

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Ochtrup im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele, Methodik	4
Prüfungsdurchführung in der Stadt Ochtrup	6
→ IT-Gesamtbetrachtung	7
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	7
Fazit der betrachteten Rahmenbedingungen	12
→ Einzelne Handlungsfelder der IT	13
IT-Grunddienste	13
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	18
IT-Gesamtkosten	21
→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	22
IT an Schulen	22
E-Government und Digitalisierung	23
Datenschutzangelegenheiten	26

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten je Standard-Arbeitsplatz liegen im Jahr 2016 in der Stadt Ochtrup deutlich unter dem interkommunalen Mittel. Das gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung der Stadt Ochtrup weitgehende Möglichkeiten, die IT nach eigenen Bedarfen und Anforderungen effektiv ausgestalten zu können. Dennoch sollten zur Verbesserung der internen IT-Steuerung grundlegende Regelungen geschaffen bzw. überarbeitet werden. Gleiches gilt für die Verbesserung der Transparenz im Bereich der dezentralen IT-Kosten.

Die Stadt Ochtrup ist Mitglied des Zweckverbands KAAW, bezieht von dort jedoch überwiegend strategisch-administrative und keine operativ-technischen IT-Leistungen. Diese stellt die Stadtverwaltung in eigener Verantwortung bereit.

Im Betriebsmodell bieten sich für die Stadt Ochtrup seit dem Wiedereintritt Mitbestimmungsmöglichkeiten durch eine aktive Gremienarbeit auf Ebene des Zweckverbandes. Dabei ist von Vorteil, dass sich der Zweckverband aus Kommunen mit homogener Struktur zusammensetzt.

Intern ist die Verantwortung für die IT zwar eindeutig geregelt; allerdings sollten wesentliche Rahmenbedingungen grundsätzlich formalisiert werden. Dies gilt nicht nur für grundlegende Regelungen (Dienstanweisungen), sondern auch in Hinblick auf eine eigene IT-Strategie. Diese sollte, vor allem vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung, formuliert werden, damit allen Beteiligten die eigenen Bedarfe, Verantwortlichkeiten und Anforderungen klar sind. Dies schließt auch eine eigenständige, organisatorische Betrachtung und Wertung interner und externer Prozesse ein.

In Hinblick auf die Digitalisierung erfüllte die Gemeinde zum Zeitpunkt der Prüfung wesentliche Anforderungen des EGovG noch nicht. Hier könnte die Stadt Ochtrup eine engere Kooperation mit der KAAW suchen.

Im Rahmen der Ergänzungsprüfung Informationstechnologie wurde bei der Stadt Ochtrup auch der aktuelle Stand der umgesetzten Maßnahmen hinsichtlich des IT-Grundschutzes stichprobenweise betrachtet.

Hierbei hat sich gezeigt, dass gerade im Hinblick auf die aktuelle Raumsituation erhebliche Optimierungsmöglichkeiten bestehen, um die vorhandenen Risikopotentiale zu reduzieren. Auf Grund der hohen Selbstständigkeit in der Bereitstellung von IT- Leistungen und Anwendungen ist ein entsprechend hoher Maßstab im Sinne des BSI anzulegen.

Die aktuelle Bedrohungslage, die seit Ende 2016 insbesondere durch Verschlüsselungsviren neue Dimensionen erreicht hat, zeigt generell auch für die öffentliche Verwaltung Handlungsbedarfe auf. Dies gilt umso mehr, je größer durch die fortschreitende Digitalisierung die Abhängigkeit von den technischen Systemen wächst. Unter Hinweis auf das Datenschutzgesetz NRW sollte diesbezüglich auch ein Sicherheitskonzept erstellt werden.

→ 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 Rat 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.

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

Inhalte, Ziele, Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Stadtverwaltung“. 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 gpaNRW 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 gpaNRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor.

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt daher die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- dazu beizutragen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die gpaNRW die Werte der geprüften Städte den Werten anderer Vergleichsstädte 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 Viertelwerte (Quartile) dargestellt.

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

den. 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 in der Stadt Ochtrup

Die IT-Prüfung in der Stadtverwaltung Ochtrup wurde vom 12. Oktober 2017 bis zum 07. Februar 2019 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 von der Stadt 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 in der Stadt Ochtrup ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit dem für IT verantwortlichen Bürgermeister sowie weiteren beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt am 07. Februar 2019 erörtert.

→ IT-Gesamtbetrachtung

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

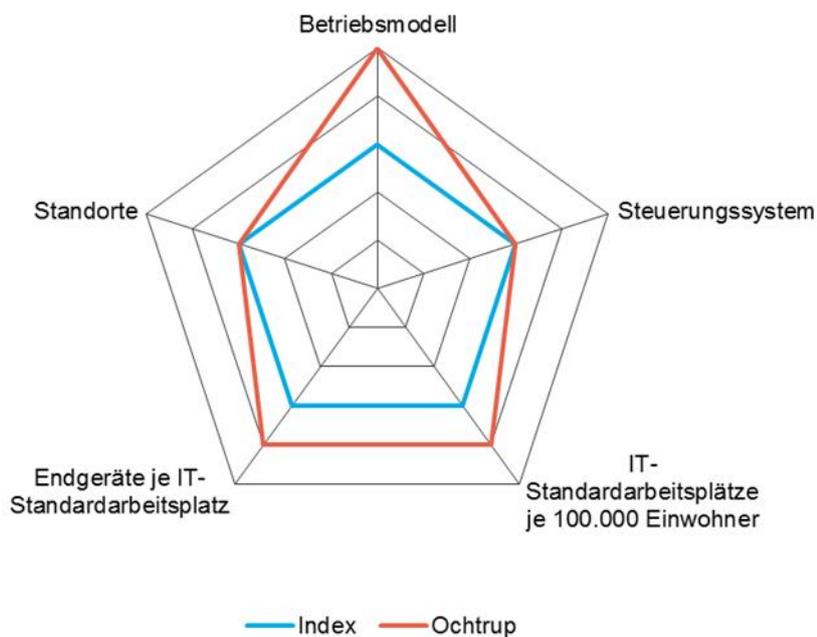
- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner,
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz und
- Standorte.

Zunächst analysiert die gpaNRW, ob und ggf. inwiefern diese Aspekte die dargestellten Kostenkennzahlen beeinflussen. Sofern es möglich und erforderlich ist, formulieren wir auch Empfehlungen zu den Einflussfaktoren selbst.

Anschließend bewertet die gpaNRW die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen. Der interkommunale Vergleich ist dabei die Ausgangsbasis jeder Analyse.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz

Das folgende Netzdiagramm zeigt Einflussfaktoren auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ der Stadt Ochtrup 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 der Stadt. Als Mitglied des Zweckverbands KAAW hat die Stadt ausreichende Möglichkeiten, die wesentlichen Dienstleistungen wirtschaftlich, sicher und bedarfsgerecht zu erhalten und eigenverantwortlich bereitzustellen.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung einer Stadt. Mit dem Betriebsmodell legt die Stadt fest, wer (intern oder extern) IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt.

Ein gutes Betriebsmodell eröffnet effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten:

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

Die Stadt Ochtrup ist seit einigen Jahre wieder Mitglied des Zweckverbandes „Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West“ (KAAW). Im Unterschied zu klassischen Rechenzentren erbringt die KAAW keine Rechenzentrumsleistungen. Allerdings bietet sie ihren Mitgliedskommunen administrative, organisatorische und konzeptionelle Angebote. Aktuell entwickelt die KAAW strategische Elemente zur Digitalisierung in den Mitgliedskommunen. Letztlich ist die KAAW am Markt und auf Landesebene als Interessenvertretung der Verbandsmitglieder aktiv vertreten.

Über die KAAW nutzt die Stadt Ochtrup in erster Linie gemeinschaftlich beschaffte IT-Dienstleistungen. Die darüber hinaus angebotenen Dienstleistungen (u. a. Beratungs-, Steuerungs-, Koordinations- und Kommunikationsangebote) werden aktuell nur bedingt wahrgenommen. Hierzu zählt u. a. der regelmäßige IT-Sicherheitscheck.

Die IT-Leistungen für die Kernverwaltung der Stadt Ochtrup werden in der Regel autark erbracht. Daneben werden Fachverfahren über Dritte bezogen, hierzu zählt in erster Linie das Sozialverfahren vom Kreis Steinfurt.

Zur Wahrnehmung der eigenen Interessen gegenüber und innerhalb der KAAW hat die Stadt Ochtrup Einflussmöglichkeiten entsprechend der Verbandssatzung. In der regelmäßig stattfindenden Verbandsversammlung werden gemeinsam Beschlussvorlagen diskutiert und verabschiedet. Darüber hinaus ist die Verbandsversammlung für die Verabschiedung des Haushaltes verantwortlich. Damit entscheidet die Stadt die grundsätzliche Ausrichtung und das Leistungsportfolio der KAAW mit und hat die daraus resultierenden Kosten mit zu verantworten.

Da die KAAW im Unterschied zu anderen IT-Zweckverbänden keine umfassenden Rechenzentrumleistungen bietet, liegen Verantwortlichkeiten für Bereitstellung und Haltung der jeweiligen Fachanwendungen und Datenbestände in erster Linie bei den Mitgliedskommunen. Die Kommune kann sich daher überwiegend an den eigenen Bedarfen und Anforderungen ausrichten, dies ist gleichzeitig mit einem entsprechenden Steuerungsaufwand verbunden.

Dieses Betriebsmodell ermöglicht der Stadt letztendlich, sich jeweils für die wirtschaftlichste Lösung zu entscheiden und diese nach eigenen Bedarfen umsetzen. Gleichzeitig ermöglicht die Zusammenarbeit innerhalb der KAAW, dass homogene Standards verbandsweit vereinbart werden können. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung einer effektiven interkommunalen Zusammenarbeit z. B. um aktuelle Entwicklungen im gesamten Verbandsgebiet vorbereiten und umsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Das gewählte Betriebsmodell bedeutet einen höheren Grad an autarker, vor allem technischer Infrastruktur als in den Vergleichskommunen. Die Stadt Ochtrup sollte sich dieser Eigenverantwortung in technischer Hinsicht immer bewusst sein und hierfür entsprechende Ressourcen bereithalten bzw. die entsprechenden Angebote der KAAW für sich prüfen und nutzen.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die strategische IT Steuerung ist in der Stadt Ochtrup auf der Ebene der Verwaltungsführung verortet. Zwischen Organisation und IT ist eine noch engere Abstimmung möglich und sinnvoll. Zur Steuerung der Kosten sollte die Transparenz der Grund- und Kostendaten erhöht 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 der Stadt.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Der Stadt überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Die IT der Stadt Ochtrup ist dem Grunde nach zentral organisiert und bewirtschaftet. Zum Zeitpunkt der Prüfung erfolgte eine stärkere Bindung des Schulbereichs an die zentrale IT.

Die Verantwortung für das Thema liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister. In der Aufbauorganisation ist die „EDV-Betreuung“ Teil des Fachbereichs I - Zentrale Verwaltung und Finanzen“. Ein regelmäßiger, fachlicher Austausch erfolgt daher sowohl zwischen Bürgermeister und Fachbereichsleitung/Kämmerer, als auch zwischen FBL/Kämmerer und den Mitarbeitern der zentralen IT. Dieser Austausch ist jedoch nicht formalisiert, sondern erfolgt, auch aufgrund der räumlichen Nähe, eher anlassbezogen.

Wesentliche, steuerungsrelevante Grund- und Mengendaten zur IT in der Kernverwaltung lagen überwiegend „auf Knopfdruck“ vor. Diese basieren auf internen Aufstellungen der operativen IT.

Dagegen sind Kostendaten mit IT-Bezug nicht durchgängig verfügbar. Dies gilt vor allem für Bereiche, die dezentral IT-Kosten verursachen. So finden sich im Betrachtungsjahr 2016 Kostenanteile für Druck und Telekommunikation auf jeweils sieben verschiedenen Sachkonten. Ein zentraler Zugriff auf IT-Kosten im Sinne eines Controllings ist so nicht möglich; dementsprechend besteht kein zentrales Berichtswesen zu den Kosten der IT. Zur Erhöhung der Transparenz könnte z. B. durch ein Kontierungshandbuch eine Vereinheitlichung bei der Verbuchung der Kosten erreicht werden.

Für die Stadt Ochtrup besteht noch keine formalisierte IT-Strategie. Orientierungspunkte entwickelt die zentrale IT aus sich heraus bzw. erhält Impulse aus der Verwaltungsführung und der Zusammenarbeit mit der KAAW. Aktuelle interne Regelungen zum Umgang und Einsatz der IT – z. B. im Sinne einer Dienstanweisung - sind derzeit nicht vorhanden. Gleiches gilt für eine Sicherheitsleitlinie bzw. eine differenzierte Notfallplanung. Gerade vor dem Hintergrund der autarken Aufgabenwahrnehmung von IT Aufgaben sind diese formellen Festlegungen jedoch essentiell. Unterstrichen wird dies durch die explizite Aufnahme dieser Dokumente in der DSGVO als „technische und organisatorische Maßnahmen“.

Nach Aussage der Stadt werden Organisationsaufgaben in der Verwaltung überwiegend auf Ebene der Fachbereichsleitung wahrgenommen; dies umfasst auch Organisationsuntersuchungen und Organisationspläne. Durch die Organisationsstruktur ist damit grundsätzlich ein reibungsloser Austausch mit der operativen IT möglich.

Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung gewinnen organisatorische Betrachtungen von Verwaltungsprozessen mehr und mehr an Gewicht. Die Stadt Ochtrup sollte prüfen, ob sie die anstehenden, organisatorischen Aufgaben in diesem Zusammenhang (Aufnahme, Analyse und Neuausrichtung der von der Stadtverwaltung angebotenen Prozesse, Übersetzung der fachlichen Anforderungen mit Hilfe der IT in durchgängig digitale Prozesse entsprechend dem EGovG etc.) in der bestehenden Art und Weise adäquat wahrnehmen kann.

