

Anlage 5 - Teilbericht Informationstechnik -

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik des  
Landschaftsverbandes  
Rheinland im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
➔ Fokus, Inhalt und Ziele der IT-Prüfung	5
➔ IT-Steuerung	6
IT-Betriebsmodell	6
IT-Steuerungssystem	8
➔ IT-Gesamtbetrachtung	13
Input- und Output-Indikatoren im Zusammenspiel	13
Analyse der Kostenstruktur	17
Analyse der IT-Personalressourcen	17
➔ Einzelne Handlungsfelder der IT	23
Zentrale Rechnersysteme	24
IT-Standardarbeitsplätze	26
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	28

## → Managementübersicht

Die gpaNRW hat in dieser Prüfung eine sehr hohe Qualität bei den IT-Leistungen des LVR wahrgenommen. Die InfoKom ist als zentraler IT-Dienstleister des LVR stark kundenorientiert, erbringt hohe IT-Leistungsmengen und erreicht ein äußerst hohes IT-Sicherheitsniveau. Die Rechenzentren der InfoKom zeigen den höchsten Standard auf, der im Umfeld kommunaler IT-Infrastrukturen in NRW bisher durch die gpaNRW in Augenschein genommen wurde. Demgegenüber stehen allerdings auch sehr hohe IT-Kosten.

Der LVR setzt trotz eines grundsätzlich gleichen Aufgabenspektrums wesentlich mehr Ressourcen ein als der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), um diese Aufgaben mit IT zu unterstützen. Höhere IT-Kosten sind insofern begründet, dass die InfoKom

- im Vergleich zum LWL deutlich mehr Hardware bereitstellt und betreut sowie
- ein noch höheres Leistungs- und Sicherheitsniveau anstrebt.

Auch die unterschiedliche Aufbauorganisation spielt eine Rolle. Die als Eigenbetrieb organisierte InfoKom ist breiter aufgestellt als die als Amt organisierte IT des LWL. Daraus resultieren beim LVR höhere Personalressourcen.

Die Personalkosten des LVR sind allgemein sehr hoch und prägen dessen Kostensituation. Die gpaNRW kann die Verhältnismäßigkeit zu den qualitativen und quantitativen Merkmalen sowie der Aufbauorganisation nicht abschließend bewerten. Allerdings sind die Personalkosten so auffällig, dass Anlass besteht, bisherige Leistungs- und Steuerungsprozesse zu überprüfen bzw. kritisch zu hinterfragen. Ansatzpunkte bieten beispielsweise nachstehende Aspekte:

- Bei der InfoKom sind Personalressourcen für Marketingaufgaben vorhanden, obwohl derzeit strategisch nicht geplant ist, weitere Kunden zu akquirieren. Nach eigenen Angaben hat die InfoKom bereits damit begonnen, diese Ressourcen abzubauen bzw. anderweitig einzusetzen.
- Querschnittsaufgaben, z.B. im Bereich Personal und Finanzen, werden sowohl bei der InfoKom als auch bei der Kernverwaltung wahrgenommen. Redundanzen können dabei nicht ausgeschlossen werden.
- Der LVR setzt verstärkt kostenintensive Sonderlösungen im Bereich der Fachanwendungen ein, ohne dass systematisch wirtschaftliche Mehrwerte über Prozessbetrachtungen nachgewiesen worden sind. Nach eigenen Angaben arbeitet der LVR bereits daran, die Prozesse dem Standard anzunähern und Sonderlösungen wieder abzubauen. Insbesondere die aktuellen Umstellungsprojekte ScherpA und SAP HANA bieten die Chancen dazu.

IT- Kosten und -Leistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten am eigenen Bedarf auszurichten, ist Aufgabe der IT-Steuerung. Die Steuerungsprozesse des LVR wiesen in der Vergangenheit Schwächen auf, da

- die Steuerungsaufgaben stark dezentralisiert waren,

- die Steuerung vorwiegend über die Ressourcenverteilung vorgenommen wurde (reine Input-Steuerung),
- eine Bewertung von IT-Maßnahmen unter dem Aspekt der gesamtstrategischen Ausrichtung nicht stattgefunden hat
- und Prozessbetrachtungen nicht systematisch durchgeführt worden sind, um Anforderungen an die IT zu beschreiben.

Insofern ist nicht auszuschließen, dass die hohen IT-Kosten mitunter auch eine Folge der defizitären Steuerung in der Vergangenheit sind und somit in keinem angemessenen Verhältnis zum Output stehen.

Der LVR hat diese Defizite allerdings bereits erkannt und arbeitet sie schon seit 2016 sukzessive auf. Neben der Einrichtung einer zentralen Steuerungsinstanz sollen die Rollen der übrigen Beteiligten im Steuerungsprozess geschärft und teilweise angepasst werden. Damit befindet sich der LVR auf einem guten Weg, eine Basis für eine effektive IT-Steuerung zu schaffen.

Wie effektiv und effizient die IT-Steuerung zukünftig sein wird, hängt davon ab, wie die Verantwortungsbereiche und die Steuerungsprozesse letztendlich im Detail aussehen werden. Dies hat der LVR für sich noch nicht abschließend definiert. Der LVR sollte die Steuerungsprozesse möglichst schlank halten und die Zahl der Beteiligten im Steuerungsprozess auf das Nötigste beschränken. Dazu ist vor allem eine orientierungsgebende IT-Strategie für alle Beteiligten erforderlich. Zudem könnte der LVR bei der Besetzung der zentralen Leitstelle auf die vorhandenen IT-Koordinatoren zurückgreifen. Die Funktion der IT-Koordination in den Fachbereichen ist zwar notwendig, um eine Verknüpfung zwischen Fachlichkeit und IT sicherzustellen. Die beim LVR dafür eingesetzten Personalressourcen sind allerdings auffällig hoch.

Potenzial besteht auch in der interkommunalen Zusammenarbeit. Die InfoKom könnte ihre Kapazitäten nutzen und gegen Entgelt Leistungen z.B. für Kliniken außerhalb des Verbandes oder kleinere Kommunen anbieten. So könnten diese von den guten Rahmenbedingungen in der technischen Infrastruktur, sowie dem Knowhow der InfoKom profitieren.

## → Fokus, Inhalt und Ziele der IT-Prüfung

### Fokus

Im Fokus der IT-Prüfung steht die IT im Landschaftsverband. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sämtliche IT-Aufgaben im Betrachtungsfeld untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch Leistungen durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder Dienstleister werden dabei berücksichtigt.

Die Betrachtung beschränkt sich dabei auf die Kernverwaltung der Landschaftsverbände. Das bedeutet, dass Kosten- und Leistungen für die verbandseigenen Kliniken, Jugendheime sowie weitere externe Kunden nicht dargestellt und bewertet werden. Lediglich in Teilbereichen, in denen es aufgrund der Datenlage möglich und erforderlich ist, erfolgt eine Betrachtung über die Kernverwaltung hinaus. Dazu zählen vorrangig die eingesetzten Personalressourcen sowie die IT-Steuerung. Die erhobenen Kosten beziehen sich auf das Jahr 2016. In den Bereichen IT-Sicherheit und IT-Management wird der Status quo berücksichtigt.

### Inhalt und Ziele

Zunächst bewertet die gpaNRW Rahmenbedingungen, unter denen beim Landschaftsverband IT bereitgestellt und gesteuert wird.

Zum Einstieg in die Ressourcenbetrachtung vergleicht die gpaNRW anschließend die Gesamtkostensituation beider Landschaftsverbände miteinander sowie mit weiteren kommunalen Organisationen anderer Prüfsegmente.

Differenzierte Feststellungen und Empfehlungen erfolgen dann im Rahmen einer Detailanalyse. Hierzu vergleicht die gpaNRW den Ressourceneinsatz auf der Ebene einzelner Leistungsfelder auf der Basis von Kennzahlen. Die dargestellten Kennzahlen dienen als Indikator und sind Ausgangspunkt der Analyse. Die Feststellungen und resultierenden Empfehlungen formuliert die gpaNRW unter Berücksichtigung von Prüfungseindrücken sowie weitreichenden interkommunalen Erfahrungswerten.

Die gpaNRW kann den Output bzw. die Qualität der IT-Leistungserstellung nicht monetär bewerten. Die dazu notwendigen Informationen liegen weder auf Seiten der gpaNRW noch bei den Landschaftsverbänden 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.

## → IT-Steuerung

Im Fokus der IT Steuerung stehen die Aspekte:

- IT-Betriebsmodell und
- IT-Steuerungssystem.

Beide Aspekte haben wesentlichen Einfluss auf die Qualität und die Kosten der IT-Leistungserstellung. Hierin liegt der zentrale Ansatzpunkt wenn es darum geht, die IT-Kosten- und Leistungssituation nachhaltig und anforderungsgerecht zu gestalten.

Die gpaNRW bewertet zunächst die Gestaltungsmöglichkeiten, die sich aus dem gewählten Betriebsmodell ergeben. Anschließend geht es darum, ob die implementierten Steuerungsprozesse geeignet, erforderlich und angemessen gestaltet und gelebt werden.

### IT-Betriebsmodell

#### → Feststellung

Das IT-Betriebsmodell des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) bietet hinreichende strategische Gestaltungsspielräume.

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

Der LVR bezieht seine IT-Leistungen in vollem Umfang vom verbandseigenen Dienstleister „LVR InfoKom“. Die InfoKom ist als Eigenbetrieb organisiert. Sie erstellt IT-Leistungen für die Kernverwaltung des LVR ebenso wie für die verbandseigenen Kliniken, Jugendheime und die Rheinische Versorgungskasse (RVK) sowie wenige einzelne Kunden außerhalb des Landschaftsverbandes.

Die Leistungsabnahme und -bereitstellung erfolgt im Rahmen eines Auftraggeber-/ Auftragnehmer-Verhältnisses. Insofern kann der LVR selbst darüber entscheiden, welche Leistungen er in welcher Menge von der InfoKom abnimmt. Über die Abnahme kann er somit auch die IT-Kosten steuern. Allerdings ist er über die Betriebsatzung an die Leistungen der InfoKom gebunden. Das bedeutet, dass er alternative Leistungen oder Dienstleister am Markt nur im Dialog

mit der InfoKom wählen kann. Die Verpflichtung gilt für die Dezernate des und seine Eigenbetriebe gleichermaßen, nicht aber für die Kassen und externen Kunden des LVR. Sie ist auch in der Dienstanweisung für den Einsatz der Informationstechnologie (IT) geregelt.

Die Bindung an die InfoKom ist die nachvollziehbare und begründete Folge des formulierten Betriebsziels der InfoKom. In der Betriebssatzung festgehalten, dass die InfoKom den LVR inklusive seiner Dezernate, Betriebe und sonstigen Einrichtungen bei einer wirtschaftlichen und effizienten Aufgabenerfüllung unterstützen soll. Daher müssen alle Beteiligten darauf achten, dass nicht nur die unmittelbaren Einsparungseffekte einzelner Bereiche berücksichtigt werden, die aus einem möglichst günstigen Angebot am Markt resultieren können. Vielmehr müssen auch die nachteiligen Effekte einbezogen werden, die mittelbar daraus resultieren, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Eigenbetriebes nicht abgenommen werden.

Um darüber zu urteilen, muss der LVR Detailinformation zur Angebotskalkulation und dem Abrechnungssystem der InfoKom besitzen. Als Auftraggeber muss er in der Lage sein, sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Für ihn ist die Transparenz der Kosten und Leistungen der InfoKom daher ebenso wichtig wie über die der eigenen. Aus Sicht der gpaNRW ist die erforderliche Transparenz weitgehend vorhanden. Nach eigenen Angaben hat sich diese in den letzten Jahren deutlich verbessert. Unklarheiten werden konstruktiv kommuniziert sowie Preise und Leistungen bei Bedarf neu verhandelt.

Die Herausforderung für den LVR liegt darin, in wirtschaftlichen, strategischen oder in der Qualität begründeten Einzelfällen darauf hinzuwirken, dass Leistungen durch die InfoKom nicht selbst angeboten werden, sondern über einen Dritten bereitgestellt werden. Denn die InfoKom ist zwar ein verbandsinterner Dienstleister und bietet damit mehr Einfluss als ein externer Dienstleister. Es gibt aber Unterschiede zu einem Amt oder einer Abteilung, die zumindest die unmittelbaren Einflussmöglichkeiten über die Leistungsabnahme hinaus einschränken bzw. erschweren. So kann die Direktorin des Landschaftsverbandes Rheinland der Betriebsleitung im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung Weisungen erteilen und gemäß § 8 der Betriebssatzung Abs. 5 Nr.1 unter anderem auch Rahmenvorgaben für die Organisation des Betriebes machen. Nach § 6 Absatz 2 und 3 Eigenbetriebsverordnung unterliegen allerdings alle Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung ausschließlich der Betriebsleitung.

Die Einflussnahme ist mittelbar über die Gremienarbeit möglich. Dazu zählen der Betriebsausschuss, die Landschaftsversammlung und der Landschaftsausschuss. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, die Grundausrichtung der InfoKom über die Landschaftsversammlung z.B. über eine Änderung der Betriebssatzung anzupassen oder die Betriebsform ganz oder in Teilen aufzulösen. Die Betriebssatzung regelt den Grundauftrag der InfoKom und damit mittelbar auch den Ressourceneinsatz und die Struktur des Eigenbetriebes. Zudem sind die einzelnen leistungsbezogenen Service-Level-Vereinbarungen geeignet, Einfluss auszuüben. Um eine gemeinsame Zielausrichtung zu gewährleisten, sind allerdings ausreichende Steuerungskompetenzen, geeignete Instrumente und Vorgaben sowie eine reibungslose Kommunikation zwischen Dienstleister und Verwaltung unabdingbar. Dies ist Gegenstand des IT-Steuerungssystems.

## IT-Steuerungssystem

### → Feststellung

Der aktuelle IT-Steuerungsprozess ist zu stark dezentralisiert. Es fehlen orientierungsgebende strategische Vorgaben. Zudem sind Rollen und Verantwortlichkeiten noch nicht hinreichend geschärft. Der LVR hat diese Defizite erkannt und arbeitet sie bereits sukzessive auf. Damit befindet sich der LVR auf einem guten Weg, eine Basis für eine effektive IT-Steuerung zu schaffen.

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

Das Thema IT-Steuerung ist beim LVR sehr aktuell. Der Landschaftsverband befindet sich in einem Prozess, die Steuerungsstrukturen zu optimieren. Aus diesem Grund beschreibt und bewertet die gpaNRW sowohl den Status quo als auch den angestrebten Sollzustand.

Bislang kommt die Aufgabe zur zentralen IT-Steuerung beim LVR dem IT-Lenkungsausschuss zu. Er entscheidet in übergeordneten IT-Belangen über die Realisierung von IT-Projekten und der Ausrichtung der IT. Stimmberechtigte Mitglieder des IT-Lenkungsausschusses sind alle Dezernatsleitungen sowie der Geschäftsführer der InfoKom. Den Vorsitz im IT-Lenkungsausschuss hat die Dezernatsleitung Finanzmanagement, Kommunalwirtschaft und Europaangelegenheiten. Sie wäre mithin als die für die IT verantwortliche Person auf der Ebene des Verwaltungsvorstandes zu sehen. Der LVR hat sich allerdings bewusst dazu entschieden, angesichts der Komplexität des Aufgabenspektrums der Dezernate und der damit verbundenen IT-Anforderungen, die Letztverantwortung nicht explizit auf eine Person zu beschränken.

Auch dem Dezernat 1, geleitet durch den Ersten Landesrat, kommen im weitesten Sinne Rollen in der IT-Steuerung und damit auch eine besondere Verantwortlichkeit in der Steuerung der LVR-InfoKom zu. Er tritt gegenüber der LVR-InfoKom als Eigentümervertreter auf. Er greift zwar nicht in die Geschäftsführung des Eigenbetriebes ein, bringt aber die Erwartung der Eigentümer an das Leistungsspektrum ein. In diesem Zusammenhang setzt er strategische Rahmenvorgaben und Erfolgsmaßstäbe für die InfoKom. Ihm kommt damit auch die Aufgabe zu, die Geschäftsstrategie der InfoKom auf ihre Kompatibilität mit der LVR-IT-Strategie zu prüfen. Umgekehrt vertritt der Erste Landesrat auch die Interessen der LVR-InfoKom im Verwaltungsvorstand des LVR.

Die Verbindung zwischen strategischer und operativer IT-Steuerung erfolgt über die jeweiligen Dezernate. Um die unterschiedlichen Belange und Anforderungen der Dezernate zu berücksichtigen, existieren in jedem Dezernat sogenannte IT-Koordinatoren (ITKOs). Sie vertreten in allen IT-Belangen die Perspektive und Bedarfe ihres Dezernats und vermitteln umgekehrt die

strategischen Rahmenanforderungen des LVR in ihr Dezernat hinein. Sie sind somit Teil der IT-Steuerungsstruktur.

Die dezernatsübergreifende Abstimmung erfolgt über die IT-Koordinatoren im IT-Koordinationsrat. Die ITKOs führen in diesem Gremium im Auftrag der Dezernate die fachlichen Abstimmungen zu dezernatsübergreifenden Konsolidierungsthemen. Die Gesamtvorhabenplanung und Vorschläge zur Vorhabensteuerung werden im IT-Koordinationsrat erarbeitet und entscheidungsvorbereitend konsolidiert. Entsprechende Entscheidungen dazu werden im IT-Lenkungsausschuss gefällt.

Nach eigenen Angaben hat sich in den letzten Jahren allerdings gezeigt, dass die Instrumente und der organisatorische Rahmen die der LVR zur IT-Steuerung eingerichtet hat, den Anforderungen nicht hinreichend gerecht werden konnten. Daher hat der LVR bereits 2016 einen Prozess initiiert, um seine Steuerungsstrukturen weiterzuentwickeln. Dazu wurden zunächst mit allen Landesrätinnen und Landesräten, den IT-Koordinatoren sowie der Geschäftsführung der LVR-Infokom Interviews durchgeführt, in denen der Weiterentwicklungsbedarf erhoben wurde. Hierbei wurden insbesondere folgende Optimierungsansätze aufgenommen:

- IT-Strategie

Es fehlt eine auftraggeberseitige Sicht, welche Anforderungen die IT zum Wertbeitrag des LVR leistet und welche Anforderungen sich daraus an die Weiterentwicklung der IT ergeben.

- IT-Portfolio

Es fehlt ein übergreifendes Verständnis, welche Dezernatsanforderungen an IT-Services es gibt, welche IT-Services vom LVR zentral beauftragt werden (sollten), wer für welche IT-Services Budget bereitstellt, und wie die verfügbaren personellen Ressourcen auf die IT-Services verteilt werden.

- Transparenz in IT-Fragen

Es fehlt eine zentrale Stelle, bei der übergreifende Themen wie Preisgestaltung, IT-Service-Qualität und Zuverlässigkeit adressiert werden können und die verantwortlich für Transparenz und übergreifendes Controlling zeichnet.

Ein weiteres Problem in der Vergangenheit war, dass der IT-Lenkungsausschuss eine reine Input-Steuerung über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel vorgenommen hat. Dabei wurden die Maßnahmen nicht systematisch in Bezug auf ihre strategische Relevanz für den LVR bewertet. Der IT-Lenkungsausschuss hat somit bisher nicht darüber beraten, mit welcher IT-Maßnahme ein strategisches Aufgabenfeld in welcher Form weiterentwickelt werden könnte.

Daran wird deutlich, dass die dargestellten Steuerungsstrukturen des LVR nicht so gelebt werden und effektiv sind, wie es erforderlich wäre. Eine effektive und effiziente IT-Steuerung benötigt mehr Rollenklarheit. Der LVR muss diese Steuerungsthemen als Auftraggeber einheitlich formulieren, die LVR-InfoKom als IT-Dienstleister muss dazu anforderungsgerechte Leistungen anbieten.

Da der LVR den Optimierungsbedarf bereits erkannt hat und ein Konzeptentwurf vorgelegt hat, um die Steuerungsstrukturen weiterzuentwickeln, bewertet die gpaNRW nachstehend den derzeit angestrebten Sollzustand.

Als wesentliche Veränderung gegenüber dem Status quo beinhaltet das aktuell vorliegende Konzept die Einrichtung einer zentralen Steuerungsinstanz auf Management-Ebene. Diese „IT-Leitstelle“ soll im Wesentlichen mit folgenden Aufgaben betraut werden:

- Verhandlungen mit der InfoKom
- Vertragsmanagement mit der InfoKom
- Formulierung, Abstimmung und Verabschiedung der IT-Strategie des LVR
- Entwicklung, Verwaltung und Weiterentwicklung des LVR-übergreifenden IT-Portfolios
- Rahmenvorgaben zur verbandsweiten Standardisierung setzen
- Verbandsweites IT-Controlling

Durch die Entkoppelung des IT-Auftraggebers (IT-Leitstelle) von der Steuerung des IT-Dienstleisters (LVR-InfoKom) sollen auch Rollenkonflikte vermieden werden.

