

Steuerung und Erfolgskontrolle – vom Umgang mit Zielen und Kennzahlen

Manfred Pook, KGSt

Deutschlandkarte

Stadtbüchereien



Kennzahl: Anzahl Entleihungen pro Einwohner und Jahr

- Untersuchung bei Städten mit mehr als 40 000 Einw. -

Quelle: DIE ZEIT Nr. 10, 26.02.2009

Gliederung

- Anlass und Ansatzpunkte
- Ziele und Kennzahlen: Vorgehen, methodische Grundlagen
- Produktbeschreibungen
- Kontext
- Anhang

Grundlagen und Ziele des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

IMK-Beschluss vom 21.11.2003:

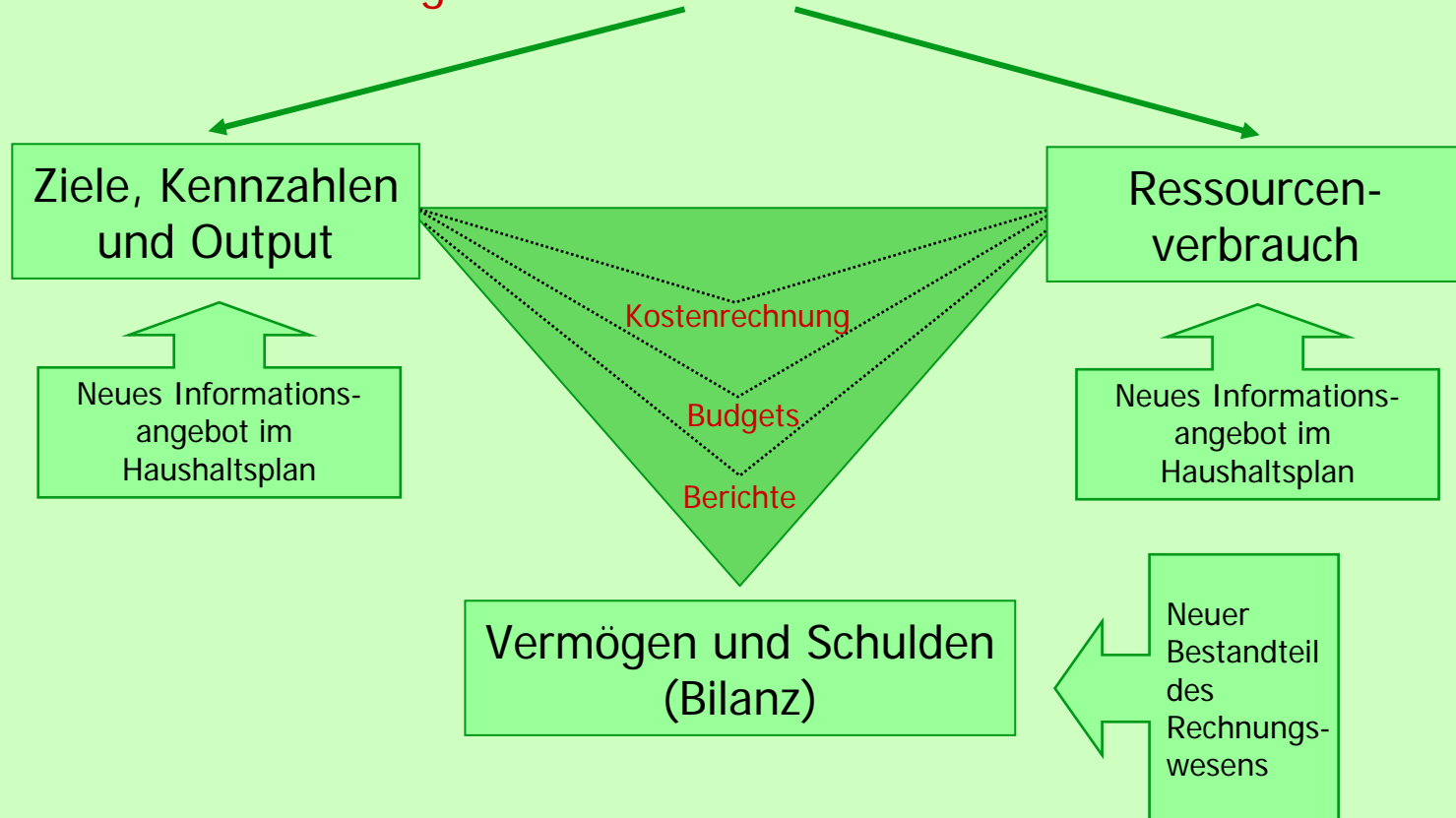
- " ... das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (soll) von der bislang zahlungsorientierten Darstellungsform auf eine ressourcen-orientierte Darstellung umgestellt (werden),
- die Steuerung der Kommunalverwaltungen (soll) statt durch die herkömmliche Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen (...) durch die Vorgabe von Zielen für die kommunalen Dienstleistungen (Outputsteuerung) ermöglicht werden."