Grundsätzlich könnte die Stadt Ochtrup auch auf Fachkompetenz der KAAW zurückgreifen. Als Angebot der interkommunalen Zusammenarbeit hat die KAAW, u. a. für die Projekte im Zusammenhang mit der Digitalisierung, die Stelle eines „IT-Service-Managers“ geschaffen. Dieser berät die teilnehmenden Kommunen auch in organisatorischer Hinsicht, begleitet und unterstützt die Umsetzung der geplanten Vorhaben. Dies trägt dazu bei, dass auf interkommunaler Ebene ein Standard geschaffen wird, der die Arbeit zwischen den Kommunen des Verbandsgebiets langfristig effektiv unterstützt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ochtrup hat Möglichkeiten, die Transparenz der dezentralen IT-Kosten zu erhöhen. Gleichzeitig sollte die Stadt prüfen, wie sie eigene organisatorische Kompetenzen stärken kann. Um der eigenen IT eine verlässliche Planung zu ermöglichen, sollte die Stadt Ochtrup eine eigene IT-Strategie verfassen. Hierbei kann sie auf den Rahmen der KAAW zurückgreifen, sollte diesen jedoch individualisieren und regelmäßig fortschreiben.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

→ Feststellung

Die Stadt Ochtrup betreut im Verhältnis zur Einwohnerzahl etwas mehr IT - Standardarbeitsplätze als andere geprüften Verwaltungen in diesem Segment. Die Kennzahlen werden dadurch etwas entlastet.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“. Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie. Für eine nachvollziehbare Darstellung der Kennzahl wurde die Bezugsgröße „10.000 Einwohner“ gewählt.

Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner können folgende Ursachen haben:

- Die Kernverwaltungen der Städte nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, beispielsweise wegen
 - der Aufgabendelegation von bzw. an die jeweilige Kreisverwaltung,
 - der Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen oder Gesellschaften.
- Die Städte und Gemeinden 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.

In der Stadt Ochtrup liegt die Zahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätzen mit 56 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner auf dem Mittel der Vergleichsverwaltungen. Dieses liegt bei 54 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Der Wert für Ochtrup bedeutet somit rein rechnerisch eine leichte Entlastung, da der Nenner den Wert der meisten Vergleichsverwaltungen überschreitet.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

Die Anzahl der IT-Endgeräte begünstigt die Kennzahlenausprägung etwas.

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 Stadtverwaltung Ochtrup lag im Jahr 2016 die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 1,3. Damit lag sie etwas unterhalb des interkommunalen Durchschnitts von 1,6 Endgeräten je Standardarbeitsplatz. Eine insgesamt niedrigere Anzahl an IT-Endgeräten kann im Vergleich zu niedrigeren Sachkosten (für Anschaffung, Abschreibung, Betreuung etc.) beitragen und die IT-Gesamtkosten positiv beeinflussen.

Standorte

→ Feststellung

Im Jahr 2016 belastete die Zahl der Verwaltungsstandorte die Kostenkennzahlen nicht.

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

2016 bestanden zwölf Außenstellen der Verwaltung (inkl. Schulstandorte). Dies entspricht einer Quote von 11,01 Standorten je 100 IT-Standardarbeitsplätze. Damit liegt die Stadt Ochtrup auf Höhe des interkommunalen Durchschnitts von 12,05 Standorten je 100 IT-Standardarbeitsplätze.

Diese Aussage wird gestützt durch die Anzahl der Standorte je 10.000 Einwohner. Diese liegt in der Stadt Ochtrup bei 6,1 (je 10.000 Einwohner) und damit unter mit dem interkommunalen Mittelwert von 6,0 (je 10.000 Einwohner). Die Zahl der Standorte der Verwaltung wirkt insofern belastend auf die Kennzahlen der Stadt Ochtrup, da vergleichsweise mehr Standorte mit IT zu versorgen sind.

Fazit der betrachteten Rahmenbedingungen

Insgesamt liegen für die Bereitstellung der IT-Leistungen in der Stadt Ochtrup günstige Rahmenbedingungen vor. Diese wirken sich auch auf Ebene der für den interkommunalen Vergleich gebildeten Kostenstellen in der Gesamtsicht begünstigend aus.

Dabei wurden die Aufwendungen und Erträge des Jahres 2016 mit IT-Bezug vorgegebenen Kostenstellen zugeordnet. Dies erlaubt eine Analyse und vergleichende Betrachtung der jeweils eingesetzten Personal- und Sachressourcen und ermöglicht eine Einschätzung eventuell vorhandener Kostentreiber.

→ 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.

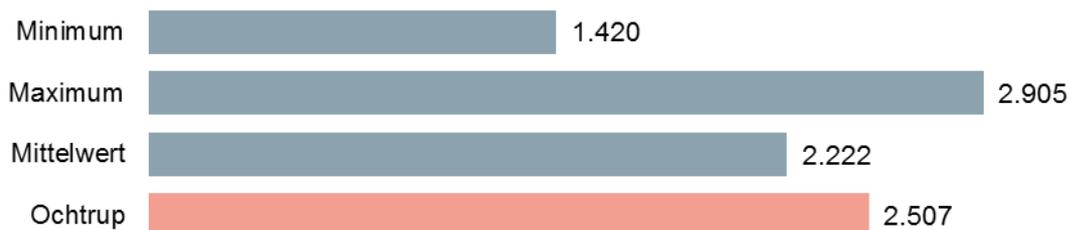
Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2016 wurden dabei die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

IT-Grunddienste

→ Feststellung

Bei der Stadt Ochtrup sind auf allen Ebenen der IT-Grunddienste Aspekte erkennbar, welche die Kosten der IT-Grunddienste des Jahres 2016 belasten.

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Ochtrup	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
2.507	1.831	2.292	2.574	12

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Stadt 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 59 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Stadt Ochtrup.

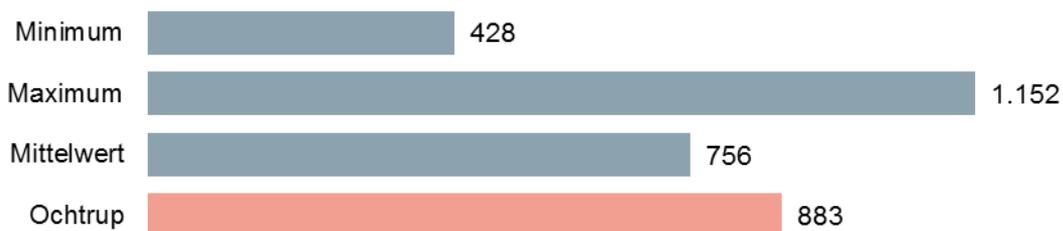
Grundsätzlich ermöglicht die Analyse der zu den IT-Grunddiensten zusammengefassten Ebenen (IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation, Druck) Hinweise auf mögliche Kostentreiber.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von 35 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Ochtrup	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
883	548	747	894	12

Im Jahr 2016 bilden die Aufwendungen für die Bereitstellung der Standardarbeitsplätze der Stadt Ochtrup im interkommunalen Vergleich einen erhöhten Wert ab.

Während lediglich nur 29 Prozent der Kosten auf den Sachaufwand entfallen, sind 43 Prozent der Kosten dem Personalaufwand zuzurechnen. Die restlichen Anteile verteilen sich auf pauschale Gemeinkosten.

Mit 252 Euro je Standardarbeitsplatz liegen die Sachaufwendungen in Ochtrup im Jahr 2016 rund 215 Euro je Standardarbeitsplatz unter dem interkommunalen Mittelwert.

Zu den günstigen Sachkosten des Jahres 2016 tragen u. a. der vergleichsweise niedrige Anteil mobiler Endgeräte sowie die vergleichsweise quantitativ niedrigere Ausstattung mit IT-Endgeräten je Arbeitsplatz bei. So betrug der Anteil mobiler Endgeräte in der Stadtverwaltung im Jahr 2016 lediglich 21 Prozent (Mittelwert bei 30 Prozent) und die Ausstattungsquote mit IT-Endgeräten je Arbeitsplatz lag bei 1,34 (Mittelwert bei 1,64).

Bei den Personalkosten liegt der Wert jedoch mit 382 Euro je Standardarbeitsplatz deutlich (197 Euro je Standardarbeitsplatz) über dem Mittelwert.

Dieser höhere Personalaufwand ist auf die dieser Kostenebene zugeordneten Stellenanteile zurückzuführen. Die Stadt Ochtrup hat im Jahr 2016 für die Betreuung der IT Standardarbeitsplätze 0,59 Stellen bereitgestellt. Im interkommunalen Vergleich werden für die Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze im Schnitt 0,31 Stellenanteile ermittelt.

Der in der Verwaltung der Stadt Ochtrup festgestellte, erhöhte Stellenanteil kann auf mehrere Rahmenbedingungen zurückgeführt werden:

- Bei Verwaltungen, die, wie die Stadt Ochtrup, die benötigten IT-Leistungen autark vorhalten, ist der Umfang an eigenen Tätigkeiten bei der Bereitstellung und Wartung der Infrastruktur grundsätzlich höher einzuschätzen, als bei Verwaltungen, die mit einem operativ-technischen IT-Dienstleister zusammenarbeiten und von dort u. a. auch wesentliche Betreuungsleistungen beziehen.
- Wie oben festgestellt, verfügt die Stadtverwaltung Ochtrup über eine höhere Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen, als in Vergleichskommunen. Die höhere Anzahl der zu betreuenden Arbeitsplätze kann zu einem höheren Stellenbedarf führen.
- Auch die Zahl der vorhandenen Standorte kann, ausgelöst durch entsprechende Rüst- und Wegezeiten, zu einer höheren Personalzuordnung beitragen.

Die Stadt sollte prüfen, inwieweit der Einsatz von entsprechenden Fachanwendungen (z. B. Fernwartungslösungen) zu einer Entlastung beitragen kann. Gleiches gilt für die Überlegungen, Standorte in einem neuen Gebäude zusammenzufassen.

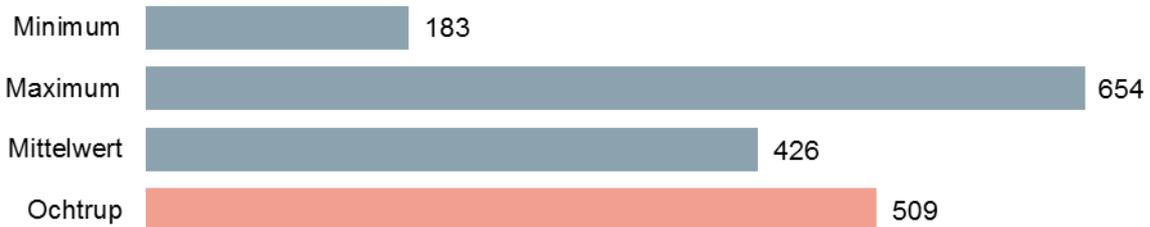
Auf der anderen Seite sollte sich die Stadt Ochtrup mit den aktuellen technischen Entwicklungen hin zu einer mobileren IT-Ausstattung auseinandersetzen, die mit evtl. einem erhöhten Betreuungsaufwand verbunden sein kann. Die Stadt sollte eine formelle IT-Strategie entwickeln, die u. a. diese Aspekte zusammen bringt und den einzuschlagenden Weg für die Verwaltung daraus ableitet. So lassen sich Bedarfe, Anforderungen und Notwendigkeiten verbindlich, transparent und nachvollziehbar darstellen.

Telekommunikation

Die Kosten der Telekommunikation machen im Jahr 2016 für die Stadtverwaltung Ochtrup einen Anteil von 20 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Ochtrup	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
509	314	417	568	12

Auch die Kosten der Telekommunikation liegen in der Stadt Ochtrup 2016 über dem interkommunalen Mittelwert. In absoluten Zahlen entspricht die für 2016 ermittelte Überschreitung einem Wert von knapp über 9.000 Euro.

71 Prozent dieser Kosten entfallen auf den Sachaufwand (360 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bzw. knapp 40.000 Euro). Damit liegen die Sachaufwendungen für Telekommunikation in der Verwaltung der Stadt Ochtrup im Jahr 2016 gut 50 Euro je Standardarbeitsplatz über dem interkommunalen Mittelwert. In absoluten Zahlen bedeutet dies einen Mehraufwand von rund 5.800 Euro.

Die Sachkosten für Telekommunikation – im Übrigen verteilt auf sieben Sachkonten im Haushalt der Stadt - lassen sich je Arbeitsplatz wie folgt zuordnen:

- 51 Prozent (rd. 20.000 Euro) für Gesprächsgebühren Festnetz,
- 22 Prozent (rd. 8.500 Euro) für Verbindungsgebühren mobil,
- 28 Prozent (rd. 11.000 Euro) für Miete TK-Anlagen in den Standorten der Verwaltung, Fernwartung Externe etc.

Im interkommunalen Vergleich auffällig sind die Verbindungsgebühren für die klassische „Festnetz-Telefonie“. Während diese Kosten im interkommunalen Vergleich grundsätzlich einen niedrigen Anteil der Sachkosten ausmachen, machen sie im Jahr 2016 bei der Stadt Ochtrup über die Hälfte der Sachkosten aus.

Die größte Teil dieser Kosten wurden im Sachkonto 5431 verbucht und betrifft Aufwendungen aus den Verwaltungs- und Schulstandorten. Daher ist davon auszugehen, dass ein Grund für die vergleichsweise höheren Aufwendungen in der Verteilung der Stadtverwaltung auf mehrere Standorte und die jeweilige Ausstattung der Standorte mit TK-Anlagen zu suchen sein könnte.

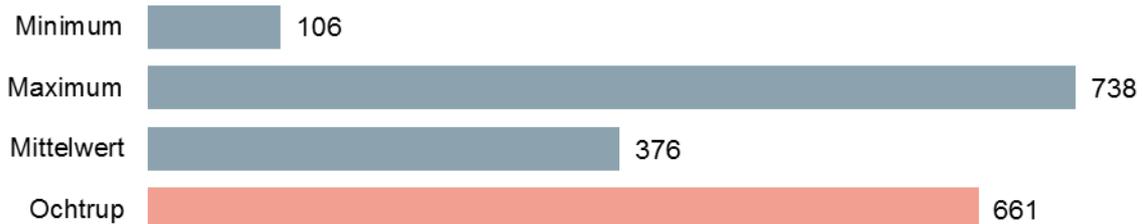
Da auch der Anteil der im Jahr 2016 eingesetzten mobilen Endgeräte über dem interkommunalen Mittel liegt (Stadt Ochtrup: 24 Prozent, interkommunales Mittel: 21 Prozent), sollte die Stadt im Bereich der Telekommunikation zunächst entsprechende, steuerungsrelevante Grunddaten definieren und erheben (z. B. Anzahl der eingesetzten TK-Anlagen, vorhandene Anschlüsse, abgeschlossene Verträge o. ä.) und diese mit den tatsächlichen Anforderungen bzw. absehbaren Bedarfen abgleichen. Diese Erkenntnisse sollten ebenfalls in eine zu erstellende Gesamtstrategie der Stadt einfließen.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2016 einen Anteil von 26 Prozent der „IT-Grunddienste“ der Stadtverwaltung Ochtrup.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Ochtrup	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
661	278	354	393	12

Ähnlich wie die Kosten der IT-Standardarbeitsplätze und der Telekommunikation liegen die Druckkosten in der Stadt Ochtrup 2016 über dem interkommunalen Mittelwert. Dieser wird um 285 Euro je Standardarbeitsplatz überschritten.

Eine Analyse der Kostenarten zeigt schließlich, dass die Sachkosten (Mieten, Verbrauchsmaterial etc.) ursächlich für die Überschreitung sind. Während die Personalkosten nur leicht über dem interkommunalen Mittel liegen (Stadt Ochtrup: 64 Euro je Standardarbeitsplatz, interkommunales Mittel: 54 Euro je Standardarbeitsplatz), liegen die Sachkosten mit gut 600 Euro je Standardarbeitsplatz deutlich über dem interkommunalen Mittel von 297 Euro je Standardarbeitsplatz. Dies entspricht einer absoluten Überschreitung in Höhe von fast 33.000 Euro.

Der Anteil der Sachkosten für Druck lag im Jahr 2016 bei 91 Prozent der betrachteten Kostenstelle. Diese rund 65.000 Euro wurden 2016 – analog den Aufwendungen der Telekommunikation – auf sieben verschiedenen Sachkonten verbucht. Je nach Produktbudget (Kernverwaltung, Schulen o. ä.) werden unterschiedliche Konten genutzt.

Diese dezentrale Budgetverantwortung führt auch dazu, dass Leistungen mit Bezug zum Druck bei elf verschiedenen Kreditoren abgenommen werden. Es ist daher davon auszugehen, dass zentrale Vorgaben, eine Vereinheitlichung der Bestellwege, Sammelbestellungen, einheitliche Ausschreibungen etc. zu niedrigeren Sachaufwendungen beitragen würden.

Auch diese Aspekte kann die Verwaltung mit den ermittelten Grund- und Mengendaten verknüpfen und in die eigenen Überlegungen z. B. zur erforderlichen und bedarfsgerechten Digitalisierung einfließen lassen. So lassen sich Anforderungen und Bedarfe eines Arbeitsplatzes in der Verwaltung darstellen und beschreiben. Dies verdeutlicht Wirkungszusammenhänge, stützt Argumentationen Dritten gegenüber und kann schließlich der Gesamtverwaltung als strategische Richtschnur und Standardbeschreibung dienen.

→ **Empfehlung**

Die für die Kostenüberschreitungen der IT-Grunddienste des Jahres 2016 ausgemachten Aspekte sollten aus Sicht der Verwaltung untersucht und mit der künftigen Entwicklung abgeglichen werden. Die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse sollten die Basis für eine formelle IT-Strategie bilden, auf deren Grundlage die Verwaltung alle steuerungsrelevanten Aspekte einer zukünftigen Arbeitsumgebung ableiten und fortschreiben kann.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Ochtrup hat aktuell keine Möglichkeiten, die Fachanwendungen noch günstiger bereitzustellen.

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

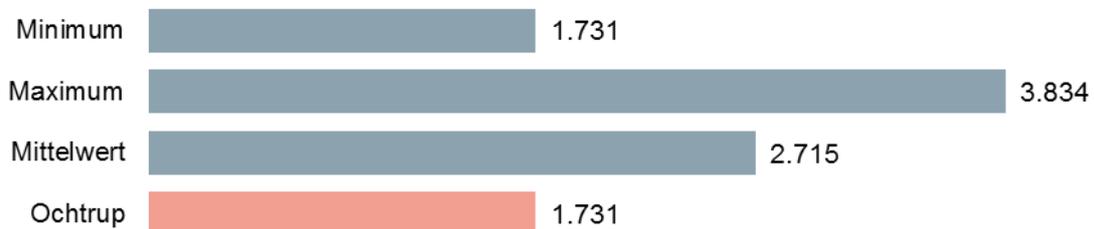
- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

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 Stadt / die 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 2016



Ochtrup	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
1.731	2.175	2.962	3.155	12

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ hat einen Anteil von 41 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Stadt Ochtrup.

Mit 64 Prozent (dies entspricht rund 120.000 Euro) haben die Sachkosten im Jahr 2016 den größten Anteil an den Kosten der Fachanwendungen. Mit 1.112 Euro je Standardarbeitsplatz liegen diese Kosten deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert in Höhe von 2.154 Euro je Standardarbeitsplatz. Dies ist u. a. auf das gewählte Betriebsmodell zurückzuführen. Da die KAAW keine umfassenden, technisch-infrastrukturellen Leistungen bereitstellt, fällt die Zweckverbandsumlage deutlich geringer aus, als bei Gebietsrechenzentren, die eine zentrale Infrastruktur bereitstellen. Dafür trägt die Stadt Ochtrup ein entsprechend großes Risiko in technischer Hinsicht.

Der größte Teil der Sachkosten dieser Kostenstelle entfällt auf die Wartungs- und Lizenzgebühren der eingesetzten Fachanwendungen, daneben entfällt ein geringer Anteil auf den Aufwand für Abschreibungen eigener Anwendungen. Unter den Fachanwendungen waren 2016 die Kosten für das Anwendungspaket „Mensch und Maschine“ (rd. 21.600 Euro), das Finanzwesen (rund 16.500 Euro) sowie die Aufwendungen für Einwohner- und Standesamtswesen (in Summe rd. 12.000 Euro) am höchsten.

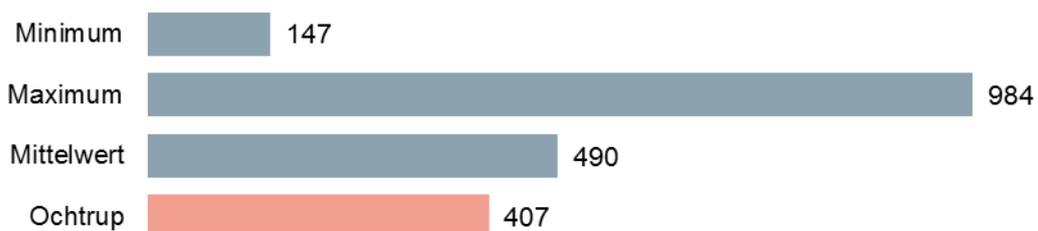
Die Lizenzen für die eingesetzten Fachanwendungen führt die zentrale IT in einer fortlaufenden Übersicht. Allerdings wird kein automatisierter Abgleich durchgeführt. Der jeweils vom Fachbereich angemeldete Bedarf wird an zentraler Stelle plausibilisiert.

Für die personelle Betreuung der Fachanwendungen wurden im Jahr 2016 0,30 Stellenanteile bereitgestellt. Damit liegt die Stadt Ochtrup leicht unter dem interkommunalen Mittelwert von 0,32 Stellenanteilen.

zentrale Rechnersysteme

Im Zusammenhang mit den Fachanwendungen muss an dieser Stelle auch auf die Kosten der zentralen Rechnersysteme eingegangen werden. Hierbei handelt es sich um die eigene informationstechnische Infrastruktur der Stadt Ochtrup, z. B. in Form von Fachanwendungs- und Datenbank-Servern.

Kosten „zentrale Rechnersysteme“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Ochtrup	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
407	291	407	643	12

Mit 407 Euro je IT-Standardarbeitsplatz positioniert sich die Stadt unter dem interkommunalen Mittel. Es bietet sich an dieser Stelle grundsätzlich an, den erreichten Wert genauer zu betrachten, da dem interkommunalen Vergleich unterschiedlichste IT-Betriebsmodelle zu Grunde liegen.

Dabei ist bei Verwaltungen, die eng mit einem Dienstleister zusammenarbeiten und von dort wesentliche Leistungen beziehen, der Bedarf einer eigenen Infrastruktur grundsätzlich niedriger einzuschätzen, als bei Verwaltungen, die autark alle benötigten Leistungen vorhalten. Letzteres würde auch für die Stadt Ochtrup zutreffen, denn sie bezieht, obwohl Mitglied der KAAW, von dort keine wesentlichen infrastrukturellen Leistungen.

Im Jahr 2016 wendete die Stadt fast 45.000 Euro für eigene, zentrale Rechnersysteme auf. Der größte Anteil hieran (rd. 72 Prozent) entfiel dabei auf Sachkosten. Bezogen auf einen IT-Standardarbeitsplatz entfielen 2016 damit 293 Euro auf Sachkosten; der interkommunale Mittelwert lag bei 175 Euro je IT-Standardarbeitsplatz.

Dagegen fallen die Kosten für den Personalaufwand der zentralen Rechnersysteme im interkommunalen Vergleich günstiger aus. Hier wendete die Stadt im Jahr 2016 mit 71 Euro je Standardarbeitsplatz deutlich weniger auf, als das Mittel der Vergleichskommunen (171 Euro je Standardarbeitsplatz).

Dieser niedrigere Aufwand ist jedoch in Anbetracht der höheren eigenen Verantwortung der Stadt, der festgestellten technischen und räumlichen Bedingungen und der zukünftigen Anforderungen an eine leistungsfähige IT nicht unkritisch zu sehen. Die Stadt muss im gewählten Betriebsmodell dauerhaft sicherstellen können, dass das eingesetzte IT-System alle von der Stadt Ochtrup geforderten, wesentlichen Anforderungen erfüllt.

Diese Anforderungen sollten in einer formellen IT-Strategie festgehalten werden und damit der zentralen IT als Richtschnur dienen. Typische Anforderungen ergeben sich z. B. aus einem autarken, stabilen Betrieb sowie geforderten Verfügbarkeiten und Absicherungen gegen Datenverlust.

Von besonderer Bedeutung sind zudem die erkennbaren Auswirkungen der verstärkten Digitalisierung auf die vorzuhaltende technische Infrastruktur. Inwieweit sind hier, z. B. durch ein voll funktionsfähiges DMS noch weitere Kapazitäten erforderlich bzw. entsprechen die aktuellen eigenen Sicherheits- und Leistungsansprüchen den absehbaren Anforderungen?

Diese zentralen Gesichtspunkte sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht vollumfänglich voraussehbar; allerdings kann die IT der Stadt sich durch die oben unter dem internen Steuerungssystem bereits angesprochene Stärkung der eigenen Organisationskompetenz auf die bevorstehenden Herausforderungen einstellen und geeignete Lösungen vordenken.

→ **Empfehlung**

Hinsichtlich der Bereitstellung der Fachanwendungen ergeben sich zunächst keine Ansätze für eine weitere Kostenkonsolidierung.

IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

Für IT in der Stadtverwaltung Ochtrup werden deutlich weniger Ressourcen bereitgestellt als in den Vergleichsstädten.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2016



Ochtrup	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.238	4.194	4.820	5.653	12

Von den IT-Gesamtkosten entfallen 41 Prozent auf die Kostenstelle „Fachanwendungen“ und 59 Prozent auf die Kostenstelle „IT-Grunddienste“. Durch das flexible Betriebsmodell und das noch ausbaufähige, interne Steuerungssystem stehen der Stadt Ochtrup ausreichend Instrumente zur Verfügung, den gesamten Ressourceneinsatz weiterhin positiv zu gestalten.

→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT

Der Einsatz von IT in Kommunalverwaltungen kann nicht nur durch organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, sondern muss vielfach auch vor dem Hintergrund aktueller und spezifischer rechtlicher Anforderungen erfolgen.

Die gpaNRW hat im Rahmen dieser Prüfung drei ausgesuchte Bereiche näher betrachtet und auf die notwendige Transparenz sowie die Umsetzung rechtlicher Anforderungen untersucht. Die Bereiche „IT an Schulen“, E-Government und Datenschutz wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen bzw. auf Wunsche vieler Kommunen in die Betrachtungen aufgenommen.

IT an Schulen

Die Schullandschaft in Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch die Schulträgerschaft der einzelnen Kommunen. In Hinblick auf die IT haben die Kommunen als Träger im Sinne des § 79 Schulgesetz NRW (SchulG), auch eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Ein anerkanntes Steuerungsinstrument für den Einsatz von IT an Schulen stellen so genannte Medienentwicklungspläne (MEP) dar, die pädagogische Konzepte mit technischen (Ausstattung, Vernetzung, Wartung) und organisatorischen Konzepten (Fortbildung und Finanzierung) verbinden.

Damit ein MEP erstellt und zur Steuerung der IT an den Schulen in kommunaler Trägerschaft genutzt werden kann, müssen wesentliche Grunddaten vorliegen bzw. ermittelbar sein.

Die gpaNRW hat vor diesem Hintergrund zunächst untersucht, ob die wesentlichen Daten in der Verwaltung vorliegen und inwieweit diese genutzt werden.

Die Bereitstellung der IT für die Schulen erfolgte bislang relativ autark und grundsätzlich aus den Budgets der Schulen. Daher konnten von Seiten der zentralen IT nur durch eine gezielte Abfrage exakte Mengen- und Strukturdaten zur Ausstattung in allen Schulen erhoben werden. Insgesamt befinden sich im pädagogischen Bereich der Schulen 198 IT-Endgeräte im Einsatz. Hiervon sind 137 stationäre Geräte sowie 61 Laptops.

Demgemäß verfügt die zentrale IT nicht immer zeitnah über wesentliche Informationen zur IT-Ausstattung in den Schulstandorten. Aktuell wird jedoch eine stärkere Bindung der Schulen an die zentrale IT umgesetzt. Dies ist vor dem Hintergrund der dargestellten Kennzahlen der Kostenstellenebenen „Telekommunikation“ und „Druck“ sehr zu begrüßen. Umfassen sollte die engere Zusammenarbeit auch formelle bzw. projektbezogene Abstimmungen zwischen den Schulen und zentraler IT.

Ein Medienentwicklungsplan im Sinne des Schulgesetzes besteht bislang noch nicht, allerdings wurden einzelne Projekte aus dem politischen Raum bzw. auf Initiative der Schulen angestoßen. Diese befassen sich z. B. mit der Optimierung und dem Ausbau der Digitalisierung der Ochtruper Schulen.

→ **Empfehlung**

Die gute und transparente Datengrundlage sollte weitergeführt genutzt werden, um den MEP erstellen und fortschreiben zu können. Von Seiten der Stadt sollten die im MEP festgelegten Planungen mit entsprechenden verbindlichen Nutzungsregelungen (z. B. zum BYOD) verknüpft werden.

E-Government und Digitalisierung

→ **Feststellung**

Wesentliche gesetzliche Anforderungen des E-GovG werden von der Stadt Ochtrup noch nicht erfüllt.

Das E-Government Gesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (EGovG) trat am 08.07.2016 in Kraft. Das E-GovG schafft die grundlegenden Voraussetzungen für elektronische Verwaltungsdienste in der Landesverwaltung, aber auch in den Kommunalverwaltungen des Landes Nordrhein-Westfalen.

Für die Kommunen gelten u. a. folgende Anforderungen:

- § 3 (1) E-GovG: sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) E-GovG: zusätzlicher De-mail Zugang (jeweils ab 2018),
- § 4 E-GovG: elektronische Kommunikation mit Externen auf demselben Wege, wie diese sich an die Behörde gewandt haben (elektronischer Rückkanal),
- § 7 E-GovG: Einführung von elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten – ePayment (ab 2019).
- § 8 E-GovG: Annahme elektronischer Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren (ab 2018),

Diese Anforderungen gelten somit auch für die Stadt Ochtrup. In der Prüfung wurde die Umsetzung der o. g. gesetzlichen Anforderungen betrachtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den festgestellten Umsetzungsstand.

Erfüllung E-Government Gesetz in der Stadt Ochtrup

Anforderung	Erfüllt	Nicht erfüllt	Geplant, aber noch nicht relevant
Sicherer elektronischer Zugang		X	
Zusätzlicher De-mail-Zugang	X		
Elektronischer Rückkanal		X	
Einführung ePayment			X

Anforderung	Erfüllt	Nicht erfüllt	Geplant, aber noch nicht relevant
Annahme elektronischer Nachweise		X	

Auf der Homepage der Stadt Ochtrup finden sich keine Hinweise bezüglich der in §3 EGovG geforderten elektronischen Zugangsmöglichkeiten. Als praktikabel hat sich erwiesen, die gesetzlich erforderlichen Informationen unter dem Impressum zu beschreiben. Hier sollte die Stadt erklären, dass und wie sie den seit 01.01.2018 bereitzustellenden elektronischen Zugang eröffnet hat.

Hierbei hat sie die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen anzugeben (z. B. in Bezug auf die akzeptierten Formate). Der Zugang wird allgemein durch die Bereitstellung eines E-Mail-Postfaches der virtuellen Poststelle bei der Behörde eröffnet. Dabei können über den elektronischen Zugang auch mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (qeS) versehene Dokumente übermittelt werden.

Die Anforderungen des § 3 EGovG wären jedoch auch erfüllt, wenn die Übermittlung von Dokumenten auf sicherem Weg über ein Portal erfolgt. Den in § 3(2) EGovG geregelten zusätzlichen De-Mail-Zugang hat die Stadt Ochtrup bereits eingerichtet, jedoch auch noch nicht bekannt gegeben. Eine nennenswerte Benutzung ist jedoch nicht zu verzeichnen.

§ 4 EGovG schränkt die nach dem VwVfG mögliche Auswahl der Antwortform (schriftlich, mündlich, fernmündlich, elektronisch) insoweit ein, als dass Behörden in den Fällen, in denen sich die Bürgerin oder der Bürger auf elektronischem Wege an die Verwaltung wendet, diese auch den gleichen elektronischen Weg für eine Antwort nutzen soll.

Zwar weist die Stadt Ochtrup darauf hin, dass diese Vorgehensweise innerhalb der Verwaltung anzunehmen sei. Dennoch besteht von Seiten der Verwaltung keine einschlägige Regelung bzw. Hinweis auf diese Vorschrift. Es wird daher empfohlen, die Mitarbeiterschaft dahingehend zu informieren bzw. einen entsprechenden Passus in die Dienstweisung aufzunehmen. Hierbei sind die in der Gesetzesbegründung ausführlich beschriebenen Fallkonstellationen hinreichend zu berücksichtigen.

Bezüglich der ab dem Jahr 2019 zu ermöglichenden Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren (§ 7 EGovG), liegen von Seiten der Stadt Ochtrup noch keine weitergehenden Planungen vor. Unter Hinweis auf die zum 01.01.2019 bestehende Verpflichtung sollte die Stadt Ochtrup hier in organisatorische und technische Überlegungen eintreten. Dabei muss die Stadt diverse Fragen klären: welche Prozesse sind erforderlich und geeignet, welche werden von den Nutzern gefordert etc.? Da diese Planungen Grundfragen der Organisationsarbeit betreffen, sollte die Stadt prüfen, inwieweit sie das Angebot der KAAW in diesem Bereich nutzen kann. Die KAAW bietet hier fachlich-organisatorische Unterstützungsleistungen an; im konkreten Fall könnte dies genutzt werden, um z. B. festzulegen, welches technische System künftig genutzt werden soll.

Schließlich fordert das EGovG in § 8, dass, wenn ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt wird, die vorzulegenden Nachweise spätestens ab dem 1. Januar 2018 elektronisch eingereicht werden können. Auch hier liegen nach Aussage der Stadt Ochtrup noch keine konkreten Planungen vor; außerdem würden aktuell noch keine Verwaltungsverfahren „nach außen hin“ angeboten.