Bis das Konzept in dieser Form realisiert werden kann, hat der Verwaltungsvorstand im Juli 2018 beschlossen, zumindest übergangsweise ein IT-Portfolio-Projektmanagement einzurichten. Damit sollen IT-Vorhaben in einem frühen Planungsstadium im Hinblick auf gesamtstrategische Relevanz, Dringlichkeit und Komplexität bewertet bzw. eingestuft werden. Auf dieser Grundlage ist der IT-Lenkungsausschuss bereits jetzt in die Lage, sich bei der Steuerung an Output-Kriterien zu orientieren.

Neben der Einrichtung einer zentralen Steuerungsinstanz sollen die Rollen der übrigen Beteiligten im Steuerungsprozess geschärft und teilweise angepasst werden. Wie die Verantwortungsbereiche und die Steuerungsprozesse im Detail aussehen werden, ist derzeit noch nicht abschließend definiert. Dies ist die Stellschaube, mit der festgelegt werden kann, wie effektiv und effizient die IT-Steuerung sein wird. Die gpaNRW hat im Rahmen der Prüfung mit den verantwortlichen Personen auf Seiten des LVR diverse Möglichkeiten erörtert, wie diese Rollen und Prozesse ausgestaltet werden könnten.

Die geplante Steuerungsstruktur des LVR ist aufgrund vieler Beteiligter und eines stark dezentralisierten Steuerungsaufbaus sehr komplex. Der LVR hat sich für diesen Aufbau entschieden, um die jeweiligen Vorteile einer zentralen und dezentralen Steuerung kombinieren zu können. Dieses System bindet allerdings erhebliche Personalressourcen und stellt aufgrund der Vielzahl von Beteiligten erhöhte Anforderungen an den Kommunikationsprozess. Um eine Steuerungswirkung zu erzielen, die dem Steuerungsaufwand gerecht wird, ist ein eindeutiger Orientierungsrahmen erforderlich.

Wie bereits erwähnt, fehlt aktuell noch eine hinreichend ausformulierte, verbindliche IT-Strategie. Hierin liegt allerdings die Basis für die gemeinsame Zielausrichtung. Das Thema IT ist zwar bereits seit 2011 im Gesamtsteuerungsprozess verankert, aber inhaltlich nicht hinreichend ausgestaltet. Aus den übergeordneten Zielen des LVR lassen sich im Wesentlichen nur zwei Kernaussagen ableiten, die einen weiten Rahmen für die IT-Entwicklung beim LVR vorgeben:

- Die Dienstleistungsprozesse des LVR sind auf die Bedürfnisse und Perspektiven seiner Kundinnen und Kunden optimal ausgerichtet. Dabei verstetigt er professionelle Organisation und IT-Unterstützung.
- Alle Dienstleistungsbeziehungen innerhalb des LVR und seiner Betriebe werden regelmäßig im Hinblick auf Effektivität, Effizienz und Zweckmäßigkeit mit geeigneten Instrumenten und Kriterien bewertet.

Darüber hinaus existieren umfangreiche Zielvereinbarungen zwischen der LVR-Direktorin und den Dezernatsleitungen. Diese beinhalten auch konkrete IT-Maßnahmen im Sinne eines Maßnahme- oder Projektplans wie z.B. die Einführung der elektronischen Rechtsakte, Personalakte etc. Das Bindeglied zwischen den allgemeinen Leitzielen des LVR und diesen konkreten Maßnahmen fehlt allerdings.

Die Verwaltungsführung muss sich zu grundlegenden IT-Themen wie z.B. der Digitalisierung positionieren und daraus eine kurz-, mittel- und langfristige Agenda formulieren, die für alle Maßgabe ist. Der LVR hat auch dies erkannt und greift einzelne Themen bereits auf. Darüber hinaus ist es vorgesehen, die noch einzurichtende IT-Leitstelle federführend mit der Strategiearbeit zu betrauen.

Hinsichtlich der zur IT-Steuerung erforderlichen Informationslage kann sich der LVR insbesondere für die Kernverwaltung auf eine breite Datenbasis stützen. Die InfoKom selbst ist in dieser Prüfung sehr positiv durch eine äußerst transparente Datenaufbereitung aufgefallen. Diese stehen grundsätzlich auch auf Seiten des LVR als Auftraggeber zur Verfügung.

Zu den erforderlichen Steuerungsinformationen gehören neben Kosten- und Mengeninformatio- nen sicherheitsrelevante Informationen sowie die Kenntnis über Entwicklungen bzw. Chancen der IT. Diese werden der Verwaltungsführung bereits auf folgenden Wegen zur Verfügung gestellt:

- Unterjährige Risikoberichte der InfoKom
- Umfassende Lageberichte der InfoKom
- Regelmäßige Abstimmungsgespräche zwischen dem LVR und der InfoKom

Die IT-Steuerung auf der Ebene des gesamten Landschaftsverbandes ist wesentlich komplexer. Im Bereich der Kliniken erfolgt die IT-Steuerung betriebsübergreifend über einen separaten IT-Lenkungsausschuss. Die Koordination erfolgt über die Verbundzentrale im Fachbereich „Personelle und organisatorische Steuerung“ innerhalb des Dezernates „Klinikverbund und Verbund Heilpädagogischer Hilfen“. Die IT-Koordinatoren des Dezernates 8 sind dafür zuständig, die Belange der Kliniken im allgemeinen ITKO-Rat zu vertreten und auf Konformität mit den übergeordneten Zielen des LVR zu achten. Die zur IT-Steuerung erforderliche Informationslage ist hier zumindest nach Zuarbeit der Kliniken verfügbar. Ursächlich dafür ist, dass die InfoKom hier nicht alle IT-Leistungsbereiche vollständig abdeckt. Die Eigenbetriebe nehmen solche IT-Aufgaben selbst wahr, die eine fachlich inhaltliche sowie örtliche Nähe erfordern. Zudem sind sie eigens für ihre Betriebsergebnisse verantwortlich und bewirtschaften ihre Budgets selbst. Je detaillierter die Informationslage hier zur Steuerung benötigt wird, desto mehr ist die Steuerungsebene auf die Zuarbeit der Betriebe angewiesen. Gleichwohl stellt die Verbundzentrale

auch derzeit schon ein Controlling sicher. Gleiches gilt für den Eigenbetrieb „Jugendhilfe Rheinland“, der in den Zuständigkeitsbereich des Dezernates „Jugend“ fällt.

Wie bereits beschrieben, soll die IT-Leitstelle zukünftig ein verbandsweites IT-Controlling betreiben. Sie steht dabei vor der Aufgabe, die Daten systematisch mit dem erforderlichen Detaillierungsgrad zu erheben bzw. einzufordern und im Sinne einer IT-Konzernsteuerung auszuwerten.

Die Belange der IT werden beim LVR in der Regel bei der Gestaltung von Organisationsprozessen angemessen berücksichtigt. Die InfoKom ist als Dienstleister aktiv im Steuerungsprozess eingebunden und in allen IT-Projekten frühzeitig beteiligt. Zudem stellt die InfoKom der Verwaltung auftragsbezogen eigene Ressourcen im Projekt- und Prozessmanagement zur Verfügung. Nach eigenen Angaben ist in den letzten Jahren zunehmend das Verständnis gereift, dass neben den Bereichen Personal und Organisation sowie Finanzmanagement auch die IT frühzeitig in Entscheidungsprozesse eingebunden werden muss, um den Ressourcenbedarf hinreichend zu bestimmen.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte bei der konkreten Ausgestaltung der geplanten Steuerungsstrukturen darauf achten, dass die Steuerungsprozesse möglichst schlank gehalten werden. Er sollte die Zahl der Beteiligten im Steuerungsprozess auf das Nötigste beschränken. Dies erreicht der LVR, indem er verstärkt zentrale Vorgaben macht. In jedem Fall ist eine orientierungsgebende IT-Strategie für alle Beteiligten erforderlich. Der LVR sollte in Betracht ziehen, die geplante Leitstelle mit vorhandenen IT-Koordinatoren zu besetzen, um das vorhandene Knowhow zu nutzen und die IT-Steuerung stärker zu zentralisieren.

## → IT-Gesamtbetrachtung

Die gpaNRW betrachtet auf vergleichender Basis allgemeine Kosten- und Leistungsindikatoren mit dem Ziel,

- ein Profil zur Kosten- und Leistungssituation des Landschaftsverbandes zu erstellen,
- eine interkommunale Standortbestimmung vorzunehmen,
- Schwerpunkte für weitergehende Analysen zu identifizieren sowie
- übergeordnete Optimierungsansätze aufzuzeigen.

Zur Bewertung greift die gpaNRW in diesem Kapitel nachstehende Aspekte auf:

- Input- und Output-Indikatoren im Zusammenspiel
- Analyse der Kostenstruktur
- Analyse der Personalressourcen

### Input- und Output-Indikatoren im Zusammenspiel

#### → **Feststellung**

Der LVR erbringt hohe IT-Leistungsmengen und erreicht ein äußerst hohes IT-Sicherheitsniveau. Demgegenüber stehen sehr hohe Personalressourcen.

Ein erster Gesamteindruck über die IT des Landschaftsverbandes ergibt sich daraus, wie nachstehende Kennzahlen ausgeprägt sind und zueinander in Verbindung stehen:

- Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung

Die Kennzahl drückt aus, wie viele Ressourcen der Landschaftsverband bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in der Kernverwaltung einsetzt. Es handelt sich somit um einen reinen Input-Indikator auf hoch aggregierter Ebene. Die Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung entspricht im Wesentlichen der mit IT ausgestatteten Anzahl von Mitarbeitern in der Kernverwaltung.

- Kosten je IT-Endgerät

Wie auch bei den Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bemisst diese Kennzahl lediglich den Ressourceneinsatz des Landschaftsverbandes für die Kernverwaltung (Input-Indikator). Hier beziehen sich die Kosten allerdings auch auf die Endgeräte, die nicht als Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung gezählt werden. Dazu zählen insbesondere die Doppelausstattungen (Heimarbeit etc.) und Tablet-PCs der Verwaltung.

- IT-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Ausstattungsquote)

Die Ausstattungsquote bemisst, wie viele IT-Endgeräte auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung durchschnittlich entfallen. Sie erklärt das Verhältnis der vorgenannten Kennzahlen „Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ und „Kosten je IT-Endgerät“. Die Ausstattungsquote ist ein Indikator, um in Ansätzen sowohl die Leistungsqualität als auch die –quantität zu erfassen.

- Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle

Die Kennzahl ist Ausdruck der im Bereich der IT eingesetzten Personalressourcen. Sie stellt dar, wie viele Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung durchschnittlich von einer Vollzeitstelle bereitgestellt und werden. Dabei wird nicht differenziert, welche Stelleanteile für welche Aufgabe eingesetzt werden. Die Personalressourcen verursachen Kosten und sind in der Regel Grundlage für Qualität. Daher ist diese Quote gleichermaßen ein Indikator für den Input und den Output.

- IT-Sicherheit

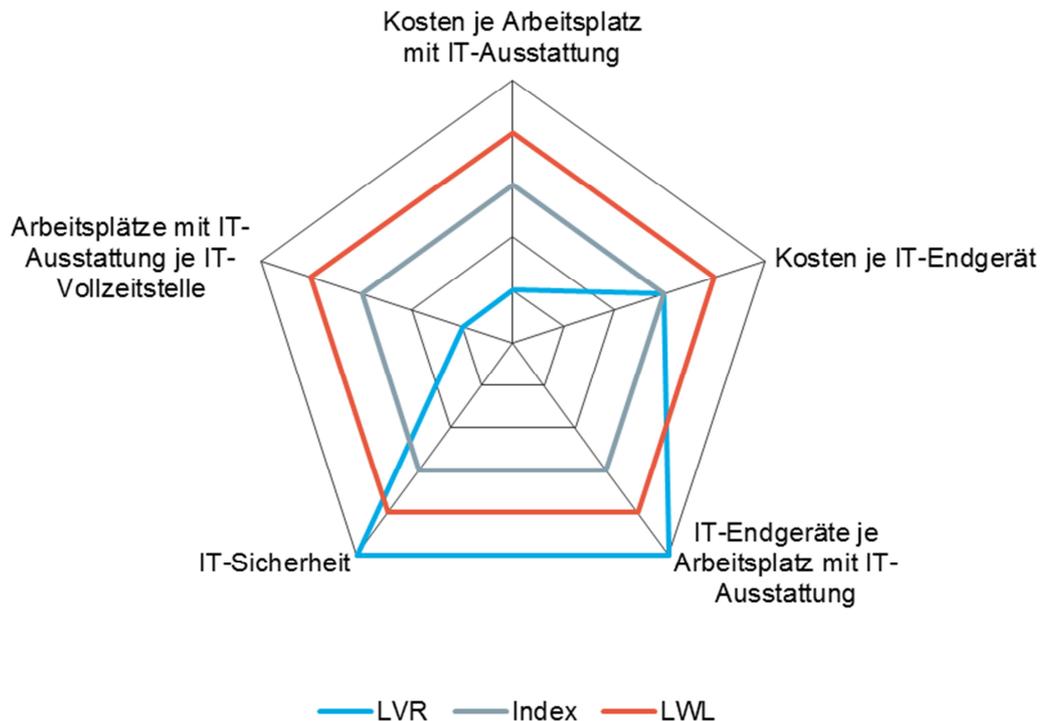
Die IT-Sicherheit ist ein wesentlicher Qualitätsaspekt. Sie hat aber auch einen deutlichen Einfluss auf die Kosten. Die Einordnung der IT-Sicherheit durch die gpaNRW stützt sich dabei auf eine Vorort-Besichtigung der Rechenzentrumsstandorte und eine Durchsicht der vorhandenen Konzepte und Richtlinien im Zusammenhang mit der IT-Sicherheit. Der so gewonnen Eindruck und die Erfahrungen aus anderen Prüfungen der gpaNRW führen zu einer Bewertung innerhalb einer Skala von 1 (gravierende Mängel) bis 5 (sehr hoher Standard). Ein hoher oder sehr hoher Standard ist dabei auch ein Indikator für eine gute Qualität der erbrachten IT-Leistung.

Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Kennzahlen muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. In der Regel bedingt eine höhere Qualität höhere Kosten und umgekehrt. Gleichwohl muss der Ressourceneinsatz verhältnismäßig sein. Wichtig ist, dass sowohl die erreichte Qualität als auch die dafür eingesetzten Ressourcen das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sind.

Darüber hinaus sollte ein Sicherheitsstandard erreicht werden, der der Art und dem Umfang der zu verarbeitenden Daten gerecht wird. Dies ist erforderlich, um das wirtschaftliche Risiko, z.B. durch einen Betriebsausfall oder Verletzungen des Datenschutzes, zu minimieren.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die skalierten Kennzahlenwerte des LWL und des LVR. Als Grundlage für die Einstufung der Kennzahlenwerte in die Skala, sind für jede Kennzahl Werte einer Vergleichsgruppe herangezogen worden. Sie bilden den Index ab. Die Vergleichsgruppen umfassen dabei vergleichbare Werte anderer Prüfsegmente, wie z.B. der kreisfreien Städte und Kreise.

Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet, dass er besser ausfällt als der Durchschnitt der Vergleichsgruppe. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet, dass dieser schwächer ausfällt der Durchschnitt der Vergleichsgruppe.<sup>1</sup>



Der LVR erbringt hohe IT-Leistungsmengen und erreicht ein äußerst hohes IT-Sicherheitsniveau. Demgegenüber steht ein überdurchschnittlich hoher Ressourceneinsatz (Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle). Die schwach ausgeprägte Betreuungsquote ist Ausdruck dafür, dass der LVR vor allem mehr Personalressourcen einsetzt als der LWL und die Vergleichskommunen.

Die Darstellung basiert auf folgenden Einzelergebnissen:

- **Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung**

Die Kosten für einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen beim LVR bei 6.584 Euro. Der LWL wendet hier 4.162 Euro auf. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei rund 4.500 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

- **Kosten je IT-Endgerät**

Die Kosten für ein IT-Endgerät liegen beim LVR bei 3.816 Euro. Der LWL wendet hier 3.045 Euro auf. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei rund 3.900 Euro je IT-Endgerät. Der Grund für die Annähe-

<sup>1</sup> Die Werte der Vergleichskommunen resultieren aus anderen Prüfsegmenten, wie z.B. den kreisfreien Städte und Kreisen. Sie dienen nur als grobe Orientierung, da die Kommunen teilweise stark abweichende Größenordnungen und Aufgabenzuschneide haben und deren Finanzdaten in unterschiedlichen Haushaltsjahren erhoben worden sind.

Die Unterschiede der beiden Landschaftsverbände sind die der voneinander abweichenden Ausstattungsquoten.

- IT-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Ausstattungsquote)

Beim LVR entfallen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 1,73 IT-Endgeräte. Beim LWL liegt die Ausstattungsquote bei 1,37. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei rund 1,25 IT-Endgerät je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Die Ausstattungsquote wird dabei geprägt durch Doppelausstattungen. Bei den Landschaftsverbänden sind dies vorrangig Heimarbeitsplätze. Dies wird im Handlungsfeld „IT-Standardarbeitsplätze“ näher erörtert.

Eine höhere Ausstattungsquote bedingt höhere IT-Kosten. Einen proportionalen Zusammenhang zwischen IT-Kosten und IT-Standardarbeitsplätzen bzw. IT-Endgeräten existiert nicht. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur hohe fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Erfahrungsgemäß fallen die entsprechenden Kennzahlen daher umso positiver aus, je höher die Zahl der IT-Standardarbeitsplätzen bzw. IT-Endgeräte ist. Dabei verteilen sich die fixen IT-Kosten auf eine höhere Verteilungsmenge.

- Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle

Der LVR stellt mit einer Vollzeitstelle Leistungen für rund 23,5 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung bereit. Damit versorgt der LVR mit einer Vollzeitstelle annähernd halb so viele Arbeitsplätze wie der LWL. Beim LWL beläuft sich die Quote auf 46 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Der Index, der sich aus den Durchschnittswerten der übrigen Vergleichskommunen ergibt, liegt bei 39,8 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je Vollzeitstelle.

Auch bei einem erweiterten Betrachtungsfeld oder unter Berücksichtigung aller betreuten IT-Endgeräte ändert sich das Ergebnis im direkten Vergleich zum LWL nicht:

#### Erweiterte Betreuungsquoten LVR und LWL im Vergleich

Mengenkriterium	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ
IT-Endgeräte je Vollzeitstelle (Kernverwaltung)	40,88	61,51	-20,63	-34%
IT-Endgeräte je Vollzeitstelle (Gesamtverband)	76,90	94,50	-17,60	-19%

Die vorstehende Tabelle bezieht sich nicht nur auf die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, sondern auf alle IT-Endgeräte, da auch diese Betreuungsaufwand verursachen. Auch über die Betrachtung der Kernverwaltung hinaus bleibt die Quote des LVR deutlich hinter der des LWL zurück.

- IT-Sicherheit

Das IT-Sicherheitsniveau beim LVR ist sehr hoch. Der organisatorische Rahmen und die vorgefundene Infrastruktur bieten eine äußerst gute Basis für einen sicheren und ausfallsicheren IT-Betrieb.

## Analyse der Kostenstruktur

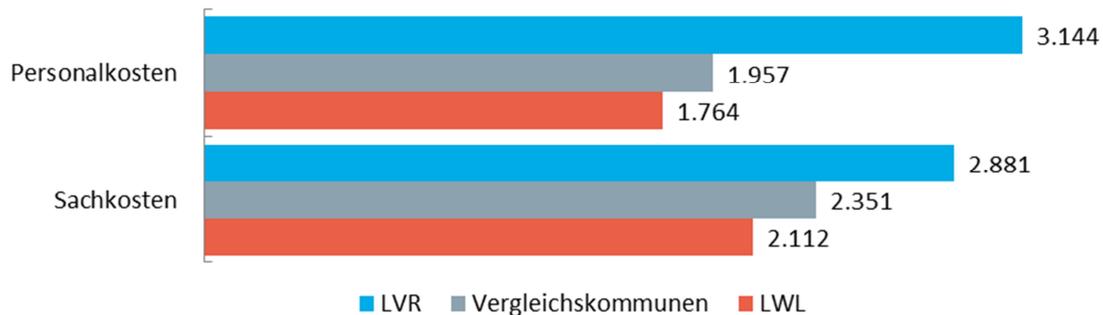
Eine Aussage zur Verhältnismäßigkeit von Kosten und Leistungen setzt voraus, die Kostenverursacher zu kennen. Aus diesem Grund analysiert die gpaNRW zunächst die Kostenstruktur:

### Anteil der Kostenarten an den Gesamtkosten beider Landschaftsverbände im Vergleich

Kostenarten	LVR	LWL
Gemeinkosten	8%	7%
Personalkosten	48%	42%
Sachkosten	44%	51%
<b>Summen</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Die Personal- und Sachkosten machen beim LVR insgesamt 92 Prozent seiner IT-Kosten aus, der Schwerpunkt liegt bei den Personalkosten, beim LWL eher bei den Sachkosten. Das folgende Diagramm zeigt beide Kostenarten jeweils in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im Vergleich zum LWL und zu vergleichbaren Kommunen.

