

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des
Kreises Kleve im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	5
Grundlagen	5
Prüfbericht	5
Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Prüfungsablauf	8
→ IT-Gesamtbetrachtung	9
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	9
IT-Gesamtkosten	16
→ Einzelne Handlungsfelder der IT	19
IT-Grunddienste	19
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	25

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten für einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im Kreis Kleve sind zu hoch. Dies liegt vorrangig daran, dass das Abrechnungssystem des Hauptdienstleisters dem geringen Personaleinsatz des Kreises nicht gerecht wird. Der geringe Personaleinsatz hat zur Folge, dass in Kleve weniger Arbeitsplätze mit IT auszustatten sind als bei den meisten Kreisen. Das KRZN rechnet seine Leistungen hingegen nach der Zahl der Einwohner ab. Somit liegen die wesentlichen Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren, nicht im unmittelbaren Einflussbereich des Kreises. Erfolge lassen sich nur im Zusammenwirken mit anderen Beteiligten in der Gremienarbeit des Zweckverbandes erzielen.

Der Kreis Kleve schöpft seine wirtschaftlichen Potenziale innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen des Zweckverbandes weitestgehend aus. So fallen die Ergebnisse in den Handlungsfeldern, in denen der Kreis die größten Einflussmöglichkeiten auf Kosten und Leistungen besitzt, überwiegend positiv aus. Auffällig ist insbesondere, dass der Kreis Kleve durchweg sehr geringere Personalkosten aufweist. Sie fallen auch geringer aus, als bei den meisten Kreisen mit vergleichbarer Aufgabenauslagerung an einen Dienstleister.

Das sparsame Handeln des Kreises wirkt sich allerdings nur auf einen geringen Teil der IT-Kosten aus. Denn mehr als drei Viertel der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen des KRZN als Hauptdienstleister des Kreises. Sie stellen für den Kreis überwiegend fixe Kosten dar. Dies ist darin begründet, dass das KRZN die meisten seiner Leistungen pauschal über einen Einwohnerschlüssel abrechnet. Dadurch ist der Anteil fixer Kosten in Kleve überdurchschnittlich hoch.

Dieses Verfahren ist aus Sicht des Zweckverbandes nachvollziehbar, steht aber einer verursachungsgerechten Leistungsabrechnung aus Sicht der Mitglieder entgegen. Die Pauschalabrechnung führt dazu, dass auch die Leistungen fix abgerechnet werden, die mit der tatsächlichen Abnahme variieren. Dazu zählen z.B. Lizenz- und Betreuungskosten. Damit verzichtet das KRZN auf die Möglichkeit, für jedes einzelne Mitglied einen Sparanreiz zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Es begünstigt die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen und damit auch einen höheren Ressourceneinsatz haben. Dies belegen auch die Prüfergebnisse der übrigen Kreise im Verbandsgebiet des KRZN. Dabei ist die Qualität der bezogenen Leistungen in allen Kreisen identisch.

Für den Kreis Kleve ist der resultierende wirtschaftliche Nachteil groß. Wie auch in der parallel laufenden überörtlichen Basisprüfung der GPA NRW festgestellt wurde, ist die Stellenausstattung in Kleve vergleichsweise niedrig. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl hält der Kreis daher weniger IT-Standardarbeitsplätze vor, als alle anderen bisher geprüften Kreise. Der geringere Ressourceneinsatz spiegelt sich allerdings nicht in der Abrechnung des KRZN wider.

Im Ergebnis stehen für Kleve in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 6.056 Euro höhere IT-Kosten, als bei allen anderen geprüften Kreisen. Die darin enthaltenen fixen Paketkosten des KRZN belaufen sich auf gut 4.100 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Damit liegen sie so hoch wie die gesamten IT-Kosten einzelner Vergleichskreise. Die Hälfte der Kreise

im Prüfsegment kann einen Arbeitsplatz insgesamt um mindestens 1.500 Euro günstiger bereitstellen als der Kreis Kleve.

Als einer von fünf Eigentümern des Zweckverbandes ist der Kreis Kleve in den beschlussfassenden Gremien des KRZN vertreten. Er trägt die Verantwortung für die gemeinsam gewählte Strategie und auch das Abrechnungssystem sowie die resultierenden Kosten mit. Hier sollte der Kreis Kleve auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung hinwirken.

Ob weitere Ansatzpunkte bestehen, die Zweckverbandskosten für den Kreis Kleve zu senken, kann derzeit nicht bewertet werden. Um beispielsweise über die Angemessenheit der Entgelte für die Leistungen des KRZN urteilen zu können, ist eine hohe Transparenz in der Preiskalkulation erforderlich. Diese steht allerdings derzeit weder dem Kreis Kleve noch der GPA NRW zur Verfügung. Auch hier sollte der Kreis Transparenz einfordern.

Die GPA NRW unterstützt ausdrücklich das erklärte Ziel des Zweckverbandes, durch die Bündelung und Standardisierung von IT-Leistungen im Zweckverband Synergieeffekte zu nutzen und Einsparungen zu erzielen. Es ist keinesfalls Intention der GPA NRW, dem Kreis nahezu-legen, zukünftig einen Weg ohne den Zweckverband zu gehen. Die GPA NRW möchte den Mitgliedern als dessen Eigentümer einen Impuls geben, gemeinsam vorhandene Potenziale zur wirtschaftlichsten IT-Bereitstellung auszuschöpfen. Die landesweiten Erfahrungen der GPA NRW zeigen, dass sich der Solidaritätsgedanke eines Zweckverbandes mit einer möglichst verursachungsgerechten und transparenten Leistungsabrechnung miteinander vereinbaren lassen.

Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, die der Kreis Kleve zur wirtschaftlichen IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine gute Grundlage. Deren Wirksamkeit hängt davon ab, inwiefern die vorgenannten Rahmenbedingungen zukünftig verbessert werden können.

Im Hinblick auf die IT-Sicherheit hat der Kreis alle Empfehlungen der GPA NRW aus der letzten IT-Prüfung aufgegriffen bzw. umgesetzt. Damit besteht eine gute Grundlage für einen weitgehend sicheren IT-Betrieb. Um auch in Notfallsituationen adäquat handeln zu können, ist es noch erforderlich, dass der Kreis Kleve ein Notfallkonzept aufstellt.

→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

Grundlagen

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

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

Prüfbericht

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

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

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

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

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

Inhalte, Ziele 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 GPA NRW 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 GPA NRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht in allen Kreisen vor.

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

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

Gleichzeitig hat die GPA NRW 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 GPA NRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

Kennzahlenvergleich

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

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

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

➔ Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Kreisverwaltung hat die GPA NRW vom 27.10.2015 bis 14.12.2016 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 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 Kleve ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit der für IT verantwortlichen Leiterin des Fachbereichs 1 „Zentrale Verwaltung“ sowie den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kreises am 14.12.2016 erörtert.

➔ IT-Gesamtbetrachtung

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

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

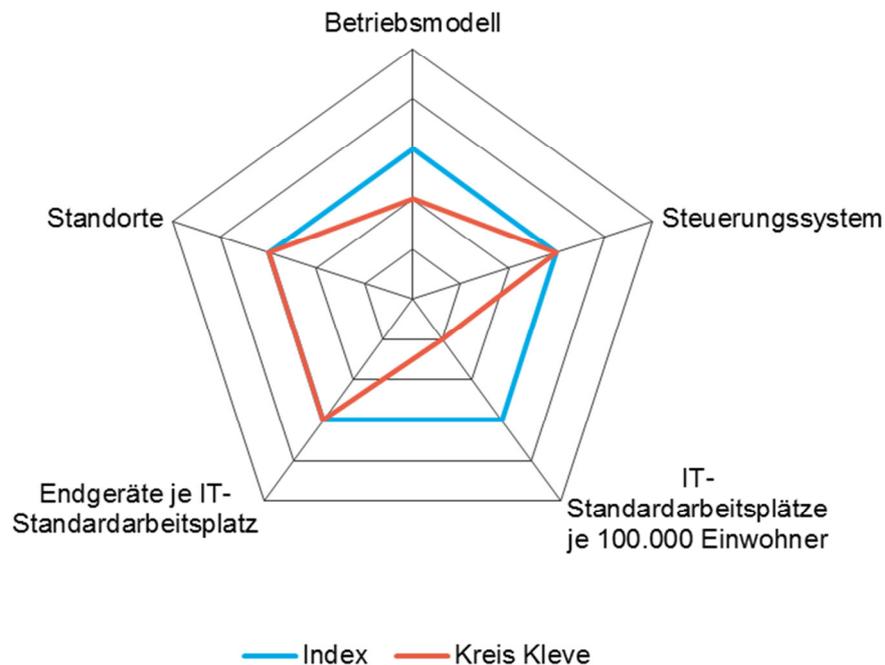
Zunächst analysiert die GPA NRW, wie diese auf die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

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

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

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz

Das folgende Netzdiagramm zeigt Einflussfaktoren auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ des Kreises Kleve 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 KRZN rechnet seine für den Kreis Kleve erbrachten IT-Leistungen nicht hinreichend transparent und verursachungsgerecht ab. Dadurch werden die Möglichkeiten des Kreises, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, stark eingeschränkt.

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.

Das Betriebsmodell des Kreises Kleve ist durch eine starke Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Dabei setzt der Kreis auf die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen eines

Zweckverbandes, dem „Kommunales Rechenzentrum Niederrhein (KRZN)“. Mitglieder sind neben dem Kreis Kleve, die Kreise Viersen und Wesel sowie die Städte Bottrop und Krefeld.

Das KRZN hat die Aufgabe, die technikerunterstützte Informationsverarbeitung für seine Mitglieder zu entwickeln oder zu beschaffen und anzubieten. In Kleve wird der mit Abstand größte Teil der IT-Leistungen durch den Zweckverband erbracht. Sie umfassen insbesondere:

- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege der meisten Fachanwendungen,
- den Internet- und Mailservice inkl. des Sicherheitsgateways,
- den Second-Level-Support sowie
- die Beschaffung der meisten Hardware im Bereich der Server und Clients.

Ergänzend erbringt die IT-Organisationseinheit des Kreises eigene IT-Leistungen. Dazu zählt:

- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege der gesamten Standardanwendungen,
- die Beschaffung, Bereitstellung und Pflege kleinerer Fachanwendungen,
- der First-Level-Support sowie
- die Telekommunikation.

Insgesamt entfallen in Kleve mehr als drei Viertel der gesamten IT-Kosten auf die Leistungen des KRZN. Die Einflussmöglichkeiten des Kreises auf die bereitgestellten IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten hängen daher maßgeblich von der Strategie und der Abrechnungssystematik des Zweckverbandes ab.

Die Mitglieder sind per Satzung an die Leistungen des Zweckverbandes gebunden. Die Kernleistungen verteilen sich auf sieben Pakete, in denen jeweils mehrere Einzelprodukte zusammengefasst sind. Grundsätzlich zahlt ein Mitglied alle in einem Paket enthaltenen Einzelprodukte unabhängig von der tatsächlichen Nutzung. In einem weiteren Paket werden periodenfremde Finanzlasten in Rechnung gestellt, denen keine unmittelbare Leistung gegenübersteht.

Das KRZN ordnet die Mitglieder und Anwender abhängig von ihrer Einwohnerzahl in fünf unterschiedliche Preisgruppen für die sieben Anwendungspakete und die periodenfremden Finanzlasten ein. Zur Ermittlung der Gesamtentgelte wird der Gesamtpreis dieser acht Kernpakete mit der jeweiligen Einwohnerzahl multipliziert. Alle Kreise befinden sich in derselben Preisgruppe. Die IT-Kosten steigen und fallen folglich nur mit der Einwohnerzahl oder der Änderung des Grundpreises durch das KRZN.

Im Bereich dieser Kernpakete kann der Kreis Kleve damit selbst keinen unmittelbaren Einfluss auf die in Rechnung gestellten Entgelte nehmen. Die Kosten können weder über die Abnahmemenge noch durch die generelle Entscheidung für oder gegen ein Einzelprodukt gesteuert werden. Direkten Einfluss hat der Kreis lediglich auf einen geringen Anteil optionaler Leistungen des KRZN sowie auf die selbst erbrachten IT-Leistungen.

