

NKF

Arbeitshilfe zur Zielformulierung und Kennzahlenbildung im Produkthaushalt der Stadt Rheine

**Konzept des NKF-Projektteams
„Produktstruktur – Organisations-
entwicklung“**

Stand: 03.03.2005

| INHALT | Seite |
|--|--------------|
| 1 Einleitung | 3 |
| 1.1 Ausgangssituation | 3 |
| 1.2 Neues Kommunales Finanzmanagement NKF | 4 |
| 1.2.1 Vorbemerkung | |
| 1.2.2 Projektauftrag | |
| 2 Arbeitshilfe zur Zielformulierung und Kennzahlenbildung | 6 |
| 2.1 Ziele | 6 |
| 2.1.1 Definition: was sind Ziele? | |
| 2.1.2 Kriterien zur Zielformulierung | |
| 2.2 Kennzahlen | 9 |
| 2.2.1 Definition: was sind Kennzahlen? | |
| 2.2.2 Kriterien zur Kennzahlbildung | |
| 2.2.3 Kennzahlenarten | |
| 2.2.4 Grenzen von Kennzahlen | |
| 2.3 Beispiel zur Zielformulierung und Kennzahlenbildung | 13 |
| 3 Fazit | 13 |

Literatur, Quellenangaben

Anlage: Beispiel zur Zielformulierung und Kennzahlenbildung „Kloster Bentlage“

1 Einleitung

Seit dem Jahr 1998 werden neben den Finanzziele auch die Leistungs- und Sachziele für die Entscheidung, ob bzw. welche Finanzressourcen bereitgestellt werden, herangezogen. Klar definierte und vereinbarte Sach-/Leistungsziele in qualitativer und quantitativer Hinsicht tragen zu einer größeren Transparenz bei und ermöglichen so Entscheidungen über Prioritäten bei Finanz- und Leistungszielen. Die Ziele wurden in die jeweiligen Produktbeschreibungen aufgenommen und sind damit Bestandteil der Produkte.

1.1 Ausgangssituation

In den Jahren 1995/96 erfolgte die Erstellung von Produktbeschreibungen aus dem Aufgaben-Ist-Bestand heraus. Extern begleitet wurde dieser aufwendige Prozess durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) Köln.

Dieser Produktbildung ging keine Ziel- und Leitbilddiskussion voraus. Im Zuge der Produktbeschreibungen wurden „Schnittstellen“ festgestellt. Damit gemeint ist zum einen, dass Zuständigkeiten für verschiedene Produkte bzw. Leistungen lediglich vorübergehend festgelegt wurden. Zum anderen stellte sich heraus, dass unterschiedliche Verwaltungseinheiten an denselben Produkten bzw. Leistungen arbeiten. In diesen Fällen könnten Änderungen von Zuständigkeiten oder in der Organisationsstruktur der Verwaltung zu optimierten Arbeitsabläufen führen.

Eine im Jahr 1999 mit dem Ziel von Kosteneinsparungen durchgeführte „Produktkritik“ führte nicht zum gewünschten Erfolg. Mit Hilfe einer Matrix wurden Wichtig- und Wertigkeit aller städtischen Produkte dargestellt. Diese Darstellung sollte Grundlage für die Entscheidung sein, ob einzelne Produkte bzw. Leistungen aufgegeben oder angepasst werden sollten. Entsprechende Umsetzungen sind trotz mehrfacher Initiativen durch die Verwaltung bisher nicht erfolgt.

Durch fortlaufende Produktoptimierungen der einzelnen Fachbereiche wurde eine Verringerung der im Haushalt dargestellten Produkte von 293 Produkten im Jahr 1998 auf 131 Produkte im Jahr 2004 erreicht.

1.2 Neues Kommunales Finanzmanagement NKF

1.2.1 Vorbemerkung

Die Umstellung des städtischen Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung (kurz Doppik) stellt im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eines der wichtigsten Reformprojekte dar und wird allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ein hohes Engagement und große Flexibilität abverlangen. Das Projekt ist Bestandteil von umfassenden Reformbestrebungen mit dem Ziel einer flexiblen, wirtschaftlichen und bürgerorientierten Stadtverwaltung in einem attraktiven und sicheren Arbeitsumfeld. Die Doppik, verbunden mit der Kosten- und Leistungsrechnung, wird weitere und teilweise auch völlig neue Informationsgrundlagen liefern und zu einer höheren Transparenz führen. Das bezieht sich vor allem auf die erstmalige Ermittlung der städtischen Vermögenslage und der Kosