der Leistungen des Zweckverbands gerichtet werden.

Das interne Steuerungssystem beim Kreis Soest stellt grundsätzlich sicher, dass die strategische Steuerungsebene mit allen entscheidungsrelevanten Informationen versorgt wird. Jedoch sollte dem Kreis unbedingt klar sein, welches Personal in den Fachbereichen mit originären IT-Aufgaben betraut ist.

Die strategische Ausrichtung der operativen IT-Ebene erfolgt auf Basis umfangreicher und formalisierter Instrumente und Prozesse. Dabei ist besonders die strategische Ausrichtung der IT zur Optimierung von verwaltungsweiten Geschäftsprozessen seit 2014 zu erwähnen. Parallel hierzu ist die bewusste Ausrichtung des IT-Service-Managements an internationalen Standards hervorzuheben.

Aus sicherheitstechnischer Perspektive hat sich der Kreis Soest seit der letzten GPA-Prüfung erheblich weiterentwickelt. So wurde die IT-Infrastruktur im Kreishaus komplett neu konzipiert

sowie u.a. ein Notfallkonzept erstellt. Zudem wird eine BSI¹-Konformität der technischen Infrastruktur angestrebt.

Der Kreis Soest sollte prüfen, ob mit der bestehenden Infrastruktur die IT-Leistungserbringung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeweitet werden kann.

¹ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW 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 gpaNRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW 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 gpaNRW 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. In der Kreisverwaltung des Kreises Soest hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfbericht als Empfehlung aus.

Inhalte, Ziele und 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.

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 betrachtet die gpaNRW die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT. 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 gpaNRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor:

Die IT-Prüfung der gpaNRW 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 hat die gpaNRW bedeutende und 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.

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 gpaNRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Kennzahlenvergleich

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. 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 gpaNRW 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 je 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.

➔ Prüfungsablauf

Die gpaNRW hat die IT-Prüfung beim Kreis Soest vom 19. November 2015 bis zum 04. Januar 2018 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung),
- Mathias Elbers und
- Jörg Cronacher.

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Grunddaten und Informationen sind in einem Prüfungsvermerk festgehalten. Diese Daten wurden vom Kreis zeitnah geliefert.

Der vorliegende Prüfbericht baut auf dem Prüfungsvermerk auf und schließt damit die überörtliche Prüfung der Informationstechnik im Kreis Soest ab.

➔ IT-Gesamtbetrachtung

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

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

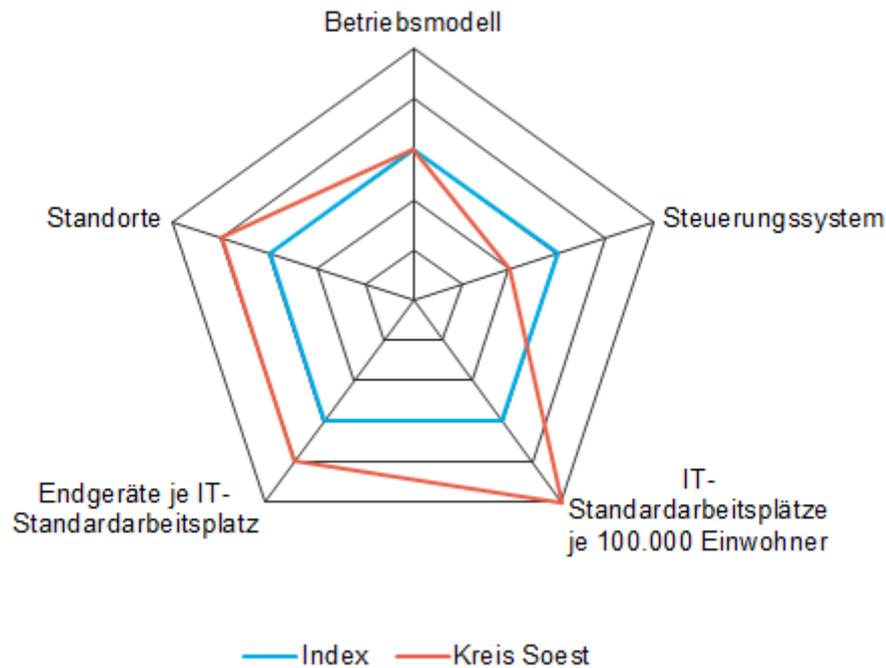
Zunächst analysiert die gpaNRW, wie diese auf die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

Anschließend stellt die gpaNRW 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“ beim Kreis Soest 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 vom Kreis Soest gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung einige Möglichkeiten die IT effektiv gestalten zu können. Der theoretische Gestaltungsspielraum wird vom Kreis in der Praxis stärker als bei den anderen Citkomm-Kreisen ausgenutzt.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung eines Kreises. Mit dem Betriebsmodell legt der Kreis 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 sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen er von wem in Anspruch nimmt.
- Er sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.
- Der Kreis sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Der Kreis Soest ist Gründungsmitglied des Zweckverbands KDVZ Citkomm und mit dem gewählten Betriebsmodell insgesamt gesehen in der Auswahl seiner IT-Leistungen relativ flexibel.

Die Satzung des Zweckverbandes ermöglicht es dem Kreis IT-Leistungen auch von Dritten zu beziehen. Insofern existiert grundsätzlich keine Abnahmeverpflichtung für die vom Zweckverband angebotenen Leistungen.

Der Kreis vertritt seine Interessen gegenüber der KDZ Citkomm durch den Kreisdirektor als zweiten stellvertretenden Vorstandsvorsteher des Zweckverbandes. Außerdem entsendet der Kreis jeweils drei Mitglieder in die Verbandsversammlung und zwei Mitglieder in den Verwaltungsrat des Zweckverbandes. Die Leitung der Abteilung 10 (IT und Organisation) ist Mitglied im Beirat der KDZ Citkomm, der Entscheidungen der beschlussfassenden Organe fachlich vorbereitet.

Mehr als drei Viertel aller IT-Kosten sowie über zwei Drittel der IT-Sachkosten resultieren beim Kreis Soest aus Aufwendungen der eigenverantwortlichen IT-Bereitstellung. Die Situation zeigt im Vergleich zu den anderen Citkomm-Kreisen, dass der Kreis die theoretischen Optionen des Betriebsmodells in der Praxis intensiv ausnutzt.

Auf Basis vorausgehender Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden in großem Umfang IT-Leistungen außerhalb des Portfolios der KDZ Citkomm eingekauft. Bei der Beschaffung von Standardhardware werden beispielsweise Ausschreibungen durchgeführt und nicht standardmäßig Warenkörbe des Zweckverbandes genutzt. Auch im Bereich Vermessungs- und Katasterwesen wird auf Fachanwendungen anderer Anbieter zurückgegriffen. Die Netzinfrastruktur wird zudem, anders als bei den übrigen Citkomm-Kreisen, nicht vom Zweckverband in Anspruch genommen. Nach eigenen Angaben geht damit eine höhere Performance bzw. Leistungsfähigkeit im Verwaltungsnetz des Kreises einher.

Neben dem Einwohnermaßstab werden vom Zweckverband auch durch die Mitglieder beeinflussbare Größen wie Lizenzen oder Fallzahlen als Bemessungsgrundlage für die Entgeltermittlung verwendet. Zusätzlich erhebt der Zweckverband von den Verbandsmitgliedern eine Umlage zur Deckung der Aufwendungen für die Bereitstellung der Infrastruktur und Basissysteme, zur Gewährung der kontinuierlichen technischen Weiterentwicklung, für die Entwicklung von fachlichen IT-Lösungen sowie zur Deckung von Zukunftslasten (insbesondere Pensions- und Beihilfeverpflichtungen). Berechnungsgrundlage für diese Entwicklungsumlage ist die Zahl der Einwohner.

Ein Teil der Entwicklungsumlage wird jährlich vom Kreis in ein sogenanntes Kontokorrent eingezahlt. Dieser Betrag kann vom Kreis Soest in seiner Höhe nicht gesteuert werden. Es handelt sich dabei um eine Vorfinanzierungsart für den Zweckverband, aus der der Kreis eigene IT-Projekte, Entwicklungen und Dienstleistungen abrufen kann. Beim Kreis Soest liegt diesbezüglich der Schwerpunkt bei Maßnahmen der Umstellung des Finanzverfahrens. Der Kreis ist der erste Citkomm-Kreis, der ab 01. Januar 2016 auf das neue Finanzverfahren umgestiegen ist.

In 2015 wurden durch die Verbandsversammlung der KDZ Citkomm strategische Kernprodukte und geänderte Finanzierungsgrundsätze beschlossen. Demnach werden Fachverfahren, die langfristig von allen Verbandsmitgliedern genutzt werden, zu den Kernprodukten gezählt. Die Finanzierung erfolgt im Umlageverfahren von allen Mitgliedern im Sinne des Solidaritätsgedankens eines Zweckverbandes auf Basis der Einwohnerzahl. Seit 2016 macht die einwohnerbasierte und nicht durch den Kreis beeinflussbare Umlage den mit Abstand größten Kostenblock der durch den Zweckverband in Rechnung gestellten Leistungen aus. Darin sind auch Kosten enthalten, die nicht die originären Aufgaben eines Kreises berühren (Einwohnermeldewesen).