Mittelbar kann der Kreis Kleve allerdings über die Gremienarbeit Einfluss auf das KRZN nehmen. Die Mitglieder steuern ihren Zweckverband selbst über seine Organe und Ausschüsse. Hierzu hat auch der Kreis Kleve Vertreter in den beschlussfassenden Organen Verbandsver-

sammlung und Verwaltungsrat. Darüber hinaus wirkt er in diversen Facharbeitskreisen mit. Insofern trägt der Kreis Kleve die Strategie und das Abrechnungssystem des KRZN grundsätzlich mit und hat die daraus resultierenden Kosten mit zu verantworten.

Auch das KRZN spricht in diesem Zusammenhang von einer „mit allen Mitgliedern und Anwendern abgestimmten Strategie“. Der Verband ziele darauf ab, durch eine grundsätzliche „Ein-Produkt-Linie“, IT-Leistungen so wirtschaftlich wie möglich anzubieten. Die Kernpakete beinhalten daher Anwendungen, die zur Verwaltungssteuerung und der Erfüllung von kommunalen Pflichtaufgaben erforderlich seien. Die beschriebene Abrechnungssystematik habe sich als „gerechte, praktikable und allgemein akzeptierte Methode erwiesen“.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder sind Pauschalabrechnungen und Produktbindungen zum Teil nachvollziehbar und begründet. Insbesondere aus Sicht des Zweckverbandes bringen sie Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern und Anwendern.

Mit der derzeitigen Verfahrensweise verzichtet das KRZN allerdings auf die Möglichkeit, für jedes einzelne Mitglied und jeden Anwender einen Sparanreiz zu setzen und damit den Verbandskosten insgesamt zu senken. Die Systematik des KRZNs begünstigt derzeit die Mitglieder bzw. Anwender, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen haben und damit tendenziell auch mehr IT-Leistungen in Anspruch nehmen. Sparsamkeitsbemühungen der einzelnen Mitglieder werden nicht unmittelbar honoriert.

Bei Lizenz, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist daher eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sowohl aus Einzel- als auch aus Verbandsicht vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. den Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

Inwiefern sich diese Systematik für den Kreis Kleve auswirkt, wird unter dem Aspekt „IT-Gesamtkosten“ sowie auf Ebene der einzelnen Handlungsfelder der IT eingehend erläutert.

Eine Ein-Produkt-Strategie kann aus Abnehmersicht nur wirtschaftlich sein, sofern alle Abnehmer den gleichen Bedarf haben. Dieser ist unter anderem abhängig von deren Größe und Aufgabenstruktur. Zumindest aus Sicht der hier geprüften Kreise Kleve, Viersen und Wesel scheint diese Voraussetzung weitestgehend gegeben. Ob dem tatsächlich so ist, kann jedes Mitglied und jeder Anwender nur für sich selbst entscheiden. Um über die Bedarfsgerechtigkeit im Verhältnis zu den eingesetzten Kosten urteilen zu können, ist eine hohe Transparenz in der Leistungsabrechnung erforderlich.

Dem Kreis Kleve ist grundsätzlich bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht vollständig transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Bei neueren Produkten kann die Kalkulation größtenteils über die Beschlussvorlagen der Arbeitskreise und Beschlussgremien, in denen der Kreis Kleve auch vertreten ist, nachvollzogen werden. Allerdings geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Diese kann teils nur durch aufwändige Recherchen wiederhergestellt werden. Auch die vollständigen Inhalte der Kernpakete konnte in dieser Prüfung nicht mit verhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden. Dies betrifft insbesondere das Paket 1 „Integration“. Enthalten sind die Produkte „Standarddienstleistungen“, „User Help Desk“ und „Infrastruktur“. Welche Leistungen abschlie-

Bend dahinter stecken und welchen Anteil sie jeweils an den Paketkosten haben, ist nicht ersichtlich.

Mit der mangelnden Preistransparenz fehlt dem Kreis Kleve die Möglichkeit sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies wäre allerdings erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können.

Die Mitgliedschaft beim KRZN wäre mit einer Frist von maximal 36 Monaten kündbar. Damit besitzt der Kreis die Möglichkeit, das Betriebsmodell durch einen Austritt auch komplett zu verändern. Eingeschränkt wird diese Flexibilität dadurch, dass ein ausscheidendes Mitglied satzungsgemäß verpflichtet wäre, neben temporären Ausgleichszahlungen langfristig auch anteilige Personal und Versorgungslasten des Zweckverbandes zu tragen. Darüber hinaus würde sich eine Kündigung zunächst auch auf die kreisangehörigen Kommunen in Kleve auswirken. Diese sind derzeit über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Kleve als Anwender mittelbar an das KRZN gebunden.

Damit ist keinesfalls die Intention verbunden, dem Kreis einen Austritt nahezu legen. Die GPA NRW beschreibt hier lediglich das Betriebsmodell sowie die resultierenden Einfluss- und Anpassungsmöglichkeiten. Zumal der Kreis Kleve nach eigenen Angaben grundsätzlich mit den Leistungen des Zweckverbandes zufrieden ist. Wir möchten dem Kreis einen Impuls geben, die Rahmenbedingungen innerhalb des eigenen Zweckverbandes gemeinsam mit den übrigen Mitgliedern zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte über seine Funktion als Miteigentümer des Zweckverbandes weiterhin mit Priorität auf ein transparentes und verursachungsgerechtes Abrechnungssystem des KRZN hinwirken.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die der Kreis Kleve zur wirtschaftlichen IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine gute Grundlage. Die Steuerungswirkung ist aufgrund der Rahmenbedingungen im Zweckverband nicht zufriedenstellend. Der Kreis hat zumindest mittelbar Möglichkeiten, die IT-Steuerung effizienter zu gestalten.

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.

Im Kreis Kleve ist die IT Aufgabe der Abteilung „Zentrale Dienste“. Die Abteilung selbst ist Teil des Fachbereichs I „Zentrale Verwaltung“. Leiterin dieses Fachbereichs ist die Allgemeine Vertreterin des Landrates. Sie ist somit auch die für die IT verantwortliche Person auf der Ebene der Verwaltungsführung.