### Personal- und Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Vergleich



Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten fallen beim LVR im Arbeitsplatzbezug deutlich höher aus als beim LWL und den Vergleichskommunen. Besonders auffällig sind die Personalkosten des LVR. Sie fallen höher aus als bei allen andern vergleichbaren Organisationen. Vor diesem Hintergrund betrachtet die gpaNRW die Personalressourcen im Folgenden gesondert. Die Sachkosten werden dann auf der Ebene einzelner Leistungsfelder im Detail betrachtet. Zu den Vergleichskommunen s. Fußnote auf Seite 15.

## Analyse der IT-Personalressourcen

### → Feststellung

Eine hohe Zahl zu betreuender IT-Endgeräte, ein bisher sehr dezentral ausgerichtetes Steuerungssystem und ein hoher Qualitätsanspruch führen zu sehr hohen Personalkosten. Deren Verhältnismäßigkeit kann nicht abschließend bewertet werden. Es gibt aber konkrete Ansatzpunkte, die Personalkosten zu reduzieren.

Die verwendeten Personalressourcen müssen im Hinblick auf den erbrachten Output verhältnismäßig sein. Dies setzt im Einzelnen voraus, dass

- das Leistungsspektrum aus strategischen Vorgaben resultiert,
- das Vergütungs- und Besoldungsniveau angemessen ist,
- die Organisationsstrukturen für den verfolgten Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sind und
- die quantitative Personalausstattung erforderlich und angemessen ist.

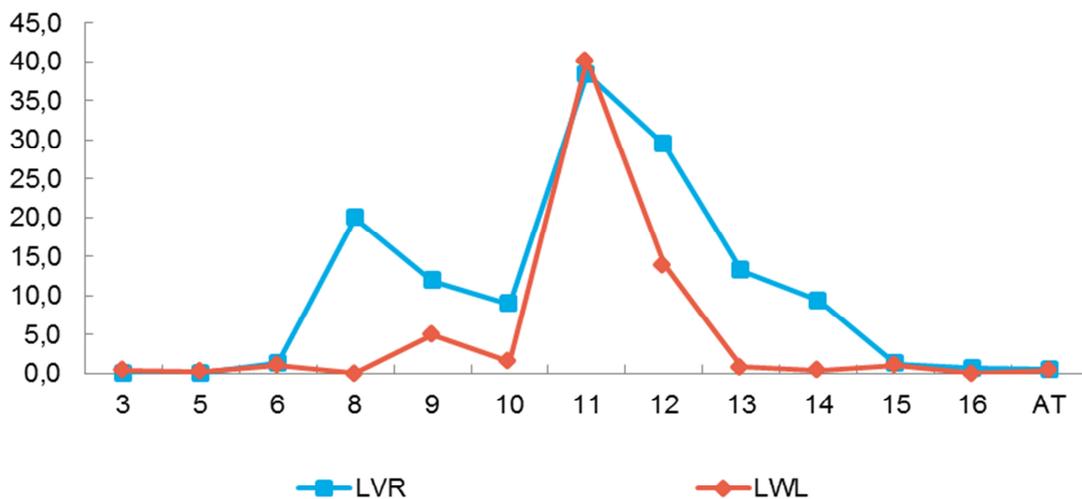
Die IT-Personalressourcen für die die Kernverwaltung des LVR stellen sich im Vergleich zum LWL wie folgt dar:

**IT-Personalressourcen für die Kernverwaltung der Landschaftsverbände im Vergleich**

Kriterium	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ
Personalkosten in Euro	10.432.463	5.142.827	5.289.636	103 %
Stellenanteile (VZÄ)	134,43	64,78	69,65	108 %

Der LVR setzt für die IT der Kernverwaltung mehr als doppelt so viele Personalressourcen ein wie der LWL. Die relativen Differenzen bei den Stellenanteile und Personalkosten laufen annähernd parallel. Gleichwohl bestehen Unterschiede in der Vergütungs- und Besoldungsstruktur beider Verbände. Dies wird in nachstehender Grafik deutlich:

**Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Landschaftsverbände im Vergleich nach VZÄ**



Zur vereinfachten Darstellung sind die in der Wertigkeit vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Im Ergebnis ist erkennbar, dass der LVR das im Ver-

gleich zum LWL mehr eingesetzte Personal verstärkt im mittleren und höheren Dienst einsetzt. So sind beim in den Besoldungs- und Vergütungsgruppen 6 bis 9 insgesamt rund 33 Vollzeitstellen vorhanden. Beim LWL sind es lediglich sechs. In den Besoldungs- und Vergütungsgruppen 13 bis 16 hält der LVR mit 24,3 Vollzeitstellen rund 22,1 Vollzeitstellen mehr vor als der LWL.

Die starke Ausprägung des höheren Dienstes beim LVR begründet sich teilweise durch die unterschiedliche Aufbauorganisation. Der LVR besitzt mehr Leitungsinstanzen. Bei der InfoKom verteilen sich 22 Organisationseinheiten auf 7 Abteilungen. Die Leitungsspanne der einzelnen Abteilungen beträgt daher durchschnittlich 3,1 Einheiten. Beim LWL beträgt sie 4,5 Einheiten. Hier verteilen sich 18 Organisationseinheiten auf 4 Abteilungen. Allerdings besitzen beim LVR im Unterschied zum LWL nicht alle Stellen im höheren Dienst eine Leitungsfunktion. Daraus resultiert, dass beim LVR auch im Verhältnis zum Gesamtpersonal deutlich mehr Vollzeitstellen im höheren Dienst vorgehalten werden als beim LWL. In diesem Verhältnis besitzt der LVR rund dreimal so viele Stellen im höheren Dienst. Der LVR begründet dies mit der Notwendigkeit, qualifiziertes Fachpersonal akquirieren zu müssen.

Um den Personaleinsatz bewerten zu können, sind die zugrundeliegenden Parameter zu vergleichen. Der Umfang des erforderlichen Personaleinsatzes ist abhängig

- vom Aufgabenspektrum, das durch die IT unterstützt werden soll,
- von der Anzahl der zu versorgenden Einheiten bzw. Leistungsabnehmer und
- von der angestrebten Leistungsqualität.

Die Kernaufgaben beider Landschaftsverbände sind im Wesentlichen identisch. Das bedeutet dass die InfoKom ein ähnliches Spektrum an Verwaltungsaufgaben mit IT unterstützen muss wie es bei der LWL.IT der Fall ist.

Rein quantitativ gesehen, ist die Zahl der Abnehmer für IT-Leistungen beim LVR etwas höher als beim LWL. Dies geht aus nachstehender Tabelle hervor:

**Mengenkriterien in Bezug auf die Leistungsabnahme des LVR im Vergleich zum LWL**

Mengenkriterium	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ
Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung	3.186	2.915	271	9%
IT-Endgeräte der Kernverwaltung	5.496	3.985	1.511	38%
IT-Endgeräte außerhalb der Kernverwaltung	10.857	10.728	129	1%

Auffällig ist, dass er LVR innerhalb der Kernverwaltung deutlich mehr IT-Endgeräte bereitstellt bzw. betreut. Dies begründet zumindest einen Teil der beim LVR zusätzlich eingesetzten Personalressourcen. Außerhalb der Kernverwaltung ist die Zahl der IT-Endgeräte hingegen annähernd gleich.

Aus diesem Grund betrachtet die gpaNRW die Personalressourcen im Folgenden auch auf der Ebene des gesamten Landschaftsverbandes.

Um eine hinreichende Vergleichbarkeit zum LWL zu gewährleisten, werden Daten des LVR wie folgt bereinigt:

- Die IT-Endgeräte der Rheinischen Versorgungskasse (RVK) sowie die zu deren Betreuung erforderlichen Personalressourcen werden nicht unberücksichtigt.
- Zunächst bleiben die Personalressourcen für solche Tätigkeiten unberücksichtigt, die in dieser Form bzw. in diesem Umfang beim LWL nicht wahrgenommen werden und dort nicht explizit ausgewiesen sind. Darunter fallen insbesondere die Bereiche IT-Fortbildung, Kundenmanagement, Marketing, das interne Wissensmanagement sowie die dezentrale IT-Koordination in den Dezernaten des LVR.

Die sich nach dieser Bereinigung ergebenden Personalkosten stellen sich auf den unterschiedlichen Betrachtungsebenen wie folgt dar:

#### Bereinigte Personalkosten des LVR im Vergleich zum LWL in Euro

Kennzahlen	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (Prozent)
Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Kernverwaltung)	3.274	1.764	1.510	86
Personalkosten je IT-Endgerät (Kernverwaltung)	1.898	1.291	608	47
Personalkosten je IT-Endgerät (außerhalb Kernverwaltung)	553	685	-132	-19
Personalkosten je IT-Endgerät (verbandswweit)	1.005	849	156	18

Die Höhe der Personalkosten für die Kernverwaltung des LVR relativiert sich unter Berücksichtigung aller kostenverursachenden IT-Endgeräte deutlich. Dennoch liegen die Kosten noch um knapp die Hälfte höher als beim LWL. Somit begründen sich die höheren Personalkosten im Bereich der Kernverwaltung nicht ausschließlich durch eine höhere Anzahl an Leistungsabnehmern.

Dass die Differenz aus Sicht des gesamten Landschaftsverbandes noch geringer wird, liegt daran, dass der LVR im Bereich der Eigenbetriebe rund 16 Vollzeitstellen weniger einsetzt als der LWL. Die Hintergründe dazu im Detail zu analysieren, war nicht Gegenstand dieser Prüfung. Die dezentralen Stellenanteile, die die Eigenbetriebe selbst für einzelne IT-Aufgaben vorhalten, wurden nicht erfasst. Nach eigenen Angaben, ist der LVR insbesondere bei den Kliniken zentraler aufgestellt als der LWL. Demnach müssten in den Kliniken des LWL kompensierend mehr dezentrale Stellenanteile vorhanden sein.

Wie zuvor beschrieben, hat die gpaNRW die Personalressourcen des LVR aus Gründen der Vergleichbarkeit bereinigt. Für die Bereiche IT-Fortbildung, Kundenmanagement, Marketing, das interne Wissensmanagement etc. hielt die InfoKom im Betrachtungsjahr rund 22,5 Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von knapp 1,76 Mio. Euro vor. In Bezug auf ein IT-Endgerät wären das auf Sicht des gesamten Landschaftsverbandes zusätzlich gut 107 Euro. Dabei ist allerdings unberücksichtigt, dass ein Teil der Personalkosten für IT-Fortbildungen durch externe Kunden refinanziert wird.

In den Dezernaten des LVR werden weitere Stellenanteile für Tätigkeiten vorgehalten, die der IT im weitesten Sinne zugeordnet werden können. Die Tätigkeiten der sogenannten IT-Koordinatoren und IT-Organisatoren umfassen mitunter die Durchführung von IT-Projekten, Verwaltung von IT-Budgets, IT-Maßnahmenplanung und das Festlegen der IT-Anforderungen. Der LVR besetzte im Betrachtungsjahr 25 Vollzeitstellen mit Personalkosten von rund 2,2 Millionen Euro. Beim LWL sind für derartige Aufgaben keine Stellenanteile explizit ausgewiesen. Wären diese Kosten im vollen Umfang zu berücksichtigen, stiegen die Personalkosten des LVR je IT-Endgerät auf Sicht des gesamten Landschaftsverbandes um weitere 130 Euro.

Wie dargestellt, können die höheren Personalkosten nicht in vollen Umfang durch ein abweichendes Aufgabenspektrum oder eine höhere Leistungsmenge erklärt werden. Eigenen Angaben zufolge liegt die wesentliche Ursache in der angestrebten Leistungsqualität. Die gpaNRW hat in der Prüfung objektive Aspekte aufgenommen, die einen sehr hohen Qualitätsstandard der InfoKom belegen. Dies gilt insbesondere für den Bereich IT-Sicherheit. Hier hebt sich der LVR nochmals erkennbar von den ohnehin schon hohen Standards des LWL ab. Im interkommunalen Raum ist in dieser Sicht keine Kommune besser aufgestellt als der LVR. Es bestehen somit keine Zweifel, dass den hohen Personalressourcen eine sehr hohe Leistungsqualität gegenübersteht und diese auch bedingt. Die gpaNRW kann die Qualität der IT-Leistungen im Verhältnis zum Ressourceneinsatz allerdings nicht hinreichend messen und somit auch nicht abschließend bewerten.

Voraussetzung, um den Output der IT-Leistungen zu messen, wären flächendeckende Prozessanalysen. Wie unter dem Aspekt der IT-Steuerung thematisiert, erfolgt diese bisher lediglich anlass- bzw projektbezogen. Insofern ist es derzeit für den LVR selbst schwierig die Wirkung des Personalressourceneinsatzes im Detail zu bewerten. Gleichwohl muss der LVR diese Frage für sich mittelfristig beantworten. Ein unmittelbarer Ansatzpunkt wäre zunächst eine rein organisatorische Betrachtung. In das Blickfeld rücken dabei die Tätigkeitsfelder der InfoKom, die in dieser Form beim LWL nicht oder nicht in nennenswertem Umfang existieren und nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Leistungsqualität stehen.

- Marketing

Hierzu hält die InfoKom 4,97 Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von rund 373.600 Euro zuzüglich einer anteiliger Leitungsstelle vor. Seitens des LVR existiert keine strategische Vorgabe, externe Kunden zu akquirieren. In § 2 Absatz 2 der Betriebssatzung der InfoKom ist der Kreis der Leistungsempfänger auf den bestehenden Kundenstamm beschränkt. Dazu zählen neben den Konzerninternen Einrichtungen noch die Rheinische Versorgungs- und Zusatzversorgungskasse sowie der Landesbetrieb Straßenbau und der Bau- und Liegenschaftsbetrieb des Landes NRW. Darüber hinaus bietet die InfoKom Leistungen im Dachverband kommunaler IT-Dienstleister (KDN). Eine eigene Marketingabteilung mit diesen Personalressourcen korrespondiert nicht der Strategie des verhaltenden Drittkundengeschäftes.

- IT-Fortbildung

Die InfoKom besitzt eigene Personalressourcen um die IT-Fortbildung des LVR sicherzustellen. Das Leistungsangebot umfasst in erster Linie Anwenderschulungen für die abnehmenden Bereiche des LVR. Hierzu hält die InfoKom 8,67 Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von rund 621.400 Euro vor. Der LWL hat die Fortbildungsmaßnahmen an

externe Dienstleister ausgelagert und nach eigenen Angaben deutliche Einsparungen realisiert. Aufgrund der dezentralen Verbuchung der Fortbildungskosten beim LWL konnten die aktuellen Kosten nicht hinreichend bestimmt werden. Dennoch könnten die Aufgabenauslagerung in diesem Bereich und der bedarfsweise Abruf von Fortbildungsangeboten auch ein Modell für den LVR sein, um die fixen Personalkosten zu reduzieren.

- IT-Koordinatoren (ITKOs)

Die Funktion der IT-Koordination in den Fachbereichen ist erfahrungsgemäß notwendig, um eine Verknüpfung zwischen Fachlichkeit und IT sicherzustellen. Die beim LVR dafür eingesetzten Personalressourcen sind allerdings auffällig hoch. Im Rahmen der bereits beschriebenen Steuerungsoptimierung plant der LVR, die Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten der ITKOs über die Dezernate hinweg anzupassen. Sollte der LVR seine IT zukünftig verstärkt von zentraler Stelle aus steuern und klare Rahmenvorgaben für alle Beteiligten machen, sollte es bei den ITKOs Potenzial geben, deren Aufgabenumfang und mithin auch die Stellenanteile zu reduzieren.

Darüber hinaus nimmt die InfoKom zur Selbstverwaltung Querschnittsaufgaben in den Bereichen Finanzen, Organisation und Personal wahr. Die hierauf entfallenden Personalkosten sind in den vorangegangenen Darstellungen nicht berücksichtigt. Dennoch finden sie in der Preiskalkulation der InfoKom Berücksichtigung und stellen somit aus Sicht des LVR anteilige IT-Kosten dar. Für Personalaufgaben hält die InfoKom beispielsweise neun Vollzeitstellen mit einem Jahresvolumen von rund 773.300 Euro vor. Diese Querschnittsaufgaben werden auch vom LVR selbst wahrgenommen. Daher muss der LVR für sich die Frage beantworten, ob Synergieeffekte durch eine gemeinsame Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben realisiert werden könnten.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte prüfen, ob die Personalressourcen im Bereich Marketing vor dem Hintergrund seiner strategischen Ausrichtung erforderlich sind.

Mit dem Ziel, schlankere Steuerungsprozesse zu gestalten, sollte der LVR den Umfang der Personalressourcen im Bereich IT-Koordination und –Organisation kritisch prüfen.

Zudem sollte er mögliche Synergieeffekte durch eine Konsolidierung der Querschnittsbereiche in Betracht ziehen.

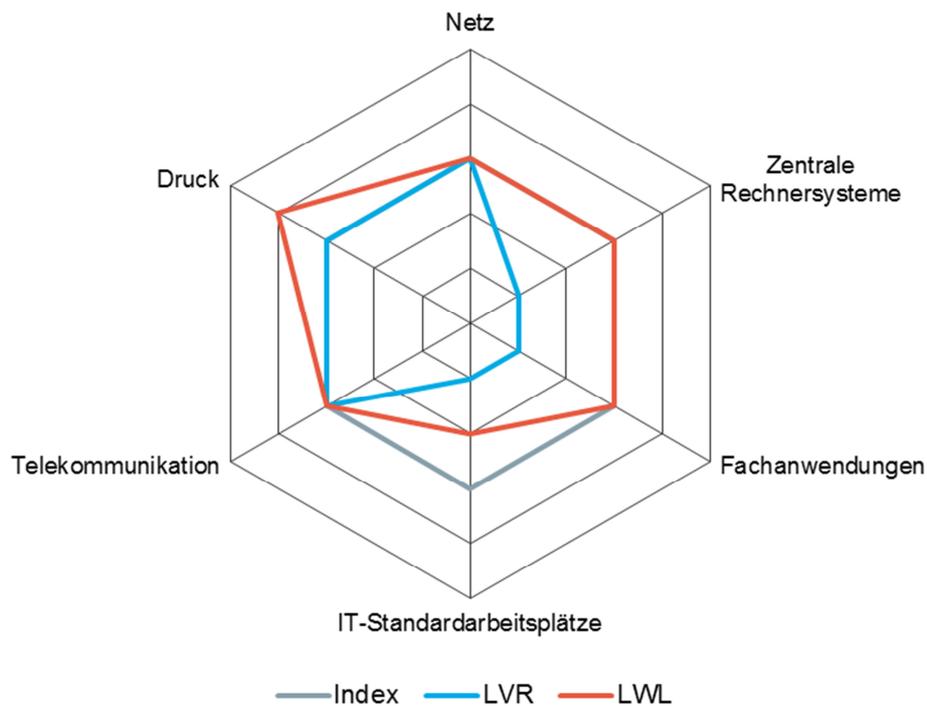
Wesentlich ist, dass der LVR die Empfehlung zum Steuerungssystem aufgreift und der InfoKom durch strategische Vorgaben mehr Orientierung für die Gestaltung Ihrer Personalressourcen gibt.

## → 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 gleichnamigen Kostenstelle zuzuordnen.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die skalierten Kennzahlenwerte des LWL und LVR für die wesentlichen Handlungsfelder bzw. Kostenstellen. Als Grundlage für das Einstufen der Kennzahlenwerte in die Skala, sind für jede Kennzahl Werte einer Vergleichsgruppe herangezogen worden.<sup>2</sup>

Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert deutet auf Kosten, die unter dem Durchschnitt der Vergleichsgruppe liegen. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet, dass die Kosten überdurchschnittlich hoch ausfallen.



In den Kostenstellen Zentrale Rechnersysteme, Fachanwendungen und IT-Standardarbeitsplätze die die Unterschiede der Landschaftsverbände untereinander am größten. Wie nachfolgend dargestellt, haben diese Kostenstellen zudem den größten Einfluss auf die Kostensituation des LVR:

<sup>2</sup> s. Fußnote 1 auf Seite 15

### Anteile der einzelnen Kostenstellen an den Gesamtkosten des LVR im Vergleich zum LWL

Kostenstellen	Anteile LVR	Anteile LWL
Fachanwendungen	44%	41%
Zentrale Rechnersysteme	21%	15%
IT-Standardarbeitsplätze	15%	16%
Grundsätze, Strategien, Handlungsrahmen	5%	7%
Netz	5%	7%
Telekommunikation	4%	7%
Druck	3%	4%
Betriebswirtschaft/Einkauf	3%	2%
<b>Summen</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Die Kostenstellen Zentrale Rechnersysteme, Fachanwendungen und IT-Standardarbeitsplätze machen beim LVR zusammen einen Anteil von mehr als 80 Prozent der Gesamtkosten aus. Beim LWL zeigt sich ein ähnliches Bild. Sie bilden somit den Schwerpunkt der nachstehenden Analyse.

### Zentrale Rechnersysteme

#### → Feststellung

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme des LVR sind aufgrund der modernen und hochwertigen Infrastruktur sowie des angestrebten Sicherheitsstandards nachvollziehbar. Die Infrastruktur bietet eine sehr gute Basis für einen ausfallsicheren IT-Betrieb, hohen Datenschutz und für ein Angebot von IT-Leistungen auch über den Landschaftsverband hinaus.