Die Abrechnungstransparenz für den Kreis Soest hat sich somit durch die ausgeweitete Umlagesystematik insgesamt eher verschlechtert und sollte deshalb regelmäßig in den Gremien eingefordert werden.

Es bleibt zudem abzuwarten wie sich die Produktentwicklung und Preisgestaltung der KDVZ Citkomm im Rahmen der Fusion mit dem Zweckverband KDZ Westfalen-Süd hin zur Südwestfalen-IT entwickeln werden. Nach Angaben des Kreises ist auch außerdem noch nicht abzuschätzen wie sich die weiteren Fusionschritte auf die zukünftigen Einflussmöglichkeiten des Kreises in den beschlussfassenden Gremien auswirken werden.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte sich intensiv und kritisch an der strategischen Weiterentwicklung der KDVZ Citkomm vor dem Hintergrund der Fusion mit dem Zweckverband KDZ Westfalen-Süd hin zur Südwestfalen-IT beteiligen. Dabei sollte auch auf eine größtmögliche Kostentransparenz und Verursachungsgerechtigkeit der Leistungen des Zweckverbandes hingewirkt werden.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Das intern implementierte Steuerungssystem beim Kreis Soest stellt grundsätzlich sicher, dass die strategische Steuerungsebene mit entscheidungsrelevanten Informationen versorgt wird. Die Transparenz bezüglich dezentraler IT-Stellenanteile ist jedoch stark verbesserungswürdig. Hier fehlen belastbare Informationen aus dezentralen Bereichen mit IT-Stellenanteilen. Die strategische Ausrichtung der operativen IT-Ebene erfolgt auf Basis umfangreicher und formalisierter Instrumente und Prozesse. Der Kreis hat für sich aber noch nicht geprüft, ob mit der eigenen IT-Infrastruktur die interkommunale Zusammenarbeit ausgeweitet werden kann.

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

Die IT ist mit den Sachgebieten IT-Service Management, IT-Infrastruktur und GIS der Abteilung 10 (IT und Organisation) zugeordnet, welche dem Kreisdirektor als Leiter des Dezernates 02 (Service, Rettungsdienst, Feuer- und Katastrophenschutz) untersteht. Der Kreisdirektor ist die für die strategische Steuerung der IT verantwortliche Person in der Verwaltungsführung.

Die Abteilung IT und Organisation wurde Anfang 2014 aus den vorherigen Sachgebieten EDV-Technik und Organisation gebildet. Maßgebliches Ziel bei der Zusammenlegung war die einheitliche Steuerung der einzelnen Bereiche.

Die grundlegende Basis für eine wirksame Steuerungsunterstützung wurde durch den Kreis geschaffen. So werden IT-Themen regelmäßig zwischen Kreisdirektor und Leitung der Abteilung 10 aus finanzieller und sicherheitstechnischer Perspektive abgestimmt. Das zentrale Controlling generiert regelmäßig Berichte mit IT-Bezug. Der IT-Bericht zum zugehörigen IT-Konzept des jeweiligen Haushaltsjahres stellt den Umsetzungsstand zu den Schwerpunkten der IT in der Kreisverwaltung Soest zusammen. Hierzu existiert ein umfangreiches Kennzahlensystem auch im Haushaltsplan des Kreises. Seit 2016 wird zur besseren und schnelleren Analyse von entsprechenden Daten ein Business-Intelligence-System² aufgebaut.

Die Informationslage des Kreises ist in IT-Belangen relativ transparent. Insgesamt gesehen kann die Steuerungsunterstützung durch ein Controlling aber nur so gut sein, wie die Qualität der hierfür nötigen Daten. Ein maßgebliches Datendefizit besteht hier für die Thematik der dezentralen Stellenanteile mit IT-Aufgaben. In der Praxis muss dem Kreis Soest klar sein, welche Personalressourcen in den einzelnen Fachbereichen mit IT-Aufgaben vorhanden sind.

Der IT-Bedarf sowie die entsprechenden Anfragen aus den Fachbereichen werden durch die Abteilung 10 priorisiert und gesteuert. Dies geschieht softwaregestützt nach ITIL³-Vorgaben durch ein zentrales Tool. Tolerierbare Ausfallzeiten werden derzeit in einem Regelwerk zusammengefasst. Dies erfolgt im Rahmen eines zertifizierten Qualitätsmanagementsystems. IT-Aspekte mit übergeordneter Relevanz werden in Sitzungen auf Dezernatsebene eingebracht. Zudem werden die politischen Gremien über ein verwaltungstypisches Vorlagensystem zwecks Beratung und Entscheidung eingebunden.