Sie erhält in wöchentlichen Gesprächen Sachstandsberichte aus der Abteilung „Zentrale Verwaltung“ und damit auch zur Lage der IT. Darüber hinaus werden ihrerseits bei Bedarf aktiv sicherheits- und kostenrelevante Informationen abgerufen. Die zur Steuerung relevanten Kosteninformationen können dabei zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und ausgewertet werden. Begünstigt wird dies durch eine überwiegend zentrale Bewirtschaftung des IT-Budgets.

Innerhalb der Zentralen Dienste ist auch die Aufgabe „Organisation“ angesiedelt. Die aufbauorganisatorische Verbindung von IT und Organisation begünstigt die Vernetzung beider Bereiche. Einerseits bestehen kurze Kommunikationswege, andererseits laufen alle erforderlichen Informationen in der Funktion der Abteilungsleitung zusammen. Nach eigenen Angaben funktioniert die Einbindung konsequent und reibungslos. Teilweise liegt die Verantwortung für Organisationsthemen mit starkem IT-Bezug, wie z.B. dem eGovernment, auch direkt bei der örtlichen IT.

Die Anforderungen der übrigen Fachbereiche, als Kunden der IT, werden in einem geregelten Verfahren berücksichtigt. Dabei werden eingehende Anforderungen zunächst durch die zentralen Dienste auf ihre technische und finanzielle Machbarkeit hin geprüft.

Wie bereits beschrieben, setzt der Kreis Kleve auf Wirtschaftlichkeit durch die interkommunale Zusammenarbeit im Zweckverband. Der Kreis hat die nachteiligen Effekte im Blick, die mittelbar daraus resultieren würden, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Zweckverbandes nicht abgenommen werden. Insofern existieren kaum abweichende Produktstrategien. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschränkt der Kreis derzeit vorwiegend auf optionale Produkte. Bei diesen kann der Kreis frei entscheiden, ob er diese Produkte abnimmt oder nicht. Ähnliche Betrachtungen erfolgen nur für neue Leistungen, die in den Facharbeitskreisen und Gremien im Zweckverband aufgearbeitet werden. Bei Leistungen, die in den Kernpaketen enthalten sind, verlässt sich der Kreis darauf, dass die vom KRZN bereitgestellten Leistungen auch für ihn wirtschaftlich sind.

Die Verwaltungsleitung hat eine explizite IT-Strategie sowie eine IT-Sicherheitsrichtlinie formuliert. Dadurch sind die strategischen Rahmenbedingungen, die zur Orientierung der operativen IT erforderlich sind, gesichert. Zudem sind konkrete Vorgaben zur IT für alle Beteiligten in umfangreichen und aktuellen Dienstanweisungen dokumentiert.

Ein Ansatzpunkt, das Steuerungssystem in Kleve zu optimieren, liegt in der noch fehlenden Dokumentation im Bereich der Notfallvorsorge. Dies schließt Vorgaben der Verwaltungsleitungen ein, welche Ausfallzeiten für die eigenen Anwendungen und Systeme in einem Störfall maximal toleriert werden. Derartige Verfügbarkeitsanforderungen sind Grundlage für die Ressourcenplanung in der eigenen Infrastruktur. Positiv ist, dass entsprechende Vereinbarungen über Servicezeiten und Verfügbarkeiten mit dem KRZN mittlerweile verbindlich geregelt sind.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte auch die Kernleistungen des KRZN regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit prüfen. Voraussetzung dafür ist, die Empfehlung zum Betriebsmodell aufzugreifen und damit für eine transparentere und verursachungsgerechte Leistungsabrechnung zu sorgen.

Der Kreis Kleve sollte seine vorhandenen Konzeptionen und Anweisungen durch ein Notfallkonzept ergänzen. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere auch Verfügbarkeitsanforderungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme festgelegt werden.

IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner

➔ **Feststellung**

Der Kreis Kleve stellt, im Verhältnis zur Einwohnerzahl, weniger IT-Standardarbeitsplätze in der Kernverwaltung bereit als alle anderen geprüften Kreise. Die Kennzahlenausprägungen werden dadurch stark belastet.

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

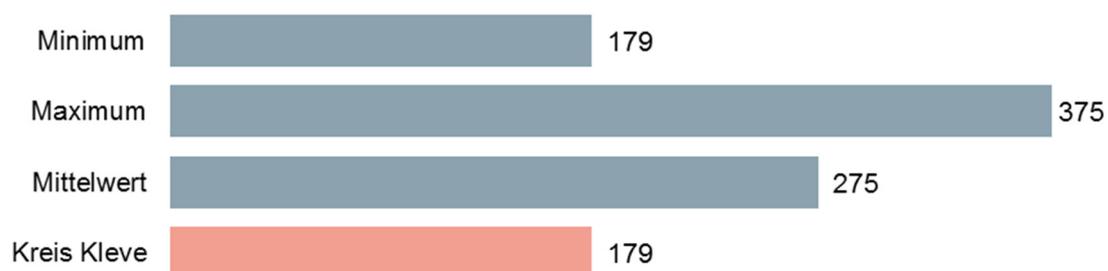
Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 100.000 Einwohner können folgende Ursachen haben:

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

Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten 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 Kleve stellt sich die Situation wie folgt dar:

Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 100.000 Einwohner im Jahr 2014



Die geringe Zahl der betreuten IT-Arbeitsplätze im Kreis Kleve führt in der Kennzahlenermittlung dazu, dass die fixen IT-Kosten auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet werden.

Damit fällt die Ausprägung der im Arbeitsplatzbezug dargestellten Kennzahlen für Kleve negativer aus.

Verstärkt wird die Belastung in Kleve dadurch, dass das KRZN bei der Leistungsabrechnung die Anzahl der betreuenden IT-Standardarbeitsplätze vollständig ausblendet. Dadurch sind die zu verteilenden Fixkosten in Kleve überdurchschnittlich hoch.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

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

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

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

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

In Kleve liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 117 Prozent. Damit liegt sie etwas unter dem interkommunalen Durchschnitt von 122 Prozent. Eine nennenswerte Beeinflussung der Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ ist hier nicht erkennbar.

Standorte

→ Feststellung

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

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

In Kleve liegt die Anzahl der Standorte mit 4,75 je 100 IT-Standardarbeitsplätze leicht über dem interkommunalen Durchschnitt von 4,42. Dieser Wert ist unauffällig und damit eher neutral zu werten. Zumal auch diese Kennzahl in Kleve durch die Bezugsgröße, also die geringe Zahl der IT-Standardarbeitsplätze, noch belastet wird. Dadurch fällt der dargestellte Kennzahlenwert in Kleve etwas höher aus, als bei den meisten anderen Kreisen.

IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

Die Kosten für einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung des Kreises Kleve sind zu hoch. Die Kostenstruktur ist wesentlich geprägt durch fixe Kosten des Zweckverbandes.

Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation in Kleve 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 Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6.056	4.199	4.558	5.198	12

Daraus resultieren für den Kreis Kleve auffällig hohe Kosten. In Bezug auf die Einwohnerzahl fallen sie hingegen äußerst gering aus. Dies wird in nachstehender Tabelle deutlich.

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

Kreis Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,86	11,28	11,85	13,20	12

Die abweichenden Ergebnisausprägungen werden in erster Linie durch die Kombination von zwei der zuvor dargestellten Einflussfaktoren begründet. Der Kreis Kleve hält im Verhältnis zur Einwohnerzahl die wenigsten IT-Standardarbeitsplätze vor. Ein Großteil der dafür vom KRZN bezogenen IT-Leistungen wird allerdings im Einwohnerbezug abrechnet.

Die vom KRZN favorisierte 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 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.

Insofern gibt das Ergebnis aus dem arbeitsplatzbezogenen Vergleich für Kleve Anlass, die Ursachen nachstehend kritisch zu prüfen und nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen.

IT- Kostenbestandteile in Kleve und im interkommunalen Vergleich im Jahr 2014 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Erträge	Gemeinkosten
Kreis Kleve	10,6	87,4	0,0	2,0
Interkommunaler Durchschnitt	26,0	71,7	-2,7	5,0

Der geringe Anteil an Personalkosten bei zugleich hohem Sachkostenanteil in Kleve ist Ausdruck der starken Aufgabenauslagerung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. In den Durchschnittswerten sind Kreise enthalten, die Ihre IT nahezu autonom bereitstellen.

Die Personalkosten in Kleve sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung die niedrigsten, die wir bisher im Prüfsegment erhoben haben. Sie liegen mit 652 Euro deutlich unter dem ersten Quartilswert von 851 Euro. Diese Zahl korrespondiert auch mit der Betreuungsquote des Kreises. Sie beläuft sich auf gut 104 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle. Nur einer der bisher geprüften Kreise weist eine noch positivere Betreuungsquote aus. Auch diese Zahl entspricht dem Auslagerungsgrad. Ein großer Teil der IT-Aufgaben wird vom KRZN übernommen, dadurch kann der Kreis Kleve Personalressourcen einsparen. Auffällig ist dennoch, dass die Quote in Kleve positiver ausfällt, als bei den meisten anderen Kreisen, die einen ähnlichen Auslagerungsgrad aufweisen.

Die Sachkosten in Kleve liegen hingegen mit knapp 5.290 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei allen bisher geprüften Kreisen. Wie oben im Gesamtergebnis deutlich wird, können diese auch nicht durch die günstige Personalkostensituation des Kreises kompensiert werden. Durch die Abrechnungssystematik des KRZN ist der Anteil an fixen Kosten innerhalb der Sachkosten in Kleve höher, als bei den meisten anderen Kommunen. Der entsprechende Anteil der durch die Kernpakete entstehenden Kosten beträgt rund 78 Prozent. Dabei sind die sogenannten Entwicklungskosten des Zweckverbandes nicht berücksichtigt, obwohl der Kreis Kleve diese anteilig trägt.

Gemäß § 13 Abs. 2 der Verbandssatzung tragen die Verbandsmitglieder die Entwicklungskosten des KRZN ebenfalls im Verhältnis ihrer Einwohner. Sie wurden durch den Beschluss der Verbandsversammlung des KRZN am 25.11.2005 in Form eines Betriebskostenzuschusses auf einen jährlichen Festbetrag von 4,0 Mio. Euro festgeschrieben. Die Mitgliedskreise des KRZN wählen unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Ausweisung der Verteilung dieser Umlage auf die kreisangehörigen Kommunen. Die GPA NRW hat in der Vergangenheit versucht, trotz dieser Unterschiede, einheitliche Vergleichsmaßstäbe zu schaffen. So haben wir zuletzt in der IT-Prüfung der Anwenderkommunen im KRZN-Verbandsgebiet folgenden Weg gewählt: Die auf den jeweiligen Kreis entfallende Entwicklungsumlage wurde im Verhältnis der Einwohnerzahl der geprüften Kommune zur Gesamteinwohnerzahl des Kreises der jeweiligen Kommune zugerechnet. Im Umkehrschluss bleibt diese Umlage daher in der Prüfung der Kreise komplett unberücksichtigt.

Weitergehende Analysen zu den finanziellen Auswirkungen und entsprechende Empfehlungen werden im Folgenden auf Ebene der Kostenstellen vorgenommen.

→ Einzelne Handlungsfelder der IT

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

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

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

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

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

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

IT-Grunddienste

→ **Feststellung**

Der Kreis Kleve stellt die IT-Grunddienste in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu hohen Kosten bereit. Die Kostenverursacher liegen in den Sachkosten für die IT-Standardarbeitsplätze und die Netzinfrastruktur. Die insgesamt geringen Personalkosten und die geringen Kosten für Telekommunikation können hohe Zweckverbandkosten nicht kompensieren. Aufgrund der nicht ausreichenden Kostentransparenz im Zweckverband ist es nicht möglich, konkrete Einsparpotenziale zu identifizieren.

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

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

- Was ist finanziell machbar?

Ziel sollte 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.