Daraus folgen die Detailregelungen im neuen Haushaltsrecht, vor allem zum/zu:

- Rechnungsstil, Ergebnis- und Finanzhaushalt, Bilanz, Ziele, Kennzahlen, Budget, (Schlüssel-)Produkte, Berichterstattung, Kosten- und Leistungsrechnung,
- Spez. haushaltsrechtliche Grundlagen s. Anhang.

Eckpunkte des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens

Verbesserte Steuerung auf der Basis vollständiger und entscheidungsorientierter Informationen im Haushalt



"Umgang" mit Zielen und Kennzahlen (1)

- Ziele und Kennzahlen **"erarbeiten, präzisieren, abstimmen, setzen"** ist vordringlich erforderlich
- Ziele und Kennzahlen alsdann **nutzen**: im Rahmen der Planung, der Realisierung, der Kontrolle/des Abschlusses, der (internen) Analyse, der (interkommunalen) "Kennzahlen"-Vergleiche, der unterjährigen Berichterstattung (s. Managementkreislauf)
- Ziele und Kennzahlen begleitend zur Projektarbeit **in einen Kontext einfügen**: politische Steuerung – strategische Ziele – Integration wirkungs-, leistungs- und finanzwirtschaftlicher Aspekte (Haushalt!) – dezentrale Steuerung

Zitat aus dem Beschluss der IMK zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 21.11.2003:

"Die IMK geht davon aus, dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken wird."

Der "neue" Haushaltsplan steht im Zentrum dieser Aktivitäten von Rat/Kreistag und Verwaltung.

Management- und Controlling-Kreislauf



"Umgang" mit Zielen und Kennzahlen (2)

Zitate aus der Umfrage KGSt/kommunale Spitzenverbände 2007,
s. KGSt Materialie 4/2008, Auszug:

- "Definition konkreter, messbarer Ziele durch Ableitung aus dem Stadtleitbild. – Lösungsmöglichkeit: Einfach beginnen, Prozess sich entwickeln lassen, aber trotzdem Ziel führend steuern" (Mittelstadt, Niedersachsen).
- "Seitens der Fachbereiche bestehen Probleme, operative Ziele zu benennen und in smarter Form darzustellen, um daraus Kennzahlen abzuleiten. – Lösungsmöglichkeit: In Einzelgesprächen mit den Produktverantwortlichen und der jeweiligen Fachbereichsleitung wird versucht, Produktbeschreibungen, Grunddaten und Kennzahlen zu entwickeln. ..." (Mittelstadt NRW).

**Zunächst wenig Vorgaben, kaum systematische Grundlagen,
Verständnisschwierigkeiten in Verwaltung und Politik!**

"Umgang" mit Zielen und Kennzahlen (3)

Zur Einführungs-, Aufbau-, Weiterentwicklungsarbeit im Rahmen des Projektes „Neues Haushalts- und Rechnungswesen“:

- Die Ziel- und Kennzahlenerarbeitung ist Bestandteil des Projekts!
- Die Verknüpfung mit der Planung des Haushalts ist frühzeitig zu beachten.
- Die Verknüpfung mit der Entwicklung eines Berichtswesens ist frühzeitig zu beachten.

Erfolgsfaktoren:

1. Zusammenarbeit von Finanzverwaltung/Kämmerei mit den Fachämtern/Fachbereichen bzw. Projekt NKHR/Kämmerei/Fachämter/Fachbereiche in vereinbarter Form,
2. Steuerung seitens der Verwaltungsführung/Vorgaben,
3. Methodische Unterstützung in der praktischen Arbeit.

Praxiserfahrungen zeigen, dass diese Bedingungen von wesentlicher Bedeutung sind, andernfalls: "großer Aufwand – kaum zufriedenstellende Ergebnisse"!

Ziele formulieren und operationalisieren

- Die tägliche Verwaltungspraxis bietet vielfältige Anknüpfungspunkte dafür, Ziel zu formulieren und zu operationalisieren, z. B. Beschlüsse, Richtlinien, Vereinbarungen, Planungen, Ergebnisse aus Untersuchungen ...

Zumeist sind jedoch unterstützende Methoden sinnvoll, um aussagefähige Ziele zu erarbeiten, zu vereinbaren bzw. zu setzen:

- den Betrachtungsbereich strukturieren, Bereiche/Felder für die Zielsuche differenzieren (KGSt-Ziefelder)
- Fragen im Sinne einer checklistenartigen Bearbeitung heranziehen und damit Anregungen gewinnen (KGSt-Fragenkatalog)
- Anforderungen an die Art der Zielformulierung stellen und als Prüfkriterien nutzen (SMART)
- Kennzahlen definieren, Gütekriterien heranziehen.

Ziele formulieren: Ansatzpunkte – global –

Bürger

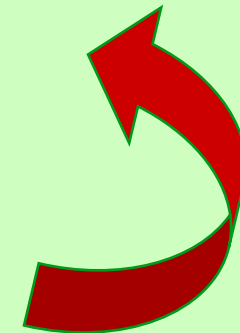
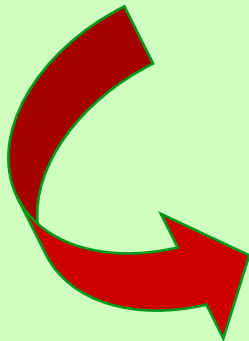
Was wollen wir
erreichen?

Ressourcen

Was müssen wir
einsetzen?

Verwaltung

Was müssen wir
dafür tun? Wie?



Ziele formulieren: Zielfelder und Leitfragen/Fragen als Hilfsmittel nutzen – Ansatzpunkte im Detail –

	Zielfelder	Leitfrage
Bürger/Kunden	Ergebnisse/Wirkungen	"Was soll für wen/für welche Zielgruppe wann erreicht werden?"
	Programme/Produkte	"Was soll der jeweiligen Zielgruppe angeboten (oder auferlegt) werden, womit soll die jeweilige Zielgruppe unterstützt (oder belastet) werden, um die angestrebte Wirkung zu erreichen?"
Prozesse/Strukturen	Prozesse	"Wie muss der Leistungserstellungsprozess organisiert werden?"
	Strukturen	"Welche Struktur/welche Aufbauorganisation ist - mit Blick auf die Leistungserstellung - optimal?"
Ressourcen	Finanzen	"Wie viel Finanzmittel sind verfügbar?" und "Wie viel Finanzmittel sind für die vom Rat/Kreistag gewünschten Leistungen erforderlich?"
	Personal	"Wie viel Personal mit welcher Qualifikation, welcher Einsatz von Vermögen, welche Informationen sind erforderlich, um die Leistung zu erstellen?"
	Vermögen	
	Information	

Ziele formulieren und operationalisieren: SMART-Kriterien anwenden

S	spezifisch	Genaue Beschreibung des gewünschten Zustandes sowie leichte und verständliche Formulierung
M	messbar	Angabe von Kriterien, anhand derer sich der Erfolg überprüfen lässt (quantitativ z.B. in Stück, Euro, Zeiteinheiten etc.; qualitativ z.B. darin, ein Projekt erfolgreich abzuschließen bzw. mittels Indikatoren)
A	aktiv beeinflussbar	Die Zielerreichung liegt im Verantwortungsbereich des Beschäftigten oder des Teams. Spielen andere Faktoren noch eine Rolle, sollte das Ziel im Sinne des ersten Satzes verändert werden.
R	realistisch	Die Ziele sollen ehrgeizig, jedoch unter den gegebenen Umständen erreichbar sein
T	terminiert	Festlegung eines Termins, bis zu dem das Ziel erreicht werden soll

Die Ziele müssen operationalisiert werden!

SMART?

Die Brandbekämpfung durch die örtliche Feuerwehr ist verbessert	Die Einsatzkräfte sind in 92% der Fälle innerh. von 11 Minuten an der Einsatzstelle
Möglichst viele Menschen nehmen die Bibliothek in Anspruch	Mindestens 30% der Einwohner/innen nehmen einmal im Jahr eine Dienstleistung der Bibliothek in Anspruch
Möglichst wenig junge Menschen leben im Heim	Der Anteil der jungen Menschen in Heimerziehung an der altersgleichen Bevölkerung ist geringer als 0,4 %
Unsere Straßen sind sicher	Die Zahl der Verkehrsunfälle mit Personenschäden soll im nächsten Jahr auf max. 80 sinken.
Das Betreuungsangebot für die Kleinkinder ist ausreichend	Wir haben Ende des Jahres 200 Krippenplätze
Der Bürgerservice bei Baugenehmigungsverfahren ist gut	85 % aller vollständigen Anträge werden innerhalb von 14 Tagen abschließend bearbeitet
Der Service im Einwohnermeldeamt ist gut	In 95% aller Fälle ist die Wartezeit geringer als 10 Minuten
Die Erbringung der Dienstleistung ist wirtschaftlich	Die Erstellungskosten der Leistung betragen 40 Euro

Auf dem Weg zu einem Zielbild - aus einem örtlichen Diskussionsprozess

Ergebnis-/Wirkungsziele	Programm-/Produktziele
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebensunterhalt sichern ▪ Hilfeempfänger passgenau in den 1. Arbeitsmarkt integrieren <ul style="list-style-type: none"> - x % arbeitsfähiger Hilfeempfänger sind vermittelt - x % aller Neuzugänge direkt vermittelt ▪ Arbeitsmarktchancen durch Beratungsangebote steigern ▪ Prävention: Anteil Schulabgänger mit Abschluss erhöh. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leistungen in € und Sachleistungen ▪ Vermittlung: Das Angebot an neuen Arbeitsplätzen, Steigerung in % ▪ Qualifikation verbessern: x % der Hilfeempfänger nehmen an einer Qualifikationsmaßnahme teil ▪ Schuldnerberatung zeitnah veranlassen: in % der Fälle innerhalb von zwei Wochen ▪ Kinderbetreuung zeitnah veranlassen: in % der Fälle innerhalb von vier Wochen
Ressourcenziele	Prozesse- & Strukturziele
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verfügbare Finanzmittel ... € (Teil des Budgets) ▪ Personelle Kapazität: Personalstunden pro Jahr ▪ Personelle Eignung: Fach-, Methoden-, Sozialkompetenz ▪ Information bedarfsgerecht: Information über den Hilfeempfänger, Information über Hilfeangebote, Information zu Beschäftigungsmöglichkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prozessoptimierung (Leistung und Integration in 1 Hand) <ul style="list-style-type: none"> - x Tage nach Antragstellung Termin bei Fallmanager ▪ Prozesszugangssteuerung: Ungesteuerte Vorsprachen <ul style="list-style-type: none"> - Terminziel innerhalb von x Tagen ▪ erhebliche Störungen durch telefonische Anfragen: <ul style="list-style-type: none"> - x % der tel. Anfragen werden in der Telefonzentrale bereits abschließend beraten

Kennzahlen zur Qualität kommunaler Leistungen – Beispiele –

Schnelligkeit (Bearbeitungszeiten):

- Bearbeitungszeit in Minuten/Bearbeitungsfall

Erreichbarkeit (Bürgernähe, Öffnungszeiten):

- Öffnungszeiten in Std./Woche

Rechtssicherheit (Widersprüche):

- Anzahl Widersprüche pro 1.000 Bescheide

Kundenzufriedenheit (Bewertung):

- Anteil der Befragten pro Kategorie

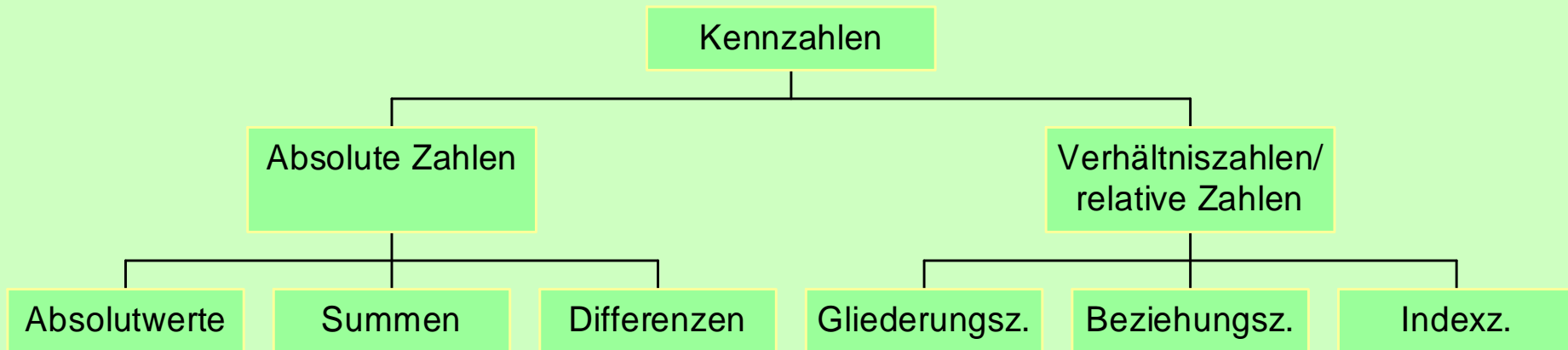
Beschwerdemanagement (Reaktionszeiten):

- Zeitspanne Eingang der Meldung bis Beginn der Bearbeitung

Mängelbeseitigung (Dauer): ...

Rechtzeitigkeit (Warte- und Reaktionszeiten): ...

Statistisch-rechnerische Form von Kennzahlen; hier: Nutzung von Beziehungs-, Gliederungs- und Indexzahlen



Kriterien zur Entwicklung von Kennzahlen

Prägnanz	Welche Kennzahl/en trifft/treffen den zu untersuchenden Sachverhalt am deutlichsten?
Erhebungsaufwand	Steht der Erhebungsaufwand einer Kennzahl in vertretbarem Verhältnis um Nutzen für die Steuerung?
Aktualität	Kann die Erhebung so kurzfristig erfolgen, dass für die zu klärende Steuerungsfrage stets eine aktuelle und zeitnahe Datengrundlage besteht?
Klarheit	Ist die Kennzahl verständlich? Ist ihre Aussage in Bezug auf den untersuchten Sachverhalt eindeutig?

KGSt-Bericht 5/2001, S. 9.