Im Kreis Soest bestehen zudem umfassende verwaltungsübergreifende und strategische Vorgaben, an denen sich die operative IT ausrichten kann:

- Zukunftskonzept 2020 mit strategischen, perspektivischen, operativen Zielen sowie Handlungsfeldern,
- vom Kreisausschuss zugestimmtes Konzept der Abteilung IT und Organisation mit den Budgets und Schwerpunkten für das jeweilige Haushaltsjahr sowie
- E-Government-Masterplan Kreis Soest - Fortschreibung 2015 bis 2018.

Der Leiter der Abteilung 10 ist neben IT-Angelegenheiten auch für typische Aufgaben der Verwaltungsorganisation verantwortlich. Die aufbauorganisatorische Verbindung von IT und Organisation gewährleistet grundsätzlich, dass Belange der IT, der Verwaltungsorganisation und anderer Querschnittsbereiche sowie auch der Fachbereiche im interdisziplinären Austausch angemessen berücksichtigt werden können.

Lizenzen und Verträge (gemäß EVB-IT) werden beim Kreis an zentraler Stelle verwaltet. Für Aufgaben des Lizenzmanagements steht entsprechend geschultes Personal zur Verfügung. Es gibt eine zentrale Übersicht über vorhandene und tatsächlich eingesetzte Lizenzen. Rechte und Pflichten aus Dienstleistungsverträgen sind bekannt. Der Kreis Soest wird beim Software Asset

² Systematische Analyse von Daten in elektronischer Form.

³ IT Infrastructure Library: Vordefinierte Prozesse, Funktionen sowie Rollen, wie sie typischerweise in Unternehmen vorkommen. Eine Kernanforderung ist dabei die Messbarkeit von Prozessen.

Management⁴ von einem externen Dienstleister unterstützt. Damit sind die Grundlagen für eine rechtskonforme, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung von Anwendungen gegeben.

Beim Störungsmanagement des Kreises wird durch die bestehenden Prozesse die Möglichkeit einer schnellstmöglichen Wiederherstellung der IT-Systeme gewährleistet. Die entsprechende Dokumentation erlaubt die Ausweisung und Analyse von Leistungszahlen.

Weniger als ein Drittel aller IT-Kosten entfällt auf Zahlungen an den Zweckverband, vor allem für Fachanwendungen. Daneben werden, wie bereits oben erwähnt, viele IT-Systeme vom Kreis selber betrieben. Diese Konstellation ist laut eigenen Angaben historisch gewachsen und aus der Notwendigkeit entstanden die gestellten Anforderungen an die IT erfüllen zu können. Beispiele sind hier das Verwaltungsnetz, die Umsetzung von E-Government Projekten sowie die Einführung von E-Akten.

Aufgrund der von der gpaNRW vorgefundenen IT-Infrastruktur sollte der Kreis Soest jedoch prüfen, ob die interkommunale Zusammenarbeit und IT-Leistungserbringung weiter ausgebaut werden kann.

→ **Empfehlung**

Dem Kreis Soest sollte klar sein, welches Personal mit dezentralen IT-Aufgaben betraut ist. Außerdem sollte geprüft werden, ob die Leistungserbringung an Dritte ausgeweitet werden kann.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

→ **Feststellung**

Die Kennzahlenausprägungen für den Kreis Soest werden durch die große Anzahl an IT-Standardarbeitsplätzen stark begünstigt.

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 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.

⁴ Verwaltung von Softwarelizenzen zur Optimierung und Steuerung von Softwarebeständen zwecks Kontrolle von Kosten und rechtlichen Risiken.

- Die Kreise setzen unterschiedlich viel Personal für gleiche Aufgaben ein.

Die ermittelte Zahl an IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohner liegt im interkommunalen Vergleich weit über dem Durchschnitt. Die gpaNRW hat bereits im letzten IT-Prüfbericht in 2010 darauf hingewiesen, dass der Kreis äußerst viele Bildschirmarbeitsplätze im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl aufweist.

Viele IT-Standardarbeitsplätze bilden eine größere Verteilmenge bei der Bildung von Kennzahlen. Die hierdurch entstehenden Kosten steigen jedoch nicht proportional zur höheren mengenmäßigen Ausstattung. Die technische Grundinfrastruktur wie z.B. das Netz oder die zentralen Rechnersysteme verursacht fixe Kosten. Diese verändern sich bei eher größeren Kapazitätsanpassungen. Deshalb ist bei allen Ausführungen im Prüfbericht zu beachten, dass die rechnerischen Kennzahlenwerte für den Kreis etwas ungünstiger einzuschätzen sind.

Zur besseren Beurteilung der Wertungen wird in diesem Prüfbericht an den relevanten Stellen mit Alternativbetrachtungen gearbeitet. So lässt sich erkennen, wo der Kreis Soest stünde, wenn die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner durchschnittlich und damit unauffällig wäre.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

Die Anzahl der betreuten IT-Endgeräte wirkt sich in Beziehung zur Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze leicht begünstigend auf die Kennzahlausprägungen aus.

IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, erhöhen die IT-Kosten, ohne dass sich die 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.

Das Verhältnis von IT-Endgeräten zu IT-Standardarbeitsplätzen ist beim Kreis Soest leicht unterdurchschnittlich.

Standorte

→ Feststellung

Die Anzahl der an die IT angebundenen und prüfungsrelevanten Standorte wirkt sich begünstigend auf die Kennzahlausprägungen des Kreises Soest aus.

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

Die Anzahl der an die IT angebundenen und prüfungsrelevanten Standorte im Kreis Soest liegt im interkommunalen Vergleich unter dem Durchschnittswert.

Der Kreis Soest ist einer derjenigen Kreise in NRW mit einer relativ geringen Einwohnerdichte. Für den Kreis bestehen hierdurch zunächst einmal schwierige Rahmenbedingungen seine Verwaltungsdienste bürgernah mit verhältnismäßig wenigen Standorten anzubieten.

In Bezug auf die Einwohnerzahl kommen beim Kreis Soest jedoch überdurchschnittlich viele Einwohner auf einen prüfungsrelevanten Standort. Nach eigenen Angaben hat der Kreis Soest in den letzten Jahren Standorte konsolidiert. Die IT muss entsprechend weniger Standorte an das Verwaltungsnetz anbinden und geringere Ressourcen für das Netz einsetzen.

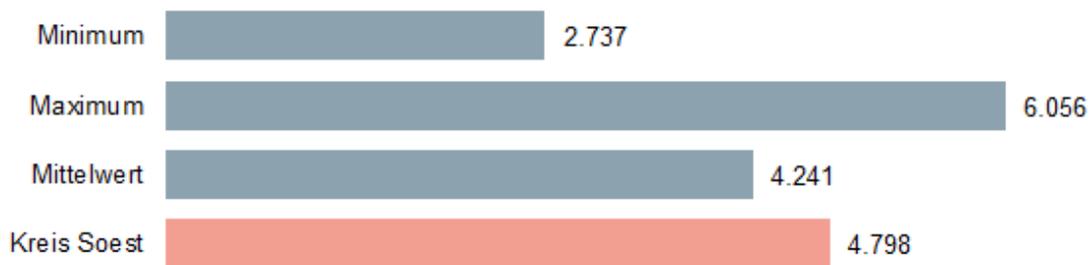
IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

Der Kreis Soest weist erhöhte Gesamtkosten für seine IT-Leistungen auf. Eine alternative Betrachtung mit einer durchschnittlichen Zahl an IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohner würde die Kennzahlenausprägung weiter belasten. Der Kreis befände sich dann im sehr ungünstigen Bereich der statistischen Vergleichsreihe.

Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation im Kreis Soest ist der interkommunale Vergleich der IT-Gesamtkosten im Verhältnis zur Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung:

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



Kreis Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.798	3.466	4.419	4.750	24

Angenommen der Kreis Soest hätte lediglich durchschnittlich viele dezentrale IT-Stellenanteile gemeldet, so würden sich die IT-Gesamtkosten auf einem niedrigeren Niveau bewegen. Der Kennzahlenwert würde dann bei etwa 4.100 Euro liegen.

Näheres ergibt sich aus der nachfolgenden Betrachtung der Handlungsfelder.

➔ Handlungsfelder der IT

Um die einzelnen Handlungsfelder der IT abbilden und interkommunal vergleichen zu können hat die gpaNRW 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.

Der Kreis positioniert sich bei den entsprechenden Kosten für die zentralen Rechnersysteme je IT-Standardarbeitsplatz nah am Mittelwert. Ähnlich stellt sich die Situation beim Netz dar: Die gesamten Netzkosten des Kreises sind im interkommunalen Vergleich durchschnittlich.

Darüber hinaus haben überdurchschnittlich viele Stellenanteile für übergeordnete, grundsätzliche und strategische IT-Aspekte beim Kreis Soest einen starken Einfluss auf die Kennzahlenausprägung. Diese Situation ergibt sich aus der konsequenten ITIL-Ausrichtung, die als Gesamtziel die Optimierung von Geschäftsprozessen hat. Der intensive Personaleinsatz und die damit verbundenen Gemeinkosten spiegeln die hohe Priorität des Themas für den Kreis Soest wider.

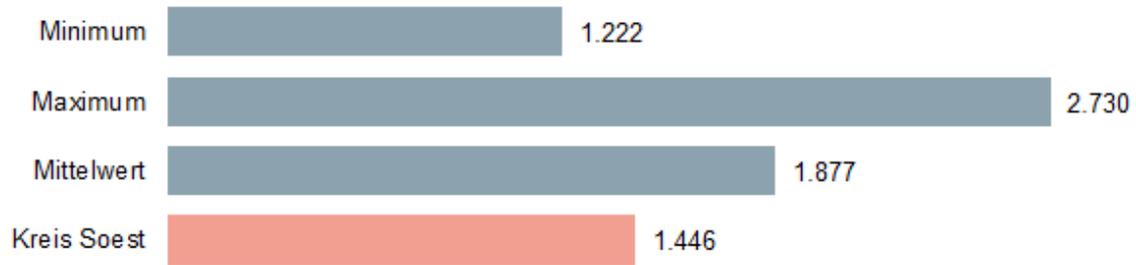
Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2014 hat die gpaNRW die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt:

IT-Grunddienste

➔ Feststellung

Die Bereitstellung der IT-Grunddienste erfolgt beim Kreis Soest zu insgesamt niedrigen Kosten.

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



Kreis Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.446	1.611	1.897	2.113	24

Näheres ergibt sich aus der nachfolgenden Betrachtung der IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation und des Drucks.

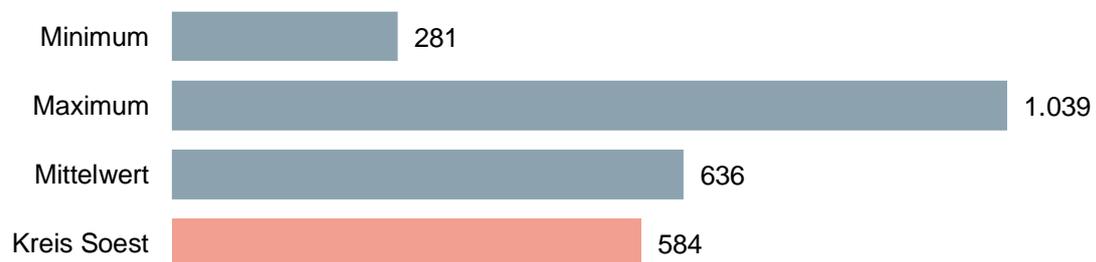
Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich der Kreis folgende Fragen stellen:

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

Ziel sollte 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 übergeordneten Kosten der IT-Grunddienste machen einen Anteil von 40 Prozent der entsprechenden Gesamtkosten aus. Diese ergeben sich aus den Kosten für Vorleistungen wie bereits oben erwähnt.

Übergeordnete Kosten der „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2014

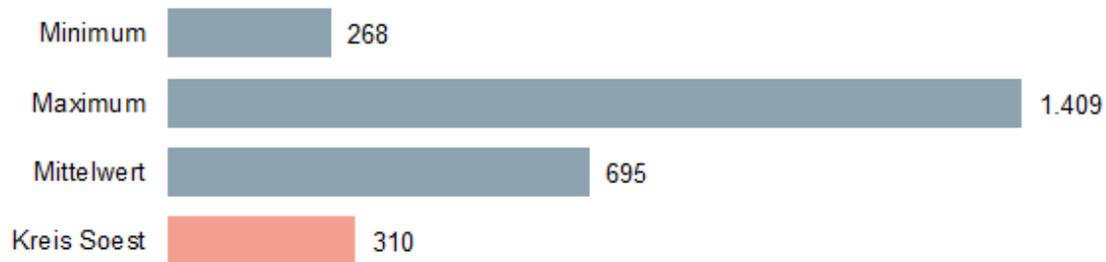


Kreis Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
584	538	607	717	24

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von rund 22 Prozent der IT-Grunddienste aus.

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



Kreis Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
310	521	628	895	24

Der Kreis Soest setzt für die Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze im interkommunalen Vergleich ein Minimum an Stellenanteilen ein. Die Personalkosten sind entsprechend minimal. Diese Einordnung ist jedoch auch vor dem Hintergrund der Thematik der gemeldeten dezentralen Stellenanteile zu sehen. Diese sind gemäß Einschätzung des Kreises vollständig den Fachanwendungen und nicht den hier aufgeführten IT-Standardarbeitsplätzen zugeordnet worden. Falls in den betreffenden Stellenanteilen auch konkrete Anteile für die Betreuung von IT-Standardarbeitsplätzen enthalten sein sollten, würde sich die Positionierung hier etwas verändern.

Die Sachkosten für die Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze sind zudem sehr günstig. Der größte Posten besteht hier aus den Abschreibungen für Standardhardware z.B. auch für Thin Clients⁵.

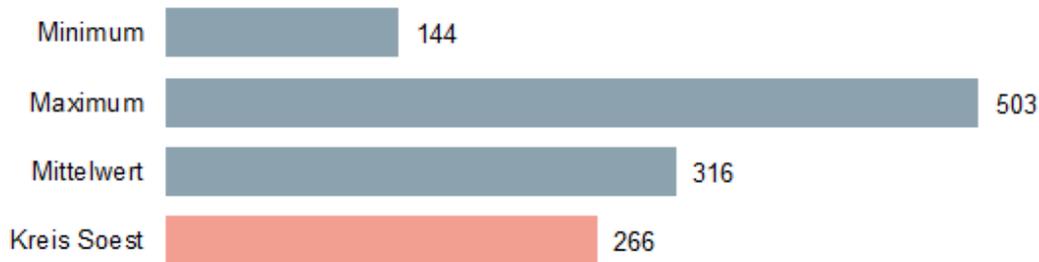
Mehr als drei Viertel der beim Kreis Soest eingesetzten Arbeitsplatzrechner in 2014 waren bereits Thin Clients, Tendenz weiter steigend. Nach eigenen Angaben wird ganz bewusst für die Systempflege und -verwaltung an einer zentralen Stelle das Thin-Client-Computing zwecks Senkung des Gesamtaufwands eingesetzt. Durch die Einführung der Virtualisierung auch im Arbeitsplatzumfeld steigen die Anforderungen an das zentrale Speichersystem des Kreises. Deshalb wird dieses System seit 2016 weiter ausgebaut und es werden laufend neue Technologien z.B. zur verbesserten Datensicherung getestet.

Telekommunikation

Die Kosten für die Bereitstellung der Telekommunikation machen einen Anteil von rund 18 Prozent der IT-Grunddienste aus.

⁵ Netzwerk-Computer, deren Betriebssystem und Anwendungssoftware auf zentralen Servern liegen.

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



Kreis Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
266	240	319	379	24

Die eingesetzten Stellenanteile für die Betreuung der Telekommunikation liegen im Maximumbereich, ähnlich stellen sich die Personalkosten dar. Die Sachkosten liegen demgegenüber im Minimumbereich. Der größte Sachkostenblock besteht aus Abschreibungen gefolgt von Kosten für die Festnetztelefonie. Nach Angaben des Kreises soll der Ausbau der VoIP-Telefonanlage, auch in den Außenstellen, fortgesetzt werden. Positive Kostenauswirkungen dieser Maßnahme, auch auf den Einsatz von Personalressourcen in der IT, bleiben abzuwarten.

Druck

Die Kosten für die Bereitstellung des Drucks machen einen Anteil von rund 20 Prozent der IT-Grunddienste aus.

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



Kreis Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
286	182	228	276	24

Die eingesetzten Stellenanteile für die Betreuung des Drucks liegen im mittleren Bereich. Dementsprechend befinden sich die Personalkosten auf mittlerem Niveau. Die Sachkosten liegen leicht über dem Mittelwert. Der größte zentrale Sachkostenblock besteht aus den Leasingkosten für die Drucker.

Die Kreisverwaltung verfolgt bereits seit 2013/2014 das Ziel die Zahl der Arbeitsplatzdrucker laufend zu reduzieren. Der Bestand an Arbeitsplatzdruckern wurde hierfür im Jahr 2013 analysiert und seitdem stetig verringert.

Parallel hierzu hat der Kreis bereits umfangreiche Verbesserungen angestoßen:

Im Rahmen des zentralen Druckoutputmanagements erfolgte die Analyse des Druckoutputs. Anschließend wurde ein strategisches Druckoutputkonzept erstellt. Ziel ist die Reduzierung von Arbeitsplatzausdrucken, Portokosten und Bearbeitungszeiten. Die Erstellung des Konzeptes erfolgte im Jahr 2015.

Des Weiteren ist eine Anbindung der Multifunktionsgeräte an das DMS⁶-System geplant. Unter Idealbedingungen können zukünftig positive Auswirkungen dieser Maßnahme auf die Druckkosten angenommen werden. Zwar kann davon ausgegangen werden, dass hierdurch die Kosten bei den Fachanwendungen steigen. Bei optimaler Workflowunterstützung sollte dies jedoch zu erheblicher Druckkosteneinsparung führen können. Die entsprechenden Kosteneffekte für den Kreis bleiben abzuwarten.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ Feststellung

Die Bereitstellung der Fachanwendungen erfolgt beim Kreis Soest zu sehr hohen Kosten. Die Kennzahlensausprägung wird durch die Zuordnung der außerordentlich vielen dezentralen IT-Stellenanteile bei den Fachanwendungen stark belastet. Angenommen der Kreis Soest hätte lediglich durchschnittlich viele dezentrale IT-Stellenanteile gemeldet, so würden sich die Kosten leicht unterhalb des Durchschnitts einordnen.

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

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

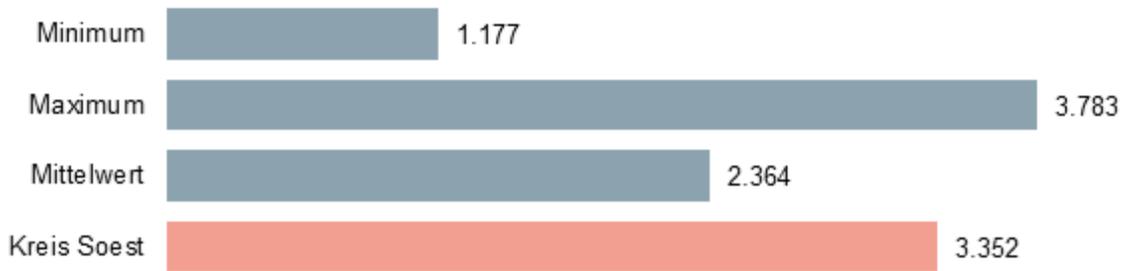
Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte der Kreis/die Städteregion selbst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

Die Fachanwendungskosten stellen sich im interkommunalen Vergleich für den Kreis Soest wie folgt dar:

⁶ Dokumenten-Management-System.

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2014



Kreis Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.352	1.768	2.394	2.729	24

Zur Situation der dezentralen IT-Stellenanteile wird auf die vorherigen Ausführungen verwiesen. Eine abschließende Analyse kann erst dann erfolgen, wenn eine entsprechende Transparenz durch den Kreis hergestellt worden ist.

Die Sachkosten liegen nah am Mittelwert. Der größte zentrale Sachkostenblock besteht aus den Kosten für Leistungen der Citkomm. Hier bilden die Kosten für die typischen großen Wesen wie z.B. das Finanzverfahren oder Führerscheinwesen den Schwerpunkt. Daneben entfallen weitere Kosten auf Leistungen z.B. im Vermessungs- und Katasterwesen, die nicht bei der Citkomm abgenommen werden.

Die Mitgliedskreise der KDvZ Citkomm werden durch die Nutzungsoption von Einwohnermeldedaten finanziell stärker belastet als andere Vergleichskreise. Das Einwohnermeldewesen gehört grundsätzlich zum Portfolio für kreisangehörige Kommunen, der Solidaritätsgedanke zur Unterstützung der Kreiskommunen spielt nach eigenen Angaben jedoch eine Rolle. Die Verteilung der Kosten für das Einwohnermeldewesen durch den Zweckverband ist historisch bedingt und orientiert sich nicht an der tatsächlichen Inanspruchnahme der Fachanwendung.

Die Situation bei den Fachanwendungen ist nach Angaben des Kreises historisch gewachsen. Die vergleichsweise große Bandbreite an selber bereitgestellten Anwendungen ist ein Resultat aus strategischen Entscheidungen weit vor dem Betrachtungsjahr 2014. Beispielsweise sind drei Bibliotheksverfahren parallel von der IT zu betreuen. Mittlerweile konnten feste Prozesse etabliert werden, um Bedarfsmeldungen aus den einzelnen Fachbereichen formalisiert und standardisiert entscheiden zu können. Es wird an dieser Stelle auch auf die Ausführungen zum IT-Steuerungssystem verwiesen.

Auf Seiten der Citkomm ist die Bildung von Paketen für bestimmte Kernprodukte zu berücksichtigen. Mit dem Ziel die bisherige Fachanwendungsbreite des Zweckverbandes einzudämmen, sollte jedoch aus Sicht der gpaNRW keine Verschlechterung der Abrechnungstransparenz für die Mitglieder einhergehen.

Nach Angaben des Kreises sollen zukünftig für IT-Services an Dritte mehr Erträge durch verbesserte Kalkulationsgrundlagen erzeugt werden. Beispielsweise wird der Stadt Werl seit 2016 im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit ein Verfahren im Geo-/Gis-Bereich zur Verfügung gestellt. Hier ist mit Mehrerträgen zu rechnen, die im Rahmen einer erneuten Kennzahlenbildung bei den Fachanwendungskosten aufwandsmindernd abgesetzt würden.

➔ **Empfehlung**

Der Kreis Soest sollte beim Zweckverband auf eine größtmögliche Kostentransparenz der Leistungen des Zweckverbandes hinwirken. Bei den eigenverantwortlich bereitgestellten Systemen sollte der Umfang der historisch gewachsenen Bandbreite an Fachanwendungen überprüft werden. Eine weitergehende Standardisierung ist empfehlenswert. Für eine Analyse der Situation der dezentralen IT-Stellenanteile sollte der Kreis für eine entsprechende Transparenz sorgen.

Herne, den 04. Januar 2018

gez.

Michael Kuzniarek

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de