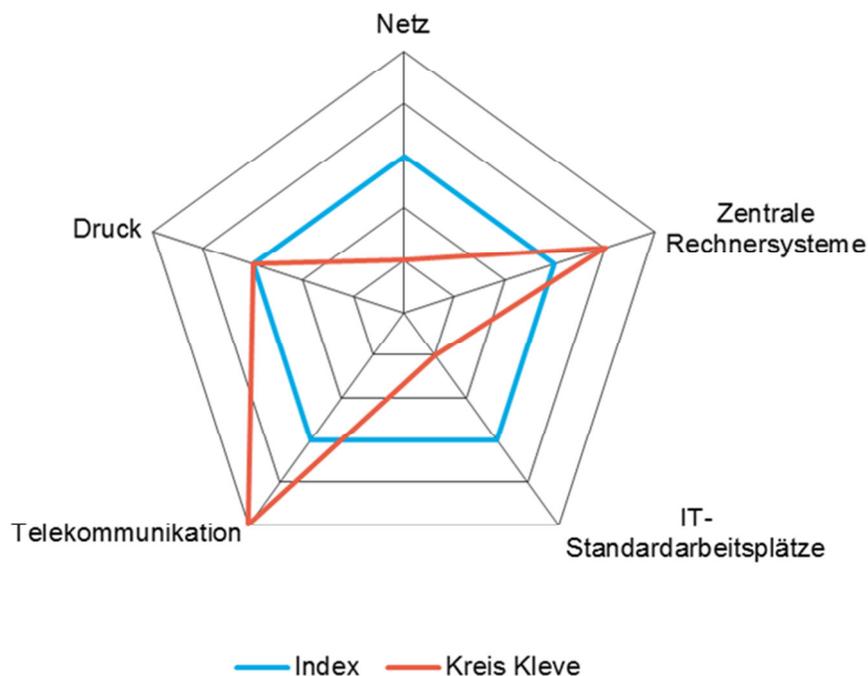
Ausgangspunkt der Analyse der IT-Grunddienste in Kleve sind auch hier zunächst die Kosten im Arbeitsplatzbezug. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

Kreis Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.272	1.763	1.998	2.115	12

In Kleve liegen die gesamten Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste im Arbeitsplatzbezug höher als bei drei Viertel der bisher geprüften Kreise. Ein Viertel aller bisher geprüften Kreise kann diese Leistungen mindestens 510 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung günstiger bereitstellen.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für Kleve 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 Kosten für Bereitstellung der Netzinfrastruktur und der IT-Standardarbeitsplätze machen zusammen mehr als zwei Drittel der Kosten für die IT-Grunddienste aus. Ihre Bedeutung für die

dargestellte Kennzahl ist somit besonders groß. In beiden Bereichen sind die Kosten interkommunal auffällig hoch.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von rund 42 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus. Sie stellen sich in Kleve wie folgt dar:

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

Kreis Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
957	550	628	933	12

Die Hälfte der Vergleichskommunen kann einen IT-Standardarbeitsplatz mindestens 329 Euro günstiger anbieten. Ein Viertel sogar um 407 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Den größten Anteil an diesen Kosten in Kleve haben die Sachkosten mit gut 81 Prozent. Sie sind mit 778 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei allen anderen bisher geprüften Kreisen. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 398 Euro.

Hohe Kennzahlenwerte geben Anlass, IT-Prozesse auf Ihre Wirtschaftlichkeit hin zu prüfen. Eine höhere Effizienz kann allerdings nur erreicht werden, wenn die Kosten transparent sind und durch die Leistungsabnahme beeinflussen werden können. Dem stehen die Rahmenbedingungen des Hauptdienstleisters für den größten Kostenblock, also den Zahlungen an das KRZN, entgegen. Circa 70 Prozent der Sachkosten entfallen auf die Kernpakete des KRZN. Darin sind auch anteilige periodenfremde Finanzlasten enthalten, denen keine unmittelbare Leistung gegenübersteht.

Wie bereits beschrieben, erfolgt die Abrechnung dieser Pakete pauschal mittels eines Einwohnerschlüssels. Somit stellt dieser Kostenblock für den Kreis zunächst unveränderbare Fixkosten dar. In Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz machen sie gut 553 Euro aus. Dies ist mehr, als ein Viertel der Vergleichskreise insgesamt aufwendet. Vor dem Hintergrund, dass diese Kosten - dem Produktplan nach - nur auf Rahmenleistungen entfallen, fallen sie damit sehr hoch aus. Dazu zählen Leistungen wie z.B. User-Help-Desk, Generelle Beratungs- und Unterstützungsleistungen und die Bereitstellung der Software für Bürokommunikation.

Sowohl die Kreise als auch das KRZN führen hier an, dass über die Pakete Leistungen abgerechnet werden, die in den Kosten anderer Vergleichskreisen nicht berücksichtigt seien. Insofern sei kein aussagekräftiger Vergleich möglich. Diese Leistungen werden in der Abrechnung des KRZN nicht im Detail ausgewiesen. Daher kann die GPA NRW an dieser Stelle weder diese Aussage noch die Höhe der Kosten abschließend bewerten.

Auf das KRZN entfallen weitere rund 21 Prozent der Sachkosten. Dabei handelt es sich um Kosten für Hard- und Software im Bereich der IT-Standardarbeitsplätze, die entsprechend der Abnahme durch den Kreis berechnet werden. Auffällig ist hier, dass die PCs im Beschaffungsverfahren durch das KRZN mit einer Garantie von 4 Jahren ausgeschrieben werden. Je höher die Garantieleistungen sind, desto geringer ist das Planungsrisiko für den Kreis. Allerdings gehen damit auch höhere Kosten einher. Der Kreis Kleve muss hier selbst entscheiden, ob diese

Mehrkosten in einem angemessenen Verhältnis zum resultieren Nutzen bzw. einem potenziellen Schadensrisiko stehen.

Die übrigen knapp 9 Prozent der Sachkosten fallen für Leistungen außerhalb des Zweckverbandes an. Dazu zählen diverse Dienstleistungen, Beschaffungen von Kleinmaterialien sowie Abschreibungen von eigenen Vermögensgegenständen. Sie sind interkommunal unauffällig.

Den hohen Sachkosten stehen äußerst geringe Personalkosten gegenüber. Mit circa 128 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung gehört der Kreis Kleve zum günstigsten Viertel aller bisher geprüften Kreise.

Insgesamt weist der Kreis Kleve anteilig sowohl geringere Personalkosten als auch geringere Sachkosten außerhalb der Kernpakete auf, als die anderen geprüften KRZN-Kreise. Dadurch kann er die für sich im Arbeitsplatzbezug höher ausfallenden Paketkosten weitgehend kompensieren. Somit liegt der Kreis Kleve hier, trotz der nachteiligen Abrechnungssystematik, mit den Kreisen Viersen und Wesel annähernd gleich auf. Dort liegen die Kosten bei 925 Euro bzw. 978 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Netz

Die Netzkosten wurden vollständig auf die IT-Grunddienste umgelegt. Dazu zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches).