Die festgestellten Sachstände in Bezug auf die Umsetzung des EGovG sollten die Stadt Ochtrup veranlassen, eine individuelle Umsetzungsstrategie für die Verwaltung zu formulieren. Hierbei sind wesentliche organisatorische Grundlagen zu erarbeiten, bei denen die Stadt auf Angebote der KAAW zurückgreifen kann. Gleichzeitig sollte die Stadt prüfen, inwieweit ihre eigenen Ressourcen und Kompetenzen im Bereich der Organisationsarbeit ausreichen, um den aktuellen Entwicklungsanforderungen gerecht zu werden. Hier steht vor allem der Bereich der Digitalisierung im Fokus, durch den sich hergebrachte Prozesse einer Kommunalverwaltung grundlegend ändern werden.

Digitalisierung

Das EGoVG fördert ausdrücklich eine elektronische Aktenführung, auch wenn sie für Kommunen noch nicht pflichtig ist. Der Druck auf die Kommunen zur elektronischen Verarbeitung wächst und zwangsläufig werden auch die Kommunen elektronische Verwaltungsverfahren anbieten.

Elektronische Verwaltungsverfahren führen zu einer elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischer Aktenführung. Papierakten werden durch elektronische Akten ergänzt und schließlich ersetzt. Nicht nur die Akten, sondern die Daten/Verfahren/Prozesse müssen daher digitalisiert werden.

Die Digitalisierung erfordert die Betrachtung der kompletten Verwaltung. Nur eine Digitalisierung bekannter (und evtl. korrigierter) Prozesse kann zu einem Effizienzgewinn führen. Vermeintlich gleichartige Prozesse "in Verwaltung" können von Kommune zu Kommune jedoch anders ausgestaltet sein und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterworfen sein. Daher kann es eigentlich keine Blaupause für eine kommunal einheitliche Digitalisierung geben.

Von Seiten der Stadt Ochtrup besteht weder eine formelle Strategie zum E-Government noch zur digitalen Transformation. Hier sollte die Stadt die Angebote der KAAW prüfen, inwieweit von dort fachlich-organisatorische Unterstützung bei der Erarbeitung von EGovernment- und Digitalisierungsstrategien genutzt werden kann.

Im Zuge der Überlegungen sollten von Seiten der Stadt Verantwortlichkeiten, Meilensteine und Ziele in Sachen "E-Government/Digitalisierung" festgelegt werden. Ausgangspunkt für die Priorisierung von Umsetzungen könnten z. B. Auswertungen von Nutzungsabfragen der Verwaltungsdienstleistungen sein. Gleichzeitig sollte die Stadt überlegen, welche grundsätzlichen Instrumente sie für eine digitale Transformation benötigt.

Elementar wird ein (elektronischer) Aktenplan sein, mit dem die Strukturen eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) nachvollziehbar und transparent abgebildet werden. Eine einheitliche, sinnvolle Struktur, die sich an den Prozessen in der Verwaltung orientiert, ermöglicht es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung, Akten, Schriftstücke und Dokumente richtig abzulegen und später auch wiederzufinden.

Bezüglich der internen Ausgestaltung wurde mit Planungen zu einem DMS begonnen. Zwar wurde bereits eine gängige Fachanwendung beschafft und installiert, ein verwaltungsweit verbindlicher, elektronischer Aktenplan wurde jedoch noch nicht entwickelt.

Hierzu sollten zunächst - z. B. in ausgewählten Bereichen der Verwaltung - Prozesse in der Verwaltung erhoben, bewertet und eventuell angepasst werden. Nach Aussage der Stadt könnte ein entsprechendes Vorgehen für die Bereiche Bauakten, Personalakten, Steuern, Belege der Stadtkasse überlegt werden. Konkretere Planungen liegen allerdings noch nicht vor; so werden z. B. die in elektronischer Form übermittelten Rechnungen der Bundesdruckerei (für Ausweisungspapiere etc.) nach wie vor ausgedruckt und intern per Hauspost verteilt. Nach Ansicht der gpaNRW bietet gerade dieser Praxisfall eine gute Gelegenheit zum Einstieg in die digitale Transformation.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ochtrup sollte – eventuell mit Unterstützung der KAAW – die Anforderungen, Bedarfe und Ziele der Digitalisierung in einer Strategie festlegen. Diese sollte formalisiert und kontinuierlich fortgeschrieben werden und auch ein Erfolgscontrolling umfassen.

Datenschutzangelegenheiten

Wesentliche Anforderungen an den behördlichen Datenschutz in den Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus dem Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW). Dieses umfasst in seiner neuesten Form auch die Anforderungen der europäischen Datenschutz - Grundverordnung (DS-GVO).

Die gpaNRW hat daher zunächst untersucht, ob und wie in der Stadt Ochtrup wesentliche Anforderungen des Gesetzes bzw. der Verordnung umgesetzt werden.

Nach § 31 DSG NRW in Verbindung mit Artikel 37 (1) DS-GVO müssen öffentliche Stellen behördliche Datenschutzbeauftragte bestellen. Die Stadt Ochtrup hat dementsprechend einer behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellt.

Trotz der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten verbleiben Aufgaben des Datenschutzes bei der Gemeinde. Die DS-GVO benennt ausdrücklich den „Verantwortlichen“ (§ 5 DSG NRW / Art. 4 DS-GVO). „Verantwortlicher“ für die Datenverarbeitung einer Verwaltung ist im Regelfall nach außen hin die Behörde, vertreten durch den Behördenleiter (Bürgermeister). Die Gemeinde sollte daher klären, welche Aufgaben ihr als „Verantwortlicher“ verbleiben. Dazu zählen u. a. Informationspflichten, die Umsetzung technisch-organisatorischer Maßnahmen sowie die Durchführung von Datenschutz-Folgeabschätzungen.

Bezüglich der notwendigen „technischen und organisatorischen Maßnahmen“ zum Datenschutz (vgl. Art. 5 DS-GVO) verfügt die Stadtverwaltung Ochtrup über keine einschlägigen Dienstvereinbarungen oder Dienstvereinbarungen mit Bezug zur IT. Ähnliches gilt bezüglich der Auftragsdatenverarbeitung. Dies sollte unter Bezug auf die Durchgriffsrechte der Landesbeauftragten für den Datenschutz (LDI) geklärt und nachgeholt werden.

Ein nach dem alten DSG NRW erforderliches „Verfahrensverzeichnis“ für die Anwendungen besteht nach Auskunft der Verwaltung nur teilweise. Das nach der DS-GVO notwendige „Verarbeitungsverzeichnis“ muss noch erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung der Stadt Ochtrup sollte klären, welche Pflichten ihr nach der DS-GVO in Sachen Datenschutz obliegen. Dies umfasst vor allem notwendige „technische und organi-

satorische Maßnahmen“, für deren Einhaltung nicht der Datenschutzbeauftragte, sondern der „Verantwortliche“ zuständig ist.

→ 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