

INFORMATIONSVORLAGE

IV-0018/2012
öffentlich

| | |
|-------------|-------------------|
| Amt: | Hauptamt/Finanzen |
| Bearbeiter: | Pessel |

| | |
|---------------|------------|
| Datum: | 23.02.2012 |
| Aktenzeichen: | |

| Gremien: | Datum: | TOP: | Kenntnisnahme: |
|-----------------|------------|------|-------------------|
| Finanzausschuss | 20.03.2012 | | Kenntnis genommen |
| Hauptausschuss | 29.03.2012 | | Kenntnis genommen |
| Gemeinderat | 24.04.2012 | | Kenntnis genommen |

| Mitzeichnung der Ämter: | | | |
|------------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------|
| Hauptamt / Finanzen (HA/FIN) | Bau- und Serviceamt (BS) | Unternehmerbüro (UB) | Eigenbetriebe (EB) |

Gegenstand der Vorlage:

Abschlussbericht zum Projekt elektronischer Mandatsarbeitsplatz - MANDATOS

Der Gemeinderat nimmt die Vorlage zur Kenntnis.

K e i n d o r f f

Sachverhalt

Die Auswertung der Mandatos-Testphase wird in diesem Bericht in folgende Bestandteile gegliedert:

1. Phase eingeschränkter Testkreis
2. Phase erweiterter Testbetrieb
3. Technische Entwicklung
4. Fazit und Ausblick

Zur Erleichterung der Arbeit der Mandatsträger und zur Straffung der Verwaltungsabläufe in der Verwaltung, sowie zur Steigerung der Effizienz des Sitzungsmanagements, wurden ausgewählte Mandatsträger mit einem elektronischen Mandatsarbeitsplatz „MANDATOS“ ausgerüstet. Eine Erprobung vor der Änderung der Sitzungsdienstpraxis war geboten. Die Testphase für den Einsatz des elektronischen Mandatsarbeitsplatz für die Mandatsträger der Gemeinde Barleben wurde in zwei Abschnitte gegliedert.

1. Phase eingeschränkter Testkreis (12.05.2010 – 31.12.2010):

Die Funktionalität des Programms wurde für 6 testende Mandatsträger auf 6 baugleichen Laptops realisiert. Die Auswahl erfolgte auf Vorschlag der Verwaltungsleitung. Vor der Ausgabe der Geräte wurden die Tester, am 12.05.2010, in einer Schulung in die Verwendung der Hardware und in die Nutzung des Mandatsarbeitsplatzprogramms durch die Endkundenbetreuung der KID Magdeburg eingewiesen. Alle Nutzer erhielten neben dem Laptop weitere Peripherie-Komponenten, die für eine leichte Nutzung im Sitzungssaal und am heimischen Arbeitsplatz sorgen sollten. Hierzu gehören unter anderem ein Drucker und eine Docking-Station um ein ständiges neues Verkabeln an einem anderen Standort zu vermeiden. Mit dem Laptop erhielten die Mandatsträger ebenfalls einen eigenen E-Mail-Account um für eine abgeschlossene Mailumgebung für die Mandatsträger zu sorgen. Über die Mailadresse soll die Kommunikation der Mandatsträger untereinander, zur Verwaltung und zu den Bürgern sichergestellt werden. Die Mandatsträger haben dafür zu sorgen, dass das Gerät in einem betriebsbereiten Zustand bleibt (Akku laden, Gerät für automatisches Updates einschalten). Über die Konsequenzen der Veränderung von Einstellungen an den Geräten wurde belehrt.

Die erste Testphase wurde für 3 Monate, vom 12.05.2010 bis 31.08.2010, angesetzt. In dieser Zeit sollten die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Nutzung geschaffen, und ggf. auftretende Mängel im System behoben werden. In der Anlaufphase mussten Veränderungen im Ablauf der Sitzungsbearbeitung und im Verfahren für die Freigabe von Dokumenten im Internet (Bürgerinformationssystem) vorgenommen werden. Auch die Anbindung der Laptops an das WLAN-Netz der Gemeinde, vor allem die Zugangspunkte im Ratssaal mussten technisch nachgerüstet werden. Gleichsam erfolgten Anpassungen im sog. Session Net, welches die Basisplattform für die Darstellung im Internet und auf den Mandatsarbeitsplätzen verkörpert. Nach Ablauf der 1. Testphase wurden Verbesserungen seitens der Testnutzer an die Verwaltung herangetragen und in Zusammenarbeit mit dem Support der KID umgesetzt. Die Tester sprachen sich für eine Verlängerung bis zum 31.12.2010 aus.