Sie machen einen Anteil von 27 Prozent der IT-Grunddienste aus. Die Kosten sind in Kleve mit 618 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher, als bei allen anderen Vergleichskreisen.

Über 90 Prozent der Netzkosten in Kleve sind Sachkosten. Sie entfallen fast ausschließlich auf das KRZN. Knapp dreiviertel dieser Kosten werden durch das sogenannte Primärnetz verursacht. Es umfasst insbesondere die standardmäßige Anbindung des Hauptstandortes mit dem Rechenzentrum sowie die Bereitstellung der zentralen Internetverbindung inklusive aller erforderlichen Sicherheitsmechanismen. Die Kosten für das Primärnetz werden seitens des KRZN über das Paket 2 „Bürokommunikation“ und damit ebenfalls über einen Einwohnerschlüssel abgerechnet. Im Unterschied zu den zuvor dargestellten Kostenbestandteilen handelt es sich hier interkommunal um eine gängige Abrechnungssystematik, da es Leistungen sind, die von allen Mitgliedern und Anwendern in gleicher Art und Güte bezogen werden. Insofern ist diese Vorgehensweise unkritisch.

Gut 20 Prozent der Netzkosten entfallen auf das Sekundärnetz. Dabei handelt es sich vorrangig um Anbindungskosten von kleineren Standorten, wie beispielsweise die Schulen des Kreises. Sie werden abhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme abgerechnet. Gleiches gilt für den übrigen Anteil der Netzkosten. Er umfasst in erster Linie die Ersatzbeschaffungen von Netzwerkkomponenten über das KRZN für das Primär- und Sekundärnetz.

Dass die Kosten für Kleve so hoch ausfallen resultiert auch hier aus der verhältnismäßig geringen Anzahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätze. Insofern ist der Kreis Kleve bei der Darstellung dieser Kennzahl benachteiligt. Dennoch fällt auf, dass auch die Netzkosten der anderen geprüften Mitgliedskreise des KRZN überdurchschnittlich hoch sind. In Bezug auf einen

Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen Wesel und Viersen am bzw. über dem dritten Quartils- wert. Auch im Einwohnerbezug bestätigt sich dieses Ergebnis.

Die Personalkosten des Kreises Kleve sind auch innerhalb der Netzkosten geringer als bei den meisten geprüften Kreisen.

Zentrale Rechnersysteme

In den IT-Grunddiensten sind auch anteilig Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Da- tenbanken usw. Sie liegen insgesamt mit gut 360 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in einem günstigen Bereich. Der interkommunale Durchschnitt liegt derzeit bei 445 Euro, das erste Quartil bei 350 Euro. Bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung wurden in Kleve 60 Pro- zent dieser Kosten auf die IT-Grunddienste umgelegt. Sie begünstigen deren Kostensituation. Ihr Anteil beträgt allerdings lediglich 10 Prozent.

Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation in Kleve machen ebenfalls einen Anteil von rund 10 Pro- zent der „IT-Grunddienste“ aus.

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

Kreis Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
228	222	339	403	12

Die Kosten der Telekommunikation bestehen in Kleve zu knapp 84 Prozent aus Sachkosten und circa 12 Prozent aus Personalkosten. Die übrigen Kosten resultieren aus den Umlagen vorgelagerter Kostenstellen.

Die Sachkosten belaufen sich in Kleve folglich auf rund 191 Euro je Arbeitsplatz mit IT- Ausstattung. Damit liegt der Kreis am günstigen Viertel der bisher geprüften Kreise von 183 Euro. Die Personalkosten sind mit knapp 27 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung beispiellos gering. Keine der bisher geprüften Kreise weist hier geringere Kosten auf. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 55 Euro.

In Kleve werden weniger Telefonendgeräte betreut als bei den meisten Vergleichskreisen. Der Ausstattungsgrad liegt bei 1,4 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit unter dem inter- kommunalen Mittelwert von 1,6. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeits- platzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die Kosten verursachen. Zudem gibt es neben den standardmäßigen Festnetzgeräten oftmals Doppelausstattungen in Form von Mobiltelefonen.

Somit sind die geringeren Kosten in Kleve auch durch eine geringere Anzahl von Telefonendge- räten begründet. Darüber hinaus sind die Einzelkosten sehr gering. Die Kosten je Telefonend- gerät liegen bei 159 Euro. Damit ist Kleve hier günstiger, als bei dreiviertel der Vergleichskreise.

Neben den geringen Personalkosten wird die Kostensituation in Kleve insbesondere dadurch begünstigt, dass die vorhandenen Telefonanlagen im Betrachtungsjahr bereits bilanziell abgeschrieben waren aber weiterhin genutzt werden können.

Von Vorteil ist auch, dass das Vertragsmanagement überwiegend zentralisiert ist und so günstige Konditionen erzielt werden können. Dabei partizipiert der Kreis an einer interkommunalen Einkaufsgemeinschaft.

Ebenso begünstigt die geringe Anzahl von mobilen Telefonendgeräten. Nach eigenen Angaben wird die Vergabe dieser Geräte sehr strikt gehandhabt. Dies spiegelt sich auch in der Ausstattungsquote wider. Der Kreis Kleve setzt weniger Mobiltelefone ein als alle anderen geprüften Kreise. Der Anteil an den gesamten Telefonendgeräten liegt bei knapp 8 Prozent. Im interkommunalen Durchschnitt sind es derzeit rund 15 Prozent.

Druck

Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck in Kleve machen gut 11 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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

Kreis Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
252	216	248	283	12

Die Kosten in Kleve entsprechen annähernd dem interkommunalen Durchschnitt. Gleiches gilt für die Menge der eingesetzten Druckendgeräte. Rund 50 Prozent der IT-Standardarbeitsplätze sind mit einem Drucker ausgestattet.

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten in Kleve sind geringer als bei den meisten geprüften Kreisen.

In Kleve existieren konkrete Vorgaben für den Hardwareeinsatz im Druckbereich. Grundsätzlich hat der Gemeinschaftsdruck Vorrang vor dem Einzelplatzdruck. In einzelnen Bereichen existieren zudem Einzeldrucker. Der Kreis beschafft seine Arbeitsplatzdrucker über das KRZN. Großdrucker bzw. Multifunktionsgeräte sind hingegen geleast.

