gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Informationstechnik des Kreises Heinsberg 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 14
- Einzelne Handlungsfelder der IT 16
  - IT-Grunddienste 16
  - Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen 20

Managementübersicht

Die IT-Kosten des Kreises Heinsberg liegen auf einem äußerst niedrigen Niveau. Es gibt bisher keinen Kreis, der seine IT günstiger bereitstellen kann. Es bestehen nur wenige Ansatzpunkte, die IT-Kosten des Kreises Heinsberg weiter zu reduzieren.

Mit der Möglichkeit, sich am Markt frei zu bewegen, hat der Kreis Heinsberg ein vorteilhaftes Betriebsmodell gewählt, das effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen sowie die zu tragenden Kosten bietet. Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, die der Kreis zur wirtschaftlichen IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine sachgerechte Grundlage.

Der Kreis Heinsberg kann die guten Rahmenbedingungen für sich nutzen. Dazu wählt er bedarfsweise Leistungen und Anbieter aus oder stellt einzelne Leistungen wie z.B. das Finanzwesen eigenverantwortlich bereit. Dies schlägt sich im Betrachtungsjahr 2014 in geringen Sachkosten in nahezu allen Handlungsfeldern der IT nieder. Zudem sind die Personalkosten, gemessen an den selbst wahrgenommenen IT-Aufgaben, auffällig gering. So hat der Kreis Heinsberg für sich einen Weg gefunden, durch die Kombination eines bedarfsgerechten Produkt- und Leistungsportfolios und einem geringen Personaleinsatz, die IT-Leistungen für die Kernverwaltung wirtschaftlich bereitzustellen.

Die gpaNRW hat lediglich im Bereich der Druckleistungen einen Ansatzpunkt gefunden, die IT-Kosten im Kreis Heinsberg weiter zu reduzieren. Hier setzt der Kreis Heinsberg auffällig viele Druckendgeräte ein. Dabei wären nahezu alle Endgeräte geeignet, gemeinschaftlich genutzt zu werden. Verbindliche Vorgaben zur gemeinschaftlichen Druckernutzung könnten die Anzahl der Druckendgeräte und mithin die bereits unterdurchschnittlichen Druckkosten weiter reduzieren.

Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten, das gut funktionierende Steuerungssystem des Kreises Heinsberg zu optimieren:

- Mehr Orientierung für die operative IT durch ergänzende strategische Vorgaben:

  Derzeit fehlen eine explizite IT-Strategie und eine IT-Sicherheitsleitlinie. Zudem ist nicht definiert, welche Ausfallzeiten für die eigenen Anwendungen und Systeme in einem Störfall maximal toleriert werden. Derartige Vorgaben sind die Grundlage für die Maßnahmen- und Infrastrukturplanung der IT.

- Ressourcen und Kompetenzen für die Betrachtung von Verwaltungsprozessen schaffen:

  Systematische Prozessuntersuchungen sind erforderlich, um ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse konsequent identifizieren und auf Optimierungspotenziale durch einen IT-Einsatz prüfen zu können.

- Formalisierte und systematische Informationsweitergabe an die für die IT verantwortliche Person auf der Ebene der Verwaltungsführung (CIO):

  Ein geregeltes Berichtswesen für sicherheitsrelevante Informationen und Kosteninformationen würde die derzeit gut funktionierenden, aber größtenteils informellen und bedarfsorientierten, Steuerungsmechanismen absichern.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit hat der Kreis Heinsberg alle Empfehlungen der gpaNRW aus der letzten IT-Prüfung umgesetzt. Damit besteht eine gute Grundlage für einen weitgehend sicheren IT-Betrieb.

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 ist der Vergleich 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 Heinsberg 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, 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 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 IT-Prüfung in der Kreisverwaltung hat die gpaNRW vom 31.08.2016 bis 26.01.2018 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Sven Alsdorf

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

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises erörtert.

IT-Gesamtbetrachtung

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

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

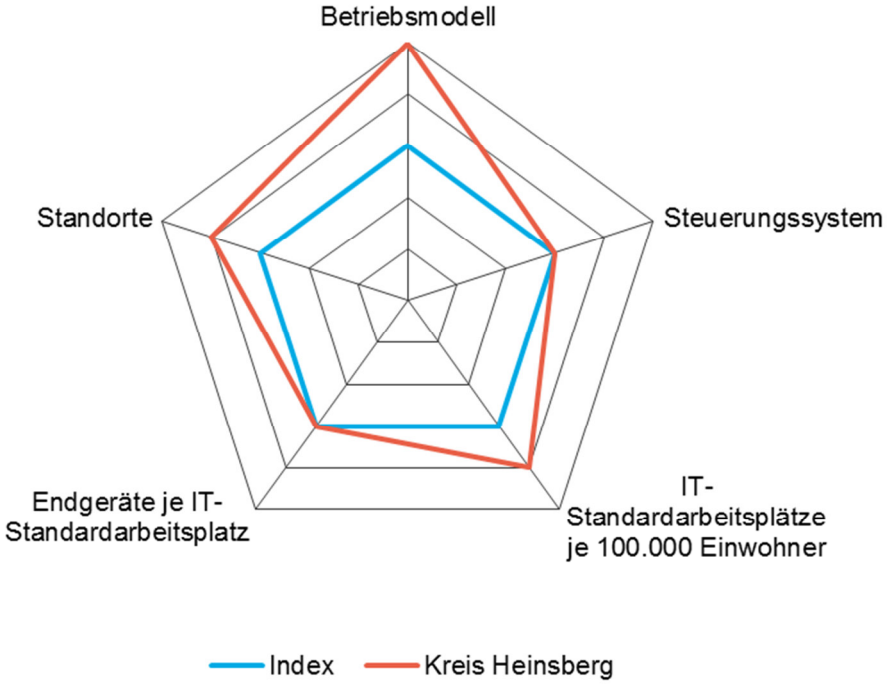
Zunächst analysiert die gpaNRW, wie diese auf die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

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“ des Kreises Heinsberg 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 Betriebsmodell des Kreises Heinsberg bietet die größtmöglichen strategischen Gestaltungsspielräume.

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 Heinsberg betreibt seine IT mit Unterstützung der „regio iT gesellschaft für informationstechnologie mbh“ in Aachen. Rund 27 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen der regio iT. Dabei ist der Kreis Heinsberg lediglich Kunde und kein Mitgesellschaf-

ter der regio iT. Darüber hinaus greift der Kreis Heinsberg auftragsbezogen auch auf Dienstleistungen von weiteren IT-Serviceanbietern zurück. Zahlreiche Verfahren, darunter auch das Finanzwesen, betreibt der Kreis Heinsberg eigenverantwortlich in seiner eigenen IT-Infrastruktur.

Innerhalb dieses Betriebsmodells kann der Kreis jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen er wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt er die größtmögliche Flexibilität, um sämtliche IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist er in der Lage, die IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Inwiefern der Kreis Heinsberg dies für sich ausnutzen kann, wird unter dem Aspekt „IT-Gesamtkosten“ sowie auf der Ebene der einzelnen Handlungsfelder der IT eingehend erläutert.

In dem gewählten Betriebsmodell trägt der Kreis Heinsberg die Verantwortung für die Betriebsbereitschaft vieler Verfahren sowie der zu verarbeitenden Daten selbst. Dies stellt hohe Anforderungen an das interne Steuerungssystem des Kreises.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**
Das interne Steuerungssystem des Kreises Heinsberg ist anforderungsgerecht ausgestaltet, bietet aber Optimierungspotenzial.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt. Eine Person der Verwaltungsführung nimmt diese wahr. Ihr liegen die hierfür notwendigen Informationen vor.
- Es existieren konkrete Vorgaben an die IT. Diese berücksichtigen übergeordnete Belange und Einzelinteressen der Organisationseinheiten des Kreises/der Städteregion.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Der Kreis/Die Städteregion überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Die IT ist im Kreis Heinsberg aufbauorganisatorisch als eigenes Sachgebiet innerhalb des Haupt- und Personalamtes angesiedelt. Das Haupt- und Personalamt ist Teil des Dezernates I. Der zuständige Dezernent ist die für die IT verantwortliche Person auf der Ebene der Verwaltungsführung (CIO).

Sicherheits- und kostenrelevante Informationen werden bei Bedarf zu Steuerungszwecken aktiv durch den Dezernenten abgerufen. Ein systematisches Berichtswesen existiert nicht. Allerdings können die zur Steuerung relevanten Kosteninformationen zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und ausgewertet werden. Begünstigt wird dies durch eine überwiegend zentrale Bewirtschaftung des IT-Budgets.