2. Phase erweiterter Testbetrieb (01.10.2010 – 30.11.2011):

Durch die Präsenz der Testbenutzer in den Gremien konnte eine erhöhte Nachfrage nach den zum Einsatz kommenden Endgeräten generiert werden. Als Konsequenz wurde im Juni 2010 eine Abfrage an die Vorsitzenden der Fraktionen gestellt, welche Räte Interesse an der Nutzung eines elektronischen Mandatsarbeitsplatzes haben. Nach der Rückmeldung der Fraktionen wurde ein Auftrag von 16 zusätzlichen Mandatos-Geräten an die KITU e. G. ausgelöst. Hierbei konnten durch Überschreitung von Meldeterminen nicht alle Interessenten mit einem Gerät ausgerüstet werden. Die Interessenten wurden auf eine Warteleiße für die Phase 3 gesetzt. Eine Testphase war für weitere 3 Monate geplant. Durch einen Modellwechsel bei den Endgeräten konnte eine Bereitstellung zur Auslieferung der neuen Geräte erst ab Oktober 2010 erfolgen. Bei der Zusammensetzung der zweiten Testgruppe waren Fluktuationen festzustellen, da gemeldete Räte im Nachgang auf den Einsatz der Geräte verzichteten. Dies führte zu zusätzlichen Support-Kosten, da die Geräte individualisiert für die Mandatsträger werden müssen und mithin eine erneute Konfiguration nötig war. Freigewordene Geräte wurden auf Nachrücker aus Phase 3 verteilt. Aus der Gruppe von 16 Mandatsträgern wurden 10 Geräte nach einer eingehenden Schulung und Einweisung in die Nutzung übergeben. Bei 6 Nutzern konnte trotz fortgesetzter Aufforderung kein Termin für die nötige Einweisung in die Nutzung des Gerätes erfolgen. Erst nach einer finalen Aufforderung im Mai 2011 konnte der endgültige Status für die Vergabe der restlichen Geräte festgestellt werden. Eine Schulung erfolgte im August 2011. Durch die Verzögerung bei der Vergabe wurde die Testphase in ihrem Ablauf gehemmt, da nicht alle Nutzer auf den gleichen Wissens- und Handhabungsstand waren. Nach Ausgabe der verbliebenen Geräte im August wurde die Testphase für 3 Monate mit dem Endtermin Dezember gesetzt. Zum Anfang der Testphase wurde festgestellt, dass eine Kontrolle der in den elektronischen Mandatsarbeitsplatz übertragenen Dokumente im Abgleich mit dem Hauptsystem (Session Sitzungsmanagement) zwingend erforderlich ist. Hierzu wurde der Hauptsitzungsbearbeiter mit einem identischen Gerät ausgestattet. Eine Überprüfung der an den Mandatsarbeitsplatz transportierten Dokumente erfolgt zu jeder Sitzung der beschließenden Gremien.

3. Technische Entwicklung:

Im Rahmen der Erprobung wurden einige Veränderungen im Ablauf der Vorbereitung von Sitzungen und den damit verbundenen programmtechnischen Gegebenheiten vorgenommen. Speziell wurden die Freigabemechanismen für Vorlagen und Dokumente so angepasst, dass der Transport der Dokumente zum richtigen Zeitpunkt der Sitzungsvorbereitung erfolgen konnte. Ebenso wurden verschiedene Sicherheitsmechanismen eingeführt.

Damit eine Nutzung des elektronischen Mandatsarbeitsplatzes im Ratssaal der Gemeinde Barleben ermöglicht werden konnte, musste eine Bereitstellung von WLAN-Zugangspunkten erfolgen. Eine Ausrüstung erfolgte mit zwei Zugangspunkten. Grund hierfür war die zu transportierende Datenmenge bei Updates (Sitzungsdaten, Systemaktualisierung) die durch die Laptops regelmäßige durchgeführt werden. Eine Ausrüstung der Laptops mit UMTS-Karten wurde aufgrund der zu erwartenden hohen Datenmenge ausgeschlossen.