In einer Verwaltung werden heutzutage nahezu alle Geschäftsprozesse und Fachaufgaben elektronisch gesteuert. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung werden mehr und mehr Informationen digital gespeichert, elektronisch verarbeitet und in lokalen und globalen sowie in privaten und öffentlichen Netzen übermittelt. Die Verwaltung ist davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die Kosten, die dafür aufgewendet werden, sind auf der Kostenstelle zentrale Rechnersysteme erfasst. Sie umfassen Personal- und Sachkosten in Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Die gpaNRW bewertet diese Kosten in Verbindung mit den Eindrücken aus der Begehung der zentralen Technik-/Serverräume und unter Berücksichtigung der konzeptionellen Maßnahmen. Das bedeutet:

- Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden.
- Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme müssen der vorhandenen technischen Infrastruktur und dem konzeptionelle Rahmen angemessen sein.

Die LVR InfoKom betreibt zwei IT-Rechenzentren im Stadtgebiet Köln. Beide Rechenzentren zeigen den höchsten Standard auf, der im Umfeld kommunaler IT-Infrastrukturen in NRW bisher durch die gpaNRW in Augenschein genommen wurde. Die Redundanzen, die dazu erforderlich

sind, ein Ausfallrisiko zu minimieren bestehen sowohl in technischer als auch in personeller Hinsicht. Neben den vorbildlichen Maßnahmen zum Schutz der technischen Infrastruktur hat die InfoKom für sich auch eine umfassende Sicherheitsorganisation implementiert.

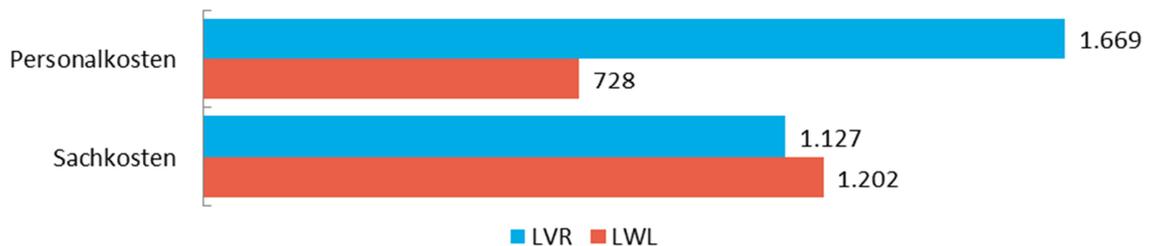
Wie die nachstehende Tabelle zeigt, sind die Kosten für die zentralen Rechnersysteme der Kernverwaltung beim LVR in allen Bezugsgrößen wesentlich höher als beim LWL:

**Kostenkennzahlen für die zentralen Rechnersysteme für die Kernverwaltung des LVR und LWL in Euro**

Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	1.529	688	841	122
Kosten je IT-Endgerät	886	503	383	76
Kosten je Server	3.302	2.252	1.049	47

Insbesondere in Bezug auf einen betreuten Server relativieren sich die Kosten deutlich. Das liegt daran, dass der LVR rein quantitativ annähernd doppelt so viele Server bereitstellt und betreut wie der LWL.

**Personal- u. Sachkosten für zentrale Rechnersysteme je Server des LVR und LWL in Euro**



Die Sachkosten des LVR relativieren sich im Verhältnis zu den betreuten Servern so stark, dass sie etwas geringer ausfallen als beim LWL. Hier besteht zwar kein proportionaler aber dennoch ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Hardwareausstattung und Sachkosten.

Beim Personal setzt der LVR knapp viermal so viel Vollzeitstellen ein wie der LWL. Dies ist teilweise durch die notwendige Betreuung der größeren Serverinfrastruktur begründet. Darüber hinaus stehen dem LVR mehr personelle Ressourcen zur Verfügung um personelle Redundanzen sicherzustellen und Sicherheitskonzeptionen zu erstellen. Auch wenn das Sicherheitsniveau des LWL ebenfalls hoch ist, hebt sich der LVR hier nochmals etwas ab. Ob und inwiefern das mehr eingesetzte Personal verhältnismäßig ist, wird an dieser Stelle nicht abschließend bewertet. Insgesamt passen die eingesetzten Ressourcen zu den äußerst positiven Eindrücken, die die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung von den organisatorischen und technischen IT-Sicherheitsstrukturen des LVR bekommen hat. Die Personalressourcen an dieser Stelle zu reduzieren würde aller Voraussicht nicht funktionieren, ohne die Qualität oder das Sicherheitsniveau zu beeinträchtigen.

Gleichwohl könnten die Kosten des LVR in diesem Bereich durch Erträge kompensiert werden. Von den guten Rahmenbedingungen in der technischen Infrastruktur, sowie dem Knowhow der InfoKom, könnten öffentliche Organisationen außerhalb des LVR profitieren. Denkbar wäre beispielsweise, dass die InfoKom seine Reserven nutzt und Leistungen über die interkommunale Zusammenarbeit für kleinere Kommunen oder Kliniken erbringt. In NRW gibt es dazu bereits gut funktionierende Beispiele.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte ein eigenes Leistungsangebot für Kommunen und Kliniken in Betracht zu ziehen.

## IT-Standardarbeitsplätze

→ **Feststellung**

Die eigenständige Aufgabenwahrnehmung im User-Help-Desk und die hohe Zahl der Heim-arbeitsplätze führen im Vergleich zum LWL zu deutlich höheren Betreuungskosten.

Die Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ umfassen alle Sach- und Personalkosten, die für die Bereitstellung und Betreuung eines Clients anfallen. Dazu gehören Kosten für Lizenzen oder die Pflege von Standardanwendungen ebenso wie die Kosten des First- und Second-Level-Supports.

Um die IT-Standardarbeitsplätze möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Verwaltung folgende Fragen stellen:

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

Ziel sollte es sein, die IT-Standardarbeitsplätze inklusive der zugehörigen Services bedarfsge-recht und kostengünstig bereit zu stellen. Die Festlegungen hierzu sollten in klaren Vorgaben münden. Abweichungen sollten einem verbindlichen Abwägungsprozess unterliegen.

Die Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ stellen sich bei den Landschaftsverbänden in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und auf ein IT-Endgerät wie folgt dar.

### Kostenkennzahlen für die IT-Standardarbeitsplätze für die Kernverwaltung des LVR und LWL in Euro

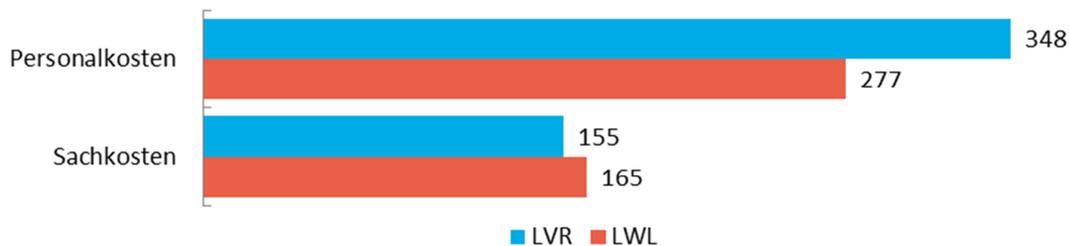
Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	1.065	782	283	36
Kosten je IT-Endgerät	617	572	45	8

Wie bei der Analyse der Personalressourcen oder den zentralen Rechnersystemen, relativieren sich auch hier die Unterschiede bei der Bezugsgröße „IT-Endgeräte“ deutlich.

Bei den Kosten der IT-Standardarbeitsplätze fällt dies am stärksten ins Gewicht. Denn die unmittelbaren Sach- und Personalkosten, die für die Bereitstellung und Betreuung aller IT-Endgeräte anfallen, sind hier enthalten. Das bedeutet, dass die für den LVR in der ersten Kennzahl dargestellten Kosten vor allem dadurch höher ausfallen, weil er deutlich mehr IT-Endgeräte bereitstellt und betreut.

Ausschlaggebend für die höhere Zahl der IT-Endgeräte ist, dass der LVR für die Kernverwaltung 1.583 Heimarbeitsplätze betreut. Beim LWL sind es über die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung hinaus nur 258 Heimarbeitsplätze. Der LVR hat die Möglichkeiten zur Heimarbeit in den letzten Jahren gezielt ausgeweitet. Ziel ist es, neues Personal zu gewinnen und vorhandenes Personal zu binden. Dies verlangt eine Balance zwischen mitarbeiterorientierten Zielen, wie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bzw. Privatleben sowie der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung.

#### Personal- u. Sachkosten für IT-Standardarbeitsplätze je IT-Endgerät des LVR und LWL in Euro



Die dargestellten Unterschiede in den Sach- und Personalkosten werden in erster Linie durch den User-Help-Desk (UHD) verursacht. Dafür sind nachstehende Aspekte entscheidend:

- Auslagerung des UHD beim LWL begünstigt Personalkosten und belastet Sachkosten

Der LVR betreibt den UHD mit eigenem Personal. Der LWL hat die entsprechenden Leistungen an einen externen Dienstleister vergeben. Die vom Dienstleister abgerechneten Leistungen stellen beim LWL Sachkosten dar. In Bezug auf die dargestellten Kennzahlen werden die Sachkosten des LWL dadurch um gut 24 Euro je IT-Endgerät belastet. Die Personalkosten fallen entsprechend geringer aus.

- Der Kosten je Ticket sind beim LVR höher als beim LWL

Die Personalkosten für den UHD des LVR stellen in der Regel gleichbleibende Fixkosten dar. Der Dienstleister des LWL rechnet seinen Aufwand anhand der tatsächlich angefallenen Störfälle (Tickets) ab. Zwar verändern sich die Kosten beim LWL auch nicht proportional mit jedem Störfall, aber es führt im Durchschnitt zu geringen Kosten je Ticket. Die Zahl der Tickets, die direkt über den UHD laufen ist beim LVR gut 48 Prozent höher als beim LWL. Dennoch kostete ein Ticket beim LVR, nur auf die Personalkosten bezogen, knapp fünf Euro mehr als beim LWL. Begünstigt werden die Preise für den LWL auch dadurch, dass das Personal des Dienstleisters niedriger vergütet wird als das des LVR. In Bezug auf die oben dargestellte Kennzahl belaufen sich die dadurch höher ausfallenden Personalkosten des LVR auf gut 51 Euro je IT-Endgerät.