Die Verwaltungsleitung hat noch nicht alle strategischen Rahmenbedingungen, die zur Orientierung der operativen IT erforderlich sind, verbindlich geregelt. Zwar bestehen Regelungen zum Umgang mit Internet- und Email, ein Datenschutzkonzept sowie ein IT-Notfallkonzept. Derzeit fehlen allerdings eine explizite IT-Strategie und eine IT-Sicherheitsleitlinie. Zudem ist nicht definiert, welche Ausfallzeiten für die eigenen Anwendungen und Systeme in einem Störfall maxi-

mal toleriert werden. Derartige Verfügbarkeitsanforderungen sind eine wesentliche Grundlage für die Ressourcenplanung in der eigenen Infrastruktur.

Die Anforderungen der jeweiligen Fachämter, als Kunden der IT, werden in einem geregelten Verfahren berücksichtigt. Dabei werden eingehende Anforderungen zunächst auf ihre technische und finanzielle Machbarkeit hin geprüft.

Die Organisationsaufgaben werden von einem eigenständigen Sachgebiet innerhalb des Haupt- und Personalamtes erledigt. Somit besteht eine aufbauorganisatorische Verbindung von IT und Organisation. Erfahrungsgemäß begünstigt dies die Vernetzung beider Bereiche. Einerseits bestehen kurze Kommunikationswege, andererseits laufen alle erforderlichen Informationen in der Leitungsfunktion zusammen. Nach eigenen Angaben bestehen dennoch Möglichkeiten, die Zusammenarbeit zu optimieren. Das gilt insbesondere für die Einführung systematischer Prozessbetrachtungen als Ausgangspunkt für einen wirtschaftlichen IT-Einsatz.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Heinsberg sollte der operativen IT, durch eine IT-Strategie und eine IT-Sicherheitsleitlinie, mehr Orientierung geben. In diesem Zusammenhang sollte er auch die bestehende Notfallplanung um verbindliche Verfügbarkeitsvereinbarungen ergänzen.
Zudem sollte der Kreis Heinsberg die derzeit gut funktionierende Informationsweitergabe zwischen IT und CIO durch ein geregeltes Berichtswesen absichern.
Der Kreis Heinsberg sollte auch eine noch engere Vernetzung von IT und Organisation anstreben. Ziel sollte sein, wesentliche Geschäftsprozesse durch einen IT-Einsatz optimal zu unterstützen. Dazu sollte er in Erwägung ziehen, die Organisationsressourcen und -kompetenzen zu stärken.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

→ **Feststellung**
Eine höhere Anzahl an IT-Standardarbeitsplätzen begünstigt die Kennzahlenausprägung des Kreises Heinsberg.

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 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.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner liegt im Kreis Heinsberg mit gut 302 über dem interkommunalen Durchschnitt von 276. Die fixen IT-Kosten werden somit auf eine deutlich höhere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für den Kreis Heinsberg daher begünstigend aus.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ **Feststellung**
Die Anzahl der betreuten IT-Endgeräte beeinträchtigt die Kennzahlenausprägung im Kreis Heinsberg 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.

Im Kreis Heinsberg liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplatzen bei 116 Prozent. Damit liegt sie unter dem interkommunalen Durchschnitt von 123 Prozent. Eine nennenswerte Beeinflussung der Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ ist hier jedoch nicht erkennbar.

Standorte

→ **Feststellung**
Die geringe Anzahl der Verwaltungsstandorte des Kreises Heinsberg wirkt sich begünstigend auf dessen Kostenkennzahlen aus.

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

Im Kreis Heinsberg liegt die Anzahl der Standorte mit 2,39 je 100 IT-Standardarbeitsplätze deutlich niedriger als bei den meisten geprüften Kreisen. Der interkommunale Durchschnitt liegt bei 4,17. Die geringere Anzahl von Standorten im Kreis Heinsberg begünstigt dessen Kostensituation.

IT-Gesamtkosten

Feststellung
Der Kreis Heinsberg stellt seine IT zu äußerst geringen Kosten bereit.

Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation in der Kreisverwaltung ist der Vergleich der IT-Gesamtkosten im Verhältnis zu der Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung.

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

Kreis Heinsberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.737	3.637	4.466	5.044	18

Keiner der bisher geprüften Kreise weist in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringere IT-Kosten auf. Wie bereits unter dem Aspekt der Einflussfaktoren erläutert, begünstigt die vergleichsweise höhere Zahl von IT-Standardarbeitsplätzen im Kreis Heinsberg dessen Kennzahlenausprägung. Allerdings zeigt sich auch in Bezug auf die Einwohnerzahl ein sehr positives Ergebnis. Dies wird in nachstehender Tabelle deutlich.

IT-Kosten je Einwohner des Kreises in Euro im Jahr 2014

Kreis Heinsberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,27	10,19	11,85	13,28	18

Bei dieser Kennzahl spielt die Zahl der IT-Standardarbeitsplätze keine Rolle. Das Ergebnis relativiert sich dadurch nur wenig. Der Kreis Heinsberg weist hier immer noch den zweitniedrigsten Wert auf.

Die Einwohnerzahl gibt Auskunft über die Größe eines Kreises und somit zumindest ansatzweise auch über dessen Aufgabenspektrum. Sie gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um diese Aufgaben zu erledigen. Zudem spiegelt sich in der Einwohnerzahl auch nicht wider, inwiefern der Kreis Aufgaben an kreisangehörige Kommunen delegiert oder an Sondervermögen, Gesellschaften etc. ausgelagert hat. Diese Aspekte spielen allerdings bei der Bemessung und Bewertung von IT-Kosten im interkommunalen Vergleich eine wesentliche Rolle.

Näheren Aufschluss gibt hier die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze. Sie steht für das Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein wichtiger Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Grundsätzlich sollte eine Korrelation zwischen den IT-Kosten und der Zahl der IT-Standardarbeitsplätze feststellbar sein. Die gpaNRW hat daher für die nachstehenden Analysen den arbeitsplatzbezogenen Vergleich gewählt. Aufgrund der beschrieben Begünstigung durch die hohe Zahl von IT-Standardarbeitsplätzen werten wir die Kennzahlen für den Kreis Heinsberg tendenziell negativer, als sich aus der reinen Darstellung ergibt. Dennoch bleibt es bei einem sehr positiven Ergebnis für den Kreis Heinsberg.

Die IT-Kosten des Kreises Heinsberg setzten sich wie folgt zusammen:

IT- Kostenbestandteile im Kreis Heinsberg und im interkommunalen Vergleich in 2014 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Erträge	Gemeinkosten
Kreis Heinsberg	16,4	80,5	-0,0	3,1
Interkommunaler Durchschnitt	24,8	72,5	-2,0	4,7

Wie sich Sach- und Personalkosten innerhalb der Gesamtkosten aufteilen, ist wesentlich vom gewählten Betriebsmodell abhängig. Während eine eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Auffällig ist, dass die Personalkostenanteile für den Kreis Heinsberg geringer ausfallen, als es bei einigen Kreisen die weniger IT-Aufgaben eigenständig wahrnehmen. Die Sachkostenanteile sind dementsprechend höher. Wie nachstehend dargestellt, liegt dies in erster Linie an sehr geringen Personalkosten und nicht an zu hohen Sachkosten.

Die Personalkosten im Kreis Heinsberg sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung die niedrigsten, die wir bisher im Prüfsegment erhoben haben. Sie liegen mit knapp 496 Euro deutlich unter dem ersten Quartilswert von 796 Euro. Dieser Wert korrespondiert auch mit der Betreuungsquote des Kreises. Sie beläuft sich auf knapp 137 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle. Keiner der bisher geprüften Kreise weist eine noch positivere Betreuungsquote auf.

Auch die Sachkosten im Kreis Heinsberg liegen mit knapp 2.202 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringer als bei drei Viertel der Vergleichskreise. Vor dem Hintergrund, dass rund ein Drittel der Sachkosten auf mehrwertsteuerpflichtige Leistungen der regio iT entfällt, ist dieser Wert umso positiver. Im Unterschied zu den Leistungen der regio iT sind die Leistungen eines Zweckverbandes derzeit noch von der Mehrwertsteuer befreit. Da die meisten Kreise im Prüfsegment in unterschiedlichem Umfang Leistungen von Zweckverbänden abnehmen, ist der Kreis Heinsberg hier bis zur Höhe der Mehrwertsteuer benachteiligt.

Weitergehende Erkenntnisse werden im Folgenden auf der Ebene der einzelnen Handlungsfelder thematisiert.

Einzelne 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.

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

IT-Grunddienste

→ **Feststellung**
Der Kreis Heinsberg stellt die IT-Grunddienste zu sehr geringen Kosten bereit. Ein Ansatzpunkt, die Kostensituation weiter zu optimieren besteht im Bereich der Druckleistungen.

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.

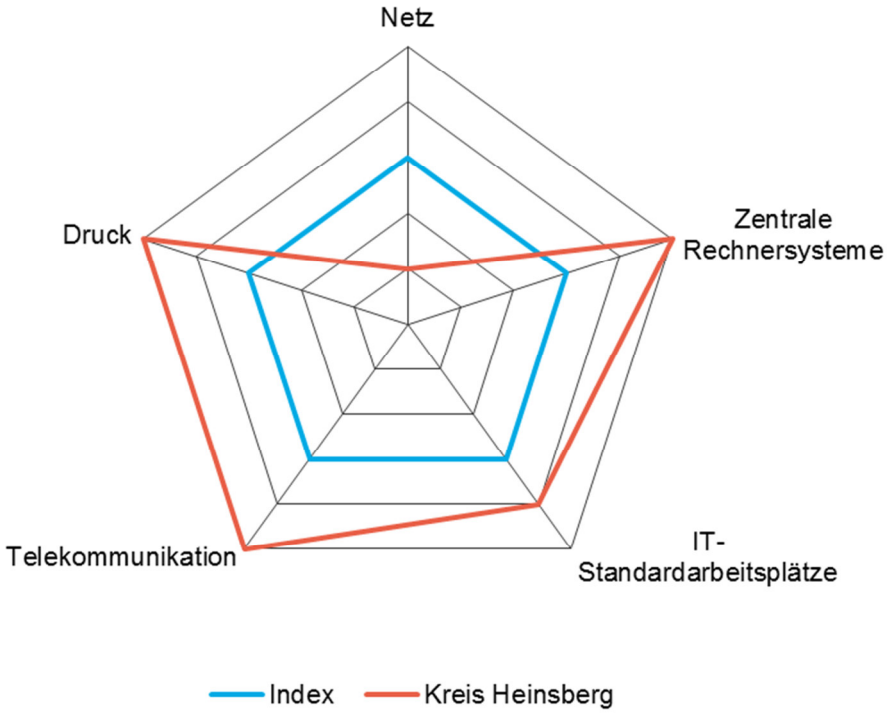
Ausgangspunkt der Analyse der IT-Grunddienste im Kreis Heinsberg sind auch hier die Kosten im Arbeitsplatzbezug. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kreis Heinsberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.560	1.752	1.933	2.110	18

Nur zwei der bisher geprüften Kreise weisen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung noch geringere Kosten im Bereich der IT-Grunddienste auf als der Kreis Heinsberg. Selbst mit einer durchschnittlichen Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen und gleichbleibenden Kosten würde der Kreis Heinsberg noch in einem günstigen Bereich rangieren.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für den Kreis Heinsberg in den einzelnen Handlungsfeldern innerhalb der IT-Grunddienste dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert hingegen Kosten, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen.



Die Handlungsfelder, die unterdurchschnittlich hohe Kosten aufweisen, machen zusammen rund 70 Prozent der Kosten für die IT-Grunddienste im Kreis Heinsberg aus. Die überdurchschnittlich hohen Netzkosten können dadurch mehr als nur kompensiert werden.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze im Kreis Heinsberg machen knapp 44 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich wie folgt dar:

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

Kreis Heinsberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
681	602	729	918	18

Begünstigt wird die Kostensituation durch niedrige Personalkosten. Sie fallen für den Kreis Heinsberg mit knapp 116 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringer aus als bei drei Viertel der Vergleichskreise. Dass die Personalkosten so gering ausfallen liegt auch daran, dass unterstützende Dienstleistungen in der Arbeitsplatzbetreuung bei der regio iT eingekauft werden. Die darauf entfallenden Kosten stellen Sachkosten dar.

Die Sachkosten sind mit gut 518 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung überdurchschnittlich hoch. Der interkommunale Durchschnitt liegt derzeit bei knapp 450 Euro. Innerhalb der Sachkosten haben die Dienstleistungen der regio iT mit knapp 47 Prozent und die Abschreibungen der Standardhardware und –software mit knapp 45 Prozent die größten Anteile. Dabei enthalten die Dienstleistungen der regio iT auch den zuvor erwähnten Clientservice. Dafür fielen rund 12 Prozent der Sachkosten an.

Dass die Sachkosten und mithin auch die Gesamtkosten für den Kreis Heinsberg nicht geringer ausfallen, liegt in erster Linie an zwei Faktoren:

- Überdurchschnittlich hohe Abschreibungen

  Im Betrachtungsjahr befanden sich fast alle eingesetzten Endgeräte noch innerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Für diese Endgeräte fielen entsprechende Kosten in Form von Abschreibungen an. Dies ist in diesem Umfang nicht bei allen geprüften Kreisen der Fall.

- Mehrwertsteuerpflichtige Leistungen der regio iT

  Wie schon auf der Ebene der Gesamtkosten thematisiert, ist für die Leistungen der regio iT eine Mehrwertsteuer zu entrichten. Da dies derzeit bei den Leistungen eines Zweckverbandes noch nicht der Fall ist, ist der Kreis Heinsberg im interkommunalen Vergleich bis zur Höhe der Mehrwertsteuer benachteiligt. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung beläuft sich die Mehrwertsteuer auf knapp 46 Euro.

Netz

In den Kosten für die IT-Grunddienste sind auch die gesamten Netzkosten enthalten. Dazu zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches).

Sie machen einen Anteil von gut 29 Prozent der IT-Grunddienste aus. Die Kosten sind im Kreis Heinsberg mit gut 456 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei drei Viertel der Vergleichskreise.

Im Unterschied zu den meisten geprüften Kreisen sind die Netzleistungen, die der Kreis Heinsberg von seinem Dienstleister bezieht, mehrwertsteuerpflichtig. Knapp 89 Prozent der gesamten Netzkosten sind Sachkosten. Davon entfallen knapp 85 Prozent auf die mehrwertsteuerpflichtigen Leistungen der regio iT. In Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung beläuft sich die enthaltene Mehrwertsteuer auf knapp 65 Euro. Ohne diese Mehrwertsteuer würde der Kreis Heinsberg am interkommunalen Mittelwert rangieren.

Angesichts der nachstehenden Faktoren sind durchschnittlich hohe Netzkosten nachvollziehbar und unkritisch:

- Der Kreis Heinsberg verfügt über eine redundante Leitungsanbindung an die regio IT mit hoher Bandbreite.
- Der Kreis Heinsberg profitiert von den guten Sicherheitsmechanismen der regio iT.

Zentrale Rechnersysteme

In den Kosten für die IT-Grunddienste im Kreis Heinsberg sind mit einem Anteil von gut fünf Prozent auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie fallen mit gut 209 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringer aus als bei drei Viertel der geprüften Kreise. Bei der Leistungsverrechnung dieser Prüfung wurden 40 Prozent dieser Kosten auf die IT-Grunddienste umgelegt. Die Umlage wirkt sich begünstigend auf die Kostensituation aus.

Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation im Kreis Heinsberg machen einen Anteil von gut neun Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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

Kreis Heinsberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
144	224	326	390	18

Die Kosten der Telekommunikation sind im Kreis Heinsberg beispiellos gering. Keiner der bisher geprüften Kreise weist im Arbeitsplatzbezug geringere Kosten auf. Auch in Bezug auf ein Telefonendgerät stellt der Kreis Heinsberg den geringsten Wert unter den bisherigen Vergleichskreisen. Dabei setzt der Kreis Heinsberg annähernd so viele Telefonendgeräte ein wie der Durchschnitt der Vergleichskreise. Der Ausstattungsgrad liegt im Kreis Heinsberg bei 1,48 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz. Das arithmetische Mittel aller bisher geprüften Kreise liegt bei 1,53. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgerä-

te vorhanden sind, die Kosten verursachen. Zudem gibt es neben den standardmäßigen Festnetzgeräten oftmals Doppelausstattungen in Form von Mobiltelefonen.

Druck

Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck im Kreis Heinsberg machen gut 12 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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

Kreis Heinsberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
194	181	223	269	18

Sowohl die enthaltenen Personal- als auch die Sachkosten liegen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in einem noch günstigen Bereich zwischen dem ersten Quartil und dem Mittelwert. In Bezug auf ein Druckendgerät fällt das Ergebnis noch besser aus. Dies ist darin begründet, dass der Kreis Heinsberg eine hohe Anzahl von Druckern einsetzt. Rund 90 Prozent der IT-Arbeitsplätze im Kreis Heinsberg sind mit einem Druckendgerät ausgestattet. Im interkommunalen Durchschnitt liegt die Quote derzeit mit 52 Prozent deutlich niedriger.

Auffällig ist, dass nahezu alle Druckendgeräte im Kreis Heinsberg über eine Netzanbindung verfügen und somit von mehr als einer Person genutzt werden könnten. Zudem stehen zusätzlich zu den Einzelplatzdruckern auch Großkopierer zur Verfügung, die für größere Arbeitsplatzdrucke angesteuert werden können. Der Kreis Heinsberg hat keine verbindlichen Regelungen zur gemeinschaftlichen Druckernutzung erlassen. Die gpaNRW sieht hier noch Potenzial, die Anzahl der Einzelplatzdrucker und mithin auch die Druckkosten noch weiter zu reduzieren.

→ **Empfehlung**
Der Kreis Heinsberg sollte verbindliche Regeln zur Druckernutzung aufstellen, um die wirtschaftlichen Potenziale weiter auszuschöpfen. Ziel sollte sein, die Anzahl der Drucker zu reduzieren und vorhandene Gemeinschaftsgeräte auszulasten.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ **Feststellung**
Durch ein bedarfsgerechtes Produktportfolio und einen geringen Personaleinsatz gelingt es dem Kreis Heinsberg, seine Fachanwendungen beispiellos günstig bereitzustellen. Die Wirkung des Ressourceneinsatzes kann durch den Kreis derzeit nur eingeschränkt bewertet werden.

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

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und

Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte der Kreis/die Städteregion selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

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

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

Im Kreis Heinsberg stellen sich die Fachanwendungskosten im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kreis Heinsberg	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.177	1.937	2.504	2.737	18

Die vergleichsweise geringen Fachanwendungskosten des Kreises Heinsberg basieren gleichermaßen auf geringen Personal- und Sachkosten. Sie liegen beide deutlich unter dem ersten Quartilswert.

Mit knapp 75 Prozent haben die Sachkosten den größten Anteil an den Fachanwendungskosten des Kreises Heinsberg. Dabei resultieren lediglich rund 18 Prozent der Sachkosten aus den Leistungen des Hauptdienstleisters regio iT. Knapp 73 Prozent resultieren aus den Abschreibungen der eigenen Softwarelizenzen sowie der Softwarebereitstellung und –pflege durch andere Dienstleister. Rund neun Prozent fallen für ergänzende Beratungsleistungen, Fortbildungen, Verfahrenszertifizierungen etc. an. Die Anteile sind Ausdruck der durch den Kreis Heinsberg ausgenutzten Flexibilität, die sich aus dem gewählten Betriebsmodell ergibt. Nach eigenen Angaben konnte so ein schlankes und zugleich bedarfsgerechtes Produktportfolio zusammengestellt werden. Dabei profitiert der Kreis Heinsberg von einem gut ausgestalteten Lizenzmanagement. Im Ergebnis stehen die bisher zweitniedrigsten Sachkosten im Prüfsegment.

Auffällig ist, dass auch die Personalkosten deutlich geringer ausfallen, als bei Kreisen mit vergleichbarer oder stärkerer Aufgabenauslagerung auf externe Dienstleister.

Durch einen guten Mix aus externer Unterstützung und eigenem Ressourceneinsatz hat der Kreis Heinsberg einen Weg gefunden, Fachanwendungen günstig bereitzustellen. Inwiefern die eingesetzten Verfahren die Verwaltungsprozesse des Kreises Heinsberg optimal unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit der Kreis Heinsberg diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind ergänzende Personalressourcen und –kompetenzen für systematische Prozessbetrachtungen erforderlich.

Empfehlung
Der Kreis Heinsberg sollte in Erwägung ziehen, Personalressourcen und –kompetenzen für systematische Verwaltungsprozessbetrachtungen zu schaffen. Dies wäre auch eine wichtige Grundlage für künftige Digitalisierungsprozesse.

Herne, den 16.02.2018

gez.	gez.
Michael Kuzniarek	Alexander Ehrbar
Abteilungsleitung	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