Aus der Arbeit ergab sich, dass teilweise Unterlagen zu den Sitzungen nicht rechtzeitig zur Verfügung standen. Die häufigsten Ursachen für diese Störungen waren:

1. Fehlende Freigabe der Unterlagen oder Sitzungen durch den Sitzungsmitarbeiter, Vorlagenbearbeiter
2. Fehlerhafter automatischer Abgleich der Datenbanken von SessionNet/Mandatos und dem Hauptprogramm Session
3. Verzögerung im Datentransport wegen zu großen Zwischenräumen zwischen einzelnen Transporten
4. Versionskonflikte zwischen dem Hauptsystem in der Gemeinde und dem Web-Hosting-Service beim Dienstleister

Für die Fälle zu Nummer 1 wurden die Sitzungsmitarbeiter und Vorlagenbearbeiter verstärkt auf die Handlungsempfehlung zum Umgang mit dem Ratsinformationssystem, bzw. persönlich durch die Sachbearbeiterin Sitzungsdienst, auf das abzuarbeitende Verfahren hingewiesen.

Die nach Nummer 2 auftretenden Fälle wurden durch einem Servicevertrag zur regelmäßigen Kontrolle der an den Dienstleister gesendeten Dokumente abgewendet. Ebenso wird durch den Sachbearbeiter Sitzungsdienst ein elektronischer Mandatsarbeitsplatz als Kontrollmittel eingesetzt um ggf. fehlende Unterlagen schnell ermitteln zu können.

Der Datentransport nach Nummer 3 wurde von einem 2 Mal täglichen Transport von Dokumenten an den Dienstleister auf einen halbstündigen Zyklus verkürzt. Daten der Datenbank werden sofort nach Eingabe am Hauptsystem zum Dienstleister übertragen. Dies ermöglicht eine sehr hohe Flexibilität und zeitgerechte Übertragung von Änderungen in die Anzeigemodule (Mandatos, Ratsinfo, Bürgerinfo).

Nach Abstimmungen mit dem Dienstleister werden Updates nun nur noch nach vorheriger Absprache durch diesen mit der Gemeinde installiert. Eine Erprobung in einem Testsystem erfolgt seitens des Dienstleisters vorab.

Die Problematiken der Nummern 2 – 4 sind seit März 2011 vollständig abgestellt. Die unter Nummer 1 treten sporadisch auf. Entsprechende Hinweise müssen fortgesetzt gegeben werden.

Aus der Arbeit ergaben sich positive Effekte auf die Sitzungsvorbereitung. So kann ein Mandatsträger der seine Unterlagen elektronisch bezieht nicht sofort die Niederschriften der letzten Sitzung einsehen, ohne die laufende Sitzung zu minimieren. Hierfür wurde ein gesonderter Tagesordnungspunkt in den Sitzungen geschaffen, der das Protokoll der letzten Sitzung aufnimmt. Somit kann innerhalb der Sitzung schnell auf die elektronische Niederschrift der vorangegangenen Sitzung zugegriffen werden (Funktion Anlage zum

TOP).

Weiterhin waren folgende Belange kritisch zu begutachten:

Durch die Nutzer wurde bemängelt, dass die Einsatzbereitschaft der Geräte zu den Sitzungen nicht immer gegeben sei. Die Überprüfung der Gründe für diese Ausfälle bzw. die verzögerte Nutzbarkeit wurde festgestellt, dass die Geräte durch die Mandatsträger über einen längeren Zeitraum nicht in Betrieb genommen wurden. Dies führt zu einem Abarbeitungsstau von systemwichtigen Aufgaben (Update Windows Betriebssystem, Virens Scanner), welche einen sofortigen Einsatz verhindern. Ebenso beginnen die Geräte, sofern dies nicht bereits im Vorfeld der Sitzung erfolgt ist, die für die Sitzung nötigen Dokumente aus dem Internet zu laden. Je nach Anzahl der Nutzer die auf diesen Dienst zugreifen verzögert sich eine Einsatzbereitschaft durch die begrenzte Kapazität der Netzwerkinfrastruktur. Das o. g. Verfahren entspricht dem Eröffnen der Umschläge der Sitzungsunterlagen kurz vor Beginn der Sitzung. Dies ist unüblich. Zur Vorbereitung auf die Sitzung wird den Mandatsträgern eine entsprechende Zeitspanne eingeräumt (Ladungsfrist), welche auch für eine Sitzungsvorbereitung zu nutzen ist. Gleiches muss auch beim Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln gelten. Hier muss eine Verhaltensänderung der Nutzer herbeigeführt werden. Entsprechende Hinweise sind an die Nutzer gegeben worden.

Durch die Nutzer wurde der Zwang zum Wechsel der Nutzeranmeldung am Mandatsarbeitsplatz alle 12 Wochen bemängelt. Hierbei handelt es sich um einen Mechanismus der das willkürliche oder unwillkürliche Weitergeben von Anmeldeinformationen vermeiden soll. Eine derartige Vorgehensweise ist notwendig, da die Geräte auch privat genutzt werden dürfen, und nicht sichergestellt werden kann, dass ein unbefugter Zugriff in Abwesenheit des Mandatsträgers erfolgt. Gerade bei Sitzungsangelegenheiten die im nichtöffentlichen Teil angesiedelt sind, ist eine derartige Verfahrensweise ratsam.

Meist verfügen die Mandatsträger über eigene Mailadressen, die aber nur schwer in ein einheitliches Verfahren zu integrieren sind. Daher wurde die Adresse mit einer einheitlichen Bildungsregel – nachname.mandatos@barleben.de – festgelegt. Diese Adresse wurde an die Mandatsträger weitergereicht um eine einheitliche Kommunikation untereinander und nach außen zu ermöglichen. Dennoch wurde durch einige Tester der Wunsch geäußert, Weiterleitungen auf ihre privaten Adressen zu erhalten. Dies spricht zwar gegen den weiter oben genannten Grundsatz die Geräte regelmäßig zu nutzen, wurde aber zur Steigerung des Service nach Wunsch umgesetzt.

Die Tester wurden bei Übergabe der Geräte darüber belehrt, dass es sich um eine Erprobungsphase handele, und dass die Rückmeldung von Problemen und Wünschen ein essentieller Bestandteil des Projektes ist. Die entsprechenden Hotline-Nummern der Ansprechpartner wurden mitgeteilt. Trotz vermehrt auftretender Störungen in der Anfangsphase wurden diese weder bei der Gemeinde noch beim Dienstleister gemeldet. Nach Rückfrage mit dem Dienstleister KID konnte festgestellt werden, dass Störungsmeldungen nur sehr vereinzelt eingegangen sind. Für eine Auswertung bzw. eine dezidierte Fehleranalyse reichen diese Meldungen nicht aus. Auf Nachfrage bei den Testern wurde im Nachgang meist geäußert, dass die Geräte nicht funktionsfähig sein, bzw. die nötigen Dokumente nicht zur Verfügung standen. Die Gründe hierfür wurden weiter oben schon beschrieben. Diese Meldungen wären im Vorfeld zur Fehlerbehebung bzw. Einweisung der Tester von großem Nutzen gewesen. Bis auf wenige Ausnahmen war auch die Rückmeldung bzw. die Äußerung von Anforderungen an die Arbeitsplattform sehr begrenzt. In den Fällen in denen die Tester detaillierte Angaben zu Wünschen bzw. Prozessveränderungen an die Gemeinde bzw. den Dienstleister gaben, konnten diese Anforderungen in schneller und konstruktiver Zusammenarbeit mit den Testern realisiert werden.

Für den Fortgang des Projektes war nach der Beseitigung der früheren technischen Mängel auch die wiederholt fehlerhafte Darstellung des elektronischen Mandatsarbeitsplatzes als Äquivalent zum SessionNET Ratsinfo-Portal hinderlich. Sowohl die Form des Zugriffs auf die Vorlagen, die Bereitstellung, die Sicherung des Zugriffs als

auch die mit MANDATOS verbundenen Vermerk-, Recherche- und Ablagefunktionen, wurden gleichsam dem Ratsinfo-Portal zugeschrieben. Dies führte bei den Ratsmitgliedern zu dem Wunsch einen Zugang zu diesem anstatt zum MANDATOS-Arbeitsplatz zu erhalten. Obwohl alle Nutzer mit Ihrem MANDATOS-Laptop ebenfalls einen Zugang zum Ratsinfo-Portal erhalten haben, wurde der Zugang losgelöst von der Ausrüstung mit einem MANDATOS-Arbeitsplatz realisiert. Dies führte in Teilen zu einer Ablehnung der Komplettausstattung mit dem Hinweis auf die Nutzung des Ratsinfo-Portals. Hier muss noch einmal festgestellt werden, dass positive Effekte auf die Arbeit der Sitzungsbearbeitung nur durch den Einsatz eines MANDATOS-Arbeitsplatzes erzielt werden können, da eine Verwendung des Ratsinfo-Portal in keinem Falle die ordnungsgemäße Ladung nach §53 bzw. 51 Abs. 4 GO LSA ersetzen kann, der Einsatz der MANDATOS-Arbeitsplätze hingegen schon, da hier die Dokumente nachweislich auf elektronischem Wege den Mandatsträgern auf ein persönliches Postfach gesichert bereitgestellt werden.