Trotz höherer Kosten ist der UHD des LVR wöchentlich 8 Stunden weniger erreichbar. Das geht aus nachstehender Tabelle hervor:

**Erreichbarkeiten User-Help-Desk (UHD)**

Wochentag	Zeitraum LVR	Stunden LVR	Zeitraum LWL	Stunden LWL
Montag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Dienstag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Mittwoch	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Donnerstag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Freitag	7-19 Uhr	12	7-21 Uhr	14
Samstag	9-19 Uhr	10	9-17 Uhr	8
Sonntag	9-17 Uhr	8	9-17 Uhr	8
<b>Summen</b>		<b>78</b>		<b>86</b>

Die Qualität der Ticketbearbeitung und die Zeit, die für die Bearbeitung einzelner Fälle jeweils benötigt wird sind dabei nicht berücksichtigt. Die Frage, ob der Ressourceneinsatz in dieser Hinsicht verhältnismäßig ist, muss der LVR für sich alleine beantworten. Die Voraussetzung dafür ist, dass ein systematisches Controlling im Störungsmanagement eingerichtet wird. Damit könnte einerseits die Belastung bzw. Auslastung des Personals messbar gemacht werden. Andererseits können so ineffiziente Prozesse identifiziert und angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Der LVR sollte ein systematisches Controlling im Störungsmanagement einrichten. Die Auswertungen sollten mit dem Ziel erfolgen, die Verhältnismäßigkeit der Personalkosten sowie die vorhandenen Prozesse hinsichtlich ihrer Effizienz zu prüfen.

**Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen**

→ **Feststellung**

Aus der strategischen Ausrichtung der Vergangenheit, in vielen Bereichen auf Sonderlösungen zu setzen, resultieren sehr hohe Kosten. Der LVR hat bereits damit begonnen, die Prozesse bzw. das Anwendungsportfolio dem Standard anzunähern.

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte der Landschaftsverband selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

Fachanwendungen sollen die Geschäftsprozesse zur Erledigung der 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 verfolg-

ten Effekte sollten dokumentiert und zur flexiblen Steuerung der Gesamtverwaltung genutzt werden.

Die Kosten für die Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen stellen sich bei den Landschaftsverbänden in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und auf ein IT-Endgerät wie folgt dar.

**Kostenkennzahlen für die Fachanwendungen der Kernverwaltung des LVR und LWL in Euro**

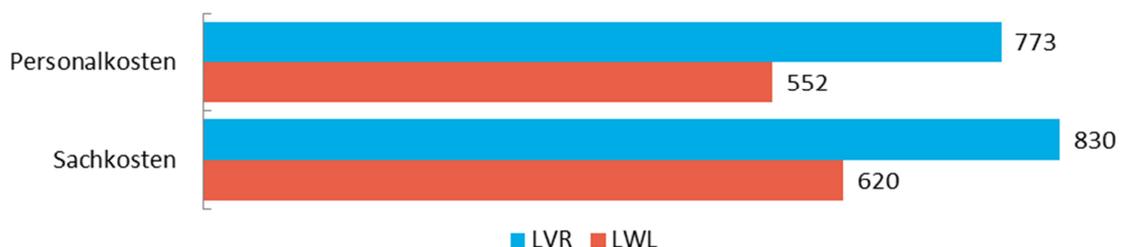
Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	4.077	2.328	1.749	75
Kosten je IT-Endgerät	2.363	1.703	660	39

Anders als bei den bisher dargestellten Kosten liegt in der höheren Zahl der IT-Endgeräte nicht die Hauptursache für deutlich höhere Fachanwendungskosten des LVR. Gleichwohl sind dadurch mehr Lizenzen z.B. für die Heimarbeitsplätze erforderlich und mithin höhere Kosten verbunden.

In den Fachanwendungskosten des LVR sind mit einem Anteil von gut 22 Prozent auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Um die Kosten der zugehörigen Serverinfrastruktur möglichst verursachungsgerecht zu berücksichtigen, wurden bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung 60 Prozent dieser Kosten auf die Fachanwendungen umgelegt. Dies gilt für den LVR ebenso wie für den LWL. Wie bereits erläutert, fallen die Kosten für die zentralen Rechner-systeme beim LVR allerdings wesentlich höher aus. Somit wirkt sich die Umlage auch belastend auf die Kostensituation bei den Fachanwendungen des LVR aus. Die darauf entfallen Kosten sind beim LVR rund 505 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bzw. knapp 230 Euro je IT-Endgerät höher.

Die Personal- und Sachkosten die sich darüber hinaus unmittelbar den Fachanwendungen zuordnen lassen, stellen sich im Vergleich beider Landschaftsverbände wie folgt dar:

**Personal- u. Sachkosten für Fachanwendungen je IT-Endgerät des LVR und LWL in Euro**



Trotz grundsätzlich gleichem Aufgabenspektrum unterscheiden sich die Personal- und Sachkosten beider Verbände deutlich voneinander. Die größten Fachanwendungen, die von beiden eingesetzt werden, sind SAP für die Unterstützung wesentlicher Querschnittsprozesse wie beispielsweise Buchführung, Controlling und Personalwesen und AnLei (Antragsaufnahme, Leistungsgewährung) für den Kernbereich Sozialleistungen.

Der größte Unterschied bei den eingesetzten Ressourcen besteht im Bereich SAP. Innerhalb der Kernverwaltung des LVR beträgt der Anteil an den Personalkosten knapp 46 Prozent. Bei den Sachkosten, die unmittelbar SAP zugeordnet werden können, sind noch rund 15 Prozent. Auf beiden Ebenen setzt der LVR deutlich mehr Ressourcen ein als der LWL. Insgesamt 23,8 Vollzeitstellen befassen sich mit SAP für die Kernverwaltung. Dies sind gut 17,2 Vollzeitstellen bzw. 163 Prozent mehr als beim LWL. Auch bei den Sachkosten liegt der LVR um knapp 136 Prozent höher. In Bezug auf die oben dargestellten Kennzahlenwerte wirkt sich das wie folgt aus:

**Personal- u. Sachkosten für SAP für die Kernverwaltung je IT-Endgerät des LVR und LWL in Euro**

Kennzahl	LVR	LWL	Differenz zum LWL absolut	Differenz zum LWL relativ (in Prozent)
Personalkosten je IT-Endgerät	353	133	220	165
Sachkosten je IT-Endgerät	121	71	50	71

Um die anteiligen Kosten für die Kernverwaltung zu ermitteln, mussten zugehörige Stellenanteile personenscharf geschätzt und Sachkosten aufgeschlüsselt werden. Gleichwohl ist die Tendenz zu einem wesentlich stärkeren Ressourceneinsatz des LVR im Bereich SAP eindeutig. Dies spiegelt sich auch außerhalb der Kernverwaltung wider. Hier setzt der LVR im Bereich SAP mit rund 23,7 Vollzeitstellen circa 13,7 Vollzeitstellen bzw. 128 Prozent mehr Personal ein als der LWL.

Die Ursachen für den stärkeren Ressourceneinsatz des LVR im Bereich SAP sind folgende:

- Der SAP-Struktur ist beim LVR ausgeprägter als beim LWL.

Aus rein quantitativer Sicht setzt der LVR verbandsweit 45 SAP-Module ein, beim LWL sind es nur 22. Damit sind sowohl höhere Sach- als auch Personalkosten verbunden.

- Hohe Anzahl von Software- Änderungen pro Zeiteinheit an den Systemen des LVR.

Sowohl die Kundenanforderungen als auch die technische Weiterentwicklung führen bei einer größeren SAP-Systemlandschaft zwangsläufig zu einem höheren Ressourceneinsatz. Dies gilt für die Phasen Umsetzung, Test und Inbetriebnahme gleichermaßen. Verstärkt wird dies durch die interne Anforderung, Änderungswünsche der Kunden zeitnah umzusetzen.

- Der LVR weicht in vielen Bereichen von den Standardlösungen ab.

In der Vergangenheit hat der LVR stark auf Customizing bzw. Sonderlösungen im Bereich SAP gesetzt. Damit sind generell höhere Kosten verbunden als bei den Standardlösungen anfallen. Die Anpassungen sollten dazu dienen, die Verwaltungsprozesse des LVR effizienter zu unterstützen. Derzeit befasst sich der LVR mit dem Umstieg auf SAP HANA. In diesen Zusammenhang sollen die Prozesse dem Standard angepasst und Sonderlösungen zurückgefahren werden. Durch mehr einheitliche Standards soll zudem die fortlaufende Digitalisierung vereinfacht werden.

Auch in anderen Bereichen hat der LVR nach eigenen Angaben stärker auf Eigenentwicklungen und Sonderlösungen gesetzt. Dazu zählt auch der große Aufgabenblock „Sozialleistungen“. Hier setzt der LVR ebenso wie der LWL das integrierte Fachverfahren AnLei ein. In der Vergangenheit haben beide Landschaftsverbände trotz gleicher gesetzlicher Leistungsgrundlagen und gleichem Fachverfahren unterschiedliche Prozesse gelebt. Beide Verbände haben bisher auch separat mit dem Anbieter dieses Verfahrens, der AnLei-Service GmbH, verhandelt und Anforderungen formuliert.

Beide Landschaftsverbände stehen vor der Herausforderung, ihre Prozesse im Bereich Soziales aufgrund einer neuen Gesetzeslage anzupassen. Artikel 1 des Landesausführungsgesetzes BTHG (AG BTHG NRW) zielt auf eine landeseinheitliche Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Eingliederungshilfe. Es fordert die Beteiligten auf, sich bei den jeweils in eigener Zuständigkeit wahrzunehmenden Aufgaben eng abzustimmen, zu koordinieren und zu vernetzen. Daraus ergibt sich einerseits eine Verpflichtung, aber auch eine große Chance. Die Chance besteht darin, durch harmonisierte Prozesse Synergien zu erzielen und Medienbrüche zu reduzieren.

Der LVR befasst sich im Rahmen des Projekts ScherpA (Sozialhilfeeerweiterungsprojekt AnLei) genau damit. Er stellt alle Prozesse, vom Antragseingang über die Erfassung bis hin zur Zahlung, auf den Prüfstand. Gleiches geschieht auch auf Seiten des LWL. Beide Verbände haben bereits Gespräche aufgenommen, um Ihre Prozesse sukzessive anzunähern.

➔ **Empfehlung**

Der LVR sollte die Projekte ScherpA und SAP HANA nutzen, um die eigenen Sonderlösungen sowie die dahinterstehenden Prozesse kritisch zu prüfen. Mittelfristiges Ziel sollte es sein, die Prozesse soweit wie möglich mit denen des LWL zu harmonisieren, um durch Kooperationen und Standardisierung Synergieeffekte zu erzielen bzw. den Ressourceneinsatz zu reduzieren. Langfristig sollte der LVR systematische Prozessanalysen implementieren, um sicherzustellen, dass Fachanwendungen auch in anderen Bereichen wirtschaftlich eingesetzt werden.

## ➔ 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)