Nach eigenen Angaben hat der Kreis mit dem gewählten Konzept einen Weg gefunden, seine Druckleistungen möglichst wirtschaftlich bereitzustellen. Die in der Prüfung gewonnenen Eindrücke bieten zu diesem Zeitpunkt keinen Anlass, dieses Konzept kritisch zu hinterfragen.

→ Empfehlung

Der Kreis sollte gemeinsam mit dem KRZN eine vollständige Transparenz für alle in den Paketen enthaltenen Leistungen und die drauf entfallenden Kosten herstellen. Dies ist die Voraussetzung, um die Wirtschaftlichkeit in den Bereichen IT-Standardarbeitsplätze und der Netzinfrastruktur bewerten zu können. Gleichzeitig sollte der Kreis den wirtschaftlichen Nutzen der zusätzlichen Garantieleistungen im Bereich der Standardhardware hinterfragen.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ Feststellung

Die Fachanwendungskosten sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr hoch. Die Rahmenbedingungen im Zweckverband lassen kein effizientes Lizenzmanagement zu. Aufgrund der nicht ausreichenden Kostentransparenz im Zweckverband ist es nicht möglich, konkrete Einsparpotenziale zu identifizieren. Die direkt zuordenbaren Personalkosten und die Kosten für die zentralen Rechnersysteme sind gering und dem Grad der Aufgabenauslagerung angemessen.

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

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

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

In Kleve 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 Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.783	2.211	2.650	2.912	12

In Kleve sind die Kosten für Fachanwendungen im Arbeitsplatzbezug höher als bei allen anderen bisher geprüften Kreisen. Ein Viertel aller bisher geprüften Kreise kann diese Leistungen in Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz um mindestens 1.570 Euro günstiger bereitstellen.

Knapp 83 der Fachanwendungskosten des Kreises Kleve entfallen auf das KRZN. Über 97 Prozent davon resultieren aus den Kernpaketen. Darin sind sämtliche Kosten, beispielsweise für Ausschreibung, Lizenzen, Bereitstellung, Pflege und Support, enthalten. Ebenso anteilige Kosten für periodenfremden Finanzlasten.

Wie bereits bei den IT-Standardarbeitsplätzen erläutert, hat der Kreis auf diese Kosten keinen unmittelbaren Einfluss. In Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz machen sie über 3.040 Euro aus.

Dreiviertel der bisher geprüften Kreise weisen bei den Fachanwendungen hier in Summe geringere Kosten auf. Auch diesen Fakt kann die GPA NRW aufgrund der eingeschränkten Transparenz in der Leistungsabrechnung des KRZN nicht abschließend bewerten.

In den übrigen geprüften Kreisen im Verbandsgebiet des KRZN, Viersen und Wesel, sieht die Kostenstruktur ähnlich aus. Der Anteil an KRZN-Kosten beträgt hier 77 bzw. 88 Prozent. Die Unterschiede resultieren dabei nicht aus einer abweichenden Leistungsabnahme. Sie begründen sich in der unterschiedlichen Ausprägung der übrigen Kostenarten. Innerhalb der KRZN-Kosten liegt der Anteil für die Kernpakete allerdings mit rund 94 bzw. 98 Prozent bei beiden Kreisen ähnlich wie in Kleve.

Trotz dieser sehr ähnlichen Kostenstruktur fallen die Fachanwendungskosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Wesel knapp ein Drittel und in Viersen noch 28 Prozent geringer aus. Dies ist darin begründet, dass in beiden Kreisen im Verhältnis zur Einwohnerzahl mehr IT-Arbeitsplätze vorhanden sind als in Kleve.

Die Zahl der IT-Arbeitsplätze steht erfahrungsgemäß in Relation zu der Anzahl der genutzten Lizenzen. Die Verbandsmitglieder des KRZN sind allerdings nicht in der Lage, die Fachanwendungskosten über die Abnahmemenge zu steuern. Das Lizenzmanagement für die Kernprodukte liegt komplett in den Händen des Zweckverbandes. Damit ist dieser zuständig für die rechtskonforme, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung dieser Anwendungen. Im derzeitigen Abrechnungssystem des KRZN besteht die Gefahr, dass Lizenzen zumindest im Hinblick auf die Menge über Bedarf bereitgestellt werden. Wie bereits unter dem Aspekt des Betriebsmodells beschrieben, fehlt ein unmittelbarer Anreiz für die einzelnen Abnehmer Lizenzen einzusparen.

Den zweitgrößten Block innerhalb der Fachanwendungskosten in Kleve stellen die sonstigen Sachkosten mit 6 Prozent dar. Sie umfassen die Sachkosten für Leistungen, die außerhalb des KRZN bezogen bzw. erstellt werden. Dazu zählen beispielsweise Dienstleistungen von Dritten, Beschaffungen von Kleinmaterialien sowie Abschreibungen von eigenen Vermögensgegenständen. Sie sind im interkommunalen Vergleich unauffällig.

Auch bei den Fachanwendungskosten fällt der Anteil der enthaltenen Personalkosten mit 5 Prozent gering aus. In Bezug auf einen IT-Arbeitsplatz liegen sie in Kleve unter dem günstigsten Viertel der bisher geprüften Kreise.

In den Fachanwendungskosten sind auch anteilig Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Der Inhalt und die Höhe dieser Kosten wurden auf Ebene der IT-Grunddienste bereits erläutert bzw. bewertet. Dort wurden bereits 60 Prozent dieser Kosten erfasst. Die übrigen 40 Prozent wurden bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung auf die Fachanwendungen umgelegt. Sie begünstigen die Fachanwendungskosten. Ihr Anteil beträgt allerdings lediglich 4 Prozent.

→ **Empfehlung**

Der Kreis Kleve sollte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern des KRZN eine Grundlage für ein effizientes Lizenzmanagement schaffen. Voraussetzung dafür ist eine unmittelbare Verknüpfung zwischen dem Ressourceneinsatz eines Mitgliedes und dessen Leistungsabrechnung. Zudem sollte die Transparenz in der Abrechnung erhöht werden.

Herne, den 07.03.2017

gez.

Michael Kuzniarek

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de