Durch die Gemeinde wurde in 2009 eine Überarbeitung des Telekommunikationskonzeptes vorgenommen. Im Nachgang wurden über einen Rahmenvertrag der Telekom mit dem Städte- und Gemeindebund flächendeckend mobile Datengeräte der neuen Generation (iPhone, iPad) in den Verwaltungsgebrauch eingeführt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass diese Geräte durch ihre einfache Benutzbarkeit, eine hohe Flexibilität beim Einsatz, ein stabiles Laufverhalten, sowie einer verstärkten Akzeptanz bei den Endnutzern viele positive Effekte erzeugen konnten. Daher hat sich die Gemeinde in enger Zusammenarbeit mit der KID und dem Fachverfahrenshersteller Somacos um die Herstellung eines Nutzungsprogramms für diese mobilen Endgeräte gekümmert. Das Ergebnis ist die im 3. Quartal 2011 veröffentlichte MANDATOS-App. Diese wird bereits in der Gemeinde mit einem testenden Mandatsträger erprobt um Laufverhalten und Benutzbarkeit beurteilen zu können. Für den Einsatz der MANDATOS-App muss vorab festgestellt werden, dass es sich um eine sehr neue Art von Software handelt, welche noch keine Fehlerkorrekturhistorie aufweisen kann. Anders als das MANDATOS-Programm auf den ausgegebenen Laptops, welches bereits in einer Version 3 vorliegt, sind bei der Nutzung der App in den führenden Versionen 1.0 ff, Funktionsschwächen und Fehler zu erwarten, die erst durch die konsequente Nutzung und Verwendung in einem Echtbetrieb aufgezeigt und dann nach und nach bereinigt werden können. Mithin sind beide Programme derzeit noch nicht miteinander vergleichbar. Blickt man allerdings auf die technische Entwicklung im Bereich der Endgeräte so ist festzustellen, dass in der Einführung des elektronischen Mandatsarbeitsplatzes auf der Basis mobiler Endgeräte der neuen Generation ein erhebliches Nutzungs- und Entwicklungspotential birgt. Ebenso würde die Bedienung und die Verwendung der Endgeräte wesentlich intuitiver erfolgen können, als es mit den derzeit verwendeten Standardgeräten möglich ist.

5. Fazit und Ausblick:

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die technischen Voraussetzungen für einen flächendeckenden Einsatz eines elektronischen Mandatsarbeitsplatzes für den Gemeinderat und weiterer Gremien in der Gemeinde Barleben gegeben sind. In kurzer Zeit können die Rahmenbedingungen für den Umstieg von einem papiergebundenen zu einem elektronisch gestützten Sitzungsmanagement geschaffen werden.

Organisatorisch müssen entsprechende Anpassungen erfolgen, um eine elektronisch gestützte Gremienarbeit zu ermöglichen. Hierzu zählt das stetige Einwirken auf das Personal zur Umsetzung der im Ratssitzungsdienst vorgegebenen Abarbeitungsschritte und die Regulierung der Nutzung der Endgeräte als Zustellungsmedium für die ordnungsgemäße Ladung und Vorbereitung der Sitzung für die Mandatsträger. Dies kann durch eine Entscheidung nach §62 Abs. 1 GO LSA herbeigeführt werden, soll aber in Abstimmung mit den Gremien erfolgen.

Klar festzustellen ist, dass eine Doppelstrategie der Nutzung von Papier und elektronischen Endgeräten zur gleichen Zeit die erwarteten Verwaltungsvereinfachungen und Ersparniseffekte nicht erreichen kann, da hierdurch ein zusätzlicher Kontrollaufwand

entsteht.

Die Einführung des elektronischen Mandatsarbeitsplatzes auf der Basis von Endgeräten der neuen Generation (iPad) wird befürwortet.

Finanzielle Auswirkungen

| | |
|-------------------------------|--------------|
| Kosten der Bearbeitung in EUR | 75,00 |
|-------------------------------|--------------|