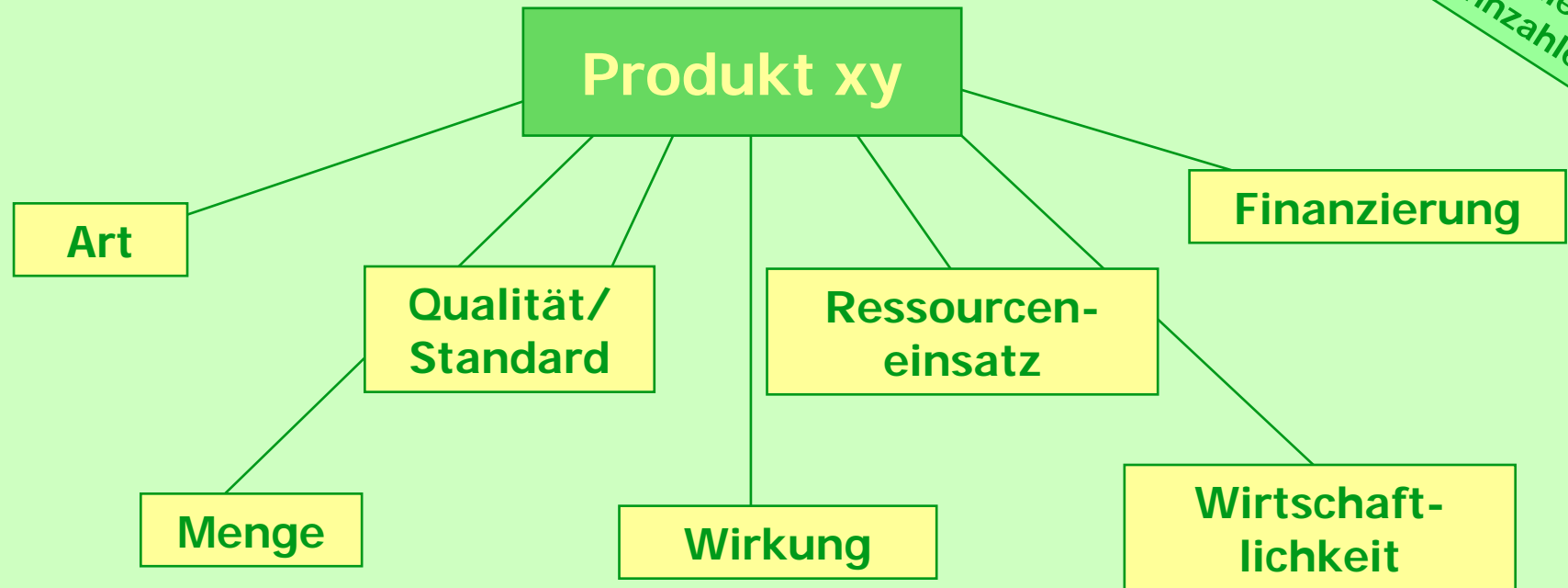
Die entwickelten Ziele und Kennzahlen dokumentieren: Produktbeschreibungen überprüfen

- Produkt: konsequente Orientierung am Ergebnis, genauer: an dem für die Zielgruppe Gewünschten; am (fach-)gesetzlichen Auftrag; am örtlich definierten politischen Ziel
- **Produktbeschreibung konzentriert die zur Steuerung wichtigen Informationen, nennt Grundlagen, Ziele, Kennzahlen**
- klare methodisch-systematische Grundlagen sind erforderlich, z. B. Produktgruppendedatenblätter, Produktdatenblätter
- organisatorisch-integrierte Bearbeitung im Rahmen des Projektes ist erforderlich, um Know-how aller Beteiligten zu bündeln
(Fachbereiche/Querschnittsbereiche/Projektverantwortliche)

Die Produktbeschreibung sollte konsequent und durchgehend Ziele und Kennzahlen aufweisen und nach den Zielfeldern strukturiert werden. Dies erleichtert späteren Zugriff und die wiederkehrende Planung.

Steuerung auf der Basis des Outputs

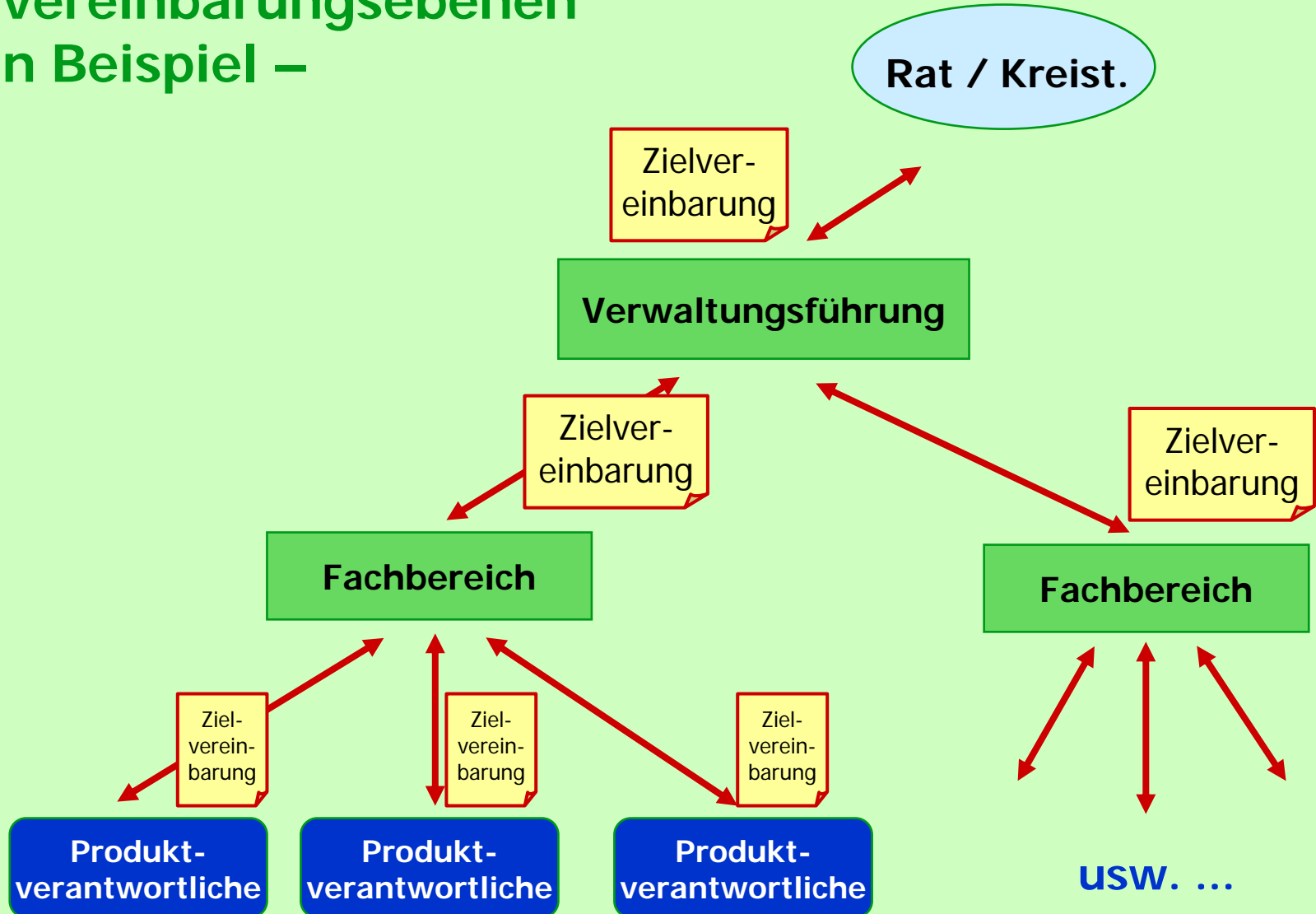
- **Verwaltung erbringt Leistung für die Gesellschaft: welche ?**



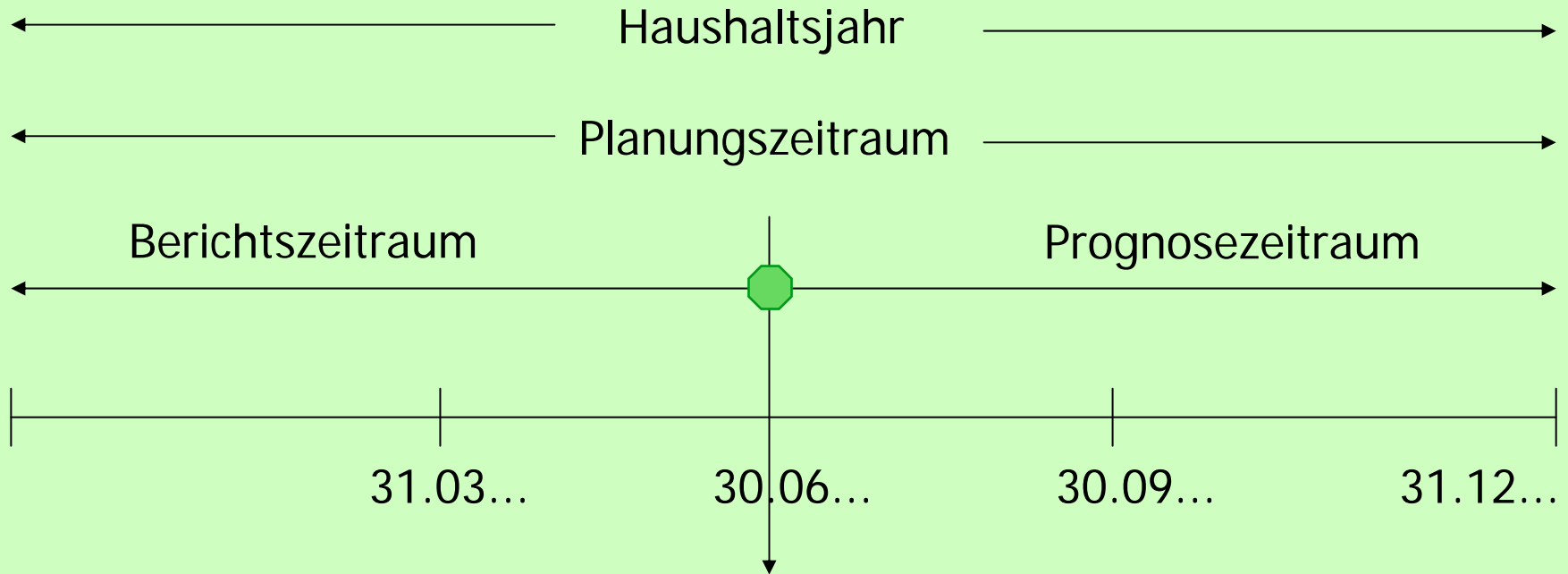
- **Verbesserung, Optimierung, Notwendigkeit?**

 **Entscheidung**

Zielvereinbarungsebenen – ein Beispiel –

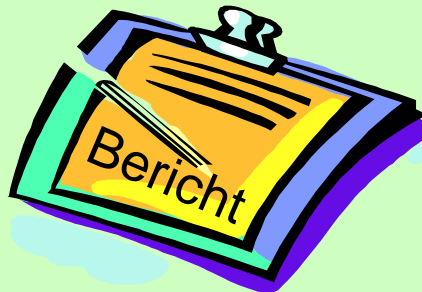


Ziele und Kennzahlen nutzen: Unterjährige Berichterstattung aufbauen/weiterentwickeln



Turnus nach Zweckmäßigkeit:

- Quartal
- Viermonats-Zeitraum
- ...



Inhalt:

- Plan-, Ist-, Prognosewerte
- Sonst. Vergleichswerte
- Ziele sind die Basis!

Ziele, Produkte, Kennzahlen, Aufwand, Ertrag

... und deren Darstellung im Haushalt/(Teil-)Ergebnishaushalt



Verknüpfung von



... "zwei Seiten einer Medaille"

Ressourcenverbrauch

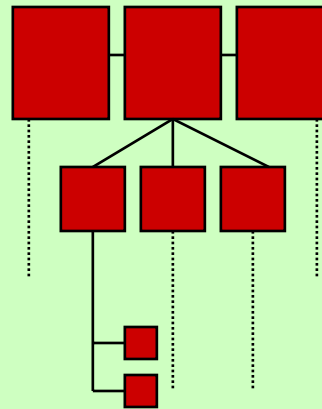
Leistungsergebnis

Perspektive

Ergebnis,
Bilanz, u. a.
Eigen-
kapital



... der ausgeglichene Haushalt



Kommunale
Organisation

Produkt-
hierarchie

Perspektive

Wirkung,
Leistung /
Produkt,
Aufw.



... das Wohl der Einwohner (GO)

KGSt-Arbeitsergebnisse/-Informationen (Auszug)

- KGSt Berichte zum neuen Haushalts- und Rechnungswesen, zu Zielen und Kennzahlen, zur produktorientierten Steuerung und zum TVöD (s. Veröffentlichungsverzeichnis), u. a. KGSt Berichte 2/2004, 9/2005, 3, 4 und 5/2001, 9/2001, 7 und 8/2004, 2/2005, 2/2006, 13/2007, , und frühere KGSt Berichte zu Fachthemen (mit Kennzahlenkonzepten)
- Interkommunaler Erfahrungsaustausch, s. KIKOS-Wissensdatenbank
- Kennzahlenkonzepte des IKO-Netzes der KGSt
- Datenbank www.doppikvergleich.de
- Informationsangebot Doppikseite auf www.kgst.de
- zurzeit mehrere lfd. Arbeitsvorhaben zu wichtigen Schwerpunkten des neuen Haushalts- und Rechnungswesens

Ansprechpartner

Manfred Pook

Manfred.Pook@kgst.de

Telefon: +49 (0)221 37689-41

Telefax: +49 (0)221 37689-59

Anhang

- **Haushaltsrechtliche Grundlagen (Auszug)**
- **Definitionen**
- **Skizze eines Portfolios**
- **Beispiele etc. s. gesondert bereitgestellte Materialien**

Verknüpfung ressourcen- und leistungswirtschaftlicher Steuerung (1)

Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung Niedersachsen:

"Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden"
(§ 21 – Steuerung - (2)).

Korrespondierend damit:

... Ziele und Kennzahlen, wesentliche Produkte in jedem Teilhaushalt ...
(§ 4 – Teilhaushalte, Budgets – (7)),

... Ist-Zahlen zu den in den Teilplänen ausgewiesenen Leistungs- und Kennzahlenangaben in der Teilergebnisrechnung
(§ 50 - Ergebnisrechnung – (3)),

und mit: § 6 – Vorbericht – und § 8 (1) – Nachtragshaushaltsplanung.

Verknüpfung ressourcen- und leistungswirtschaftlicher Steuerung (2)

Ähnliche Regelungen enthält die Gemeindehaushaltsverordnung Doppik Sachsen-Anhalt, s. vor allem:

§ 4 - Teilpläne - (2),

§ 9 Allgemeine Planungsgrundsätze,

§ 45 Teilrechnungen, Planvergleich

und darüber hinaus § 26 Berichtspflicht:

(1) "Der Gemeinderat ist mehrmals jährlich über den Stand des Haushaltsvollzugs (Erreichung der Finanz- und Leistungsziele) zu unterrichten." !!

Ziele und Kennzahlen - Definitionen

"Ziele" sind in der Zukunft liegende Sollgrößen, die in einem bestimmten Zeitraum zu erreichen sind." *Vgl. KGSt-Bericht 4/1998, S. 12 im Anschluss an: Pippke, W., Zielvereinbarungen. In: Verwaltung und Management. Jg. 3 1997, Heft 5, S. 290-294, hier: S. 290.; s. auch KGSt Bericht 3/2001.*

Kennzahlen: "... jene Zahlen, die quantitativ erfassbare Sachverhalte in konzentrierter Form erfassen". *(s. BWL-Literatur, z. B. Reichmann, Controlling mit Kennzahlen und Managementberichten, München 2006)*

Kennzahlenwert: quantitative Darstellung, "Zahlenwert" der Kennzahl

Kennzahlensystem: Mehrere Kennzahlen, die in einer sachlich sinnvollen Beziehung zueinander stehen; die Aussagekraft wird gegenüber einer einzelnen Kennzahl i. d. R. erweitert

Schlüsselkennzahl: Kennzahl mit Steuerungsrelevanz für Rat/Kreistag und Verwaltungsführung

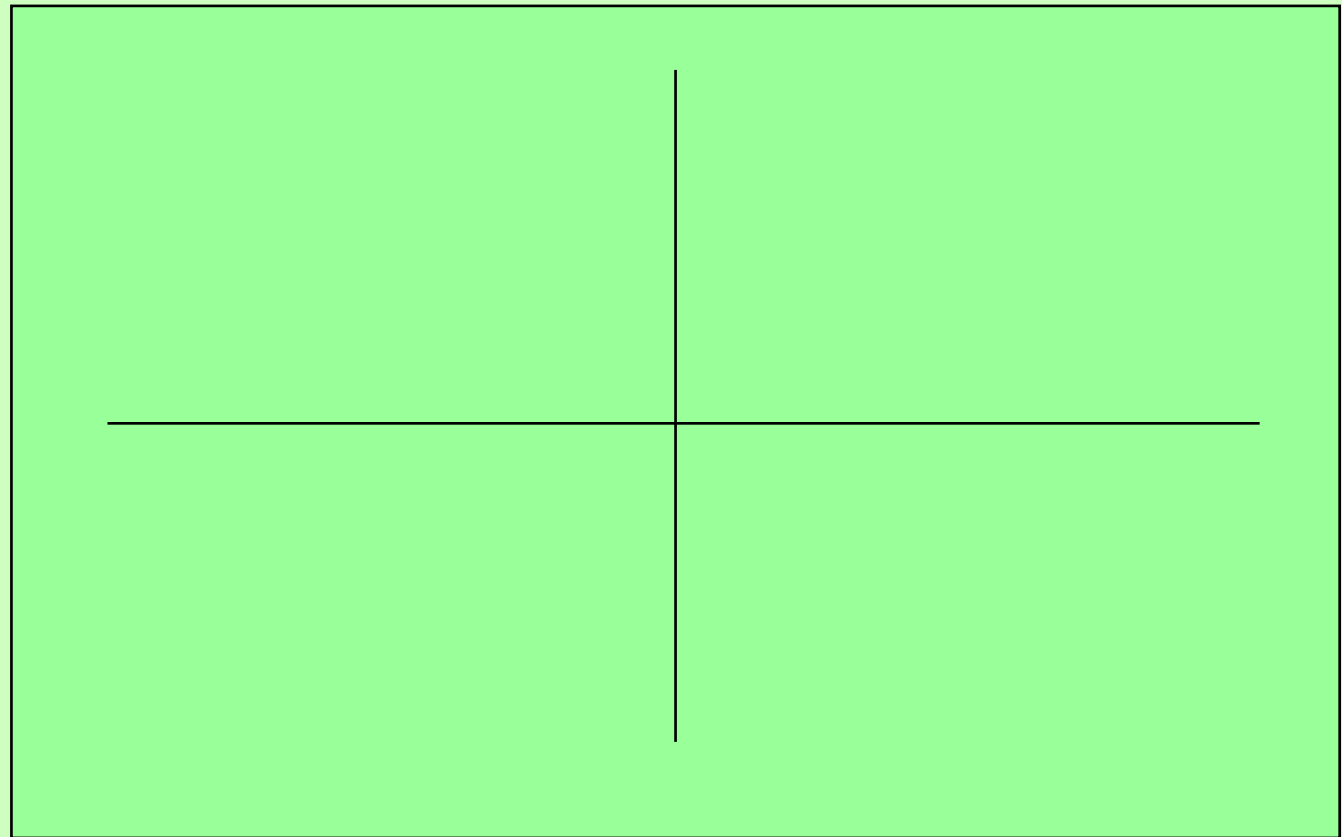
Zielwert: quantitative Darstellung der Sollgröße, gleichzeitig damit normative Kennzahl

Kennzahlen entwickeln – Prioritäten entscheiden

**Besonders
relevant**

*Prägnanz und
Klarheit*

**Interessant,
aber weniger
bedeutsam**



**Erfassen der Daten
schwierig**

Erhebungsaufwand

**Schnell und
richtig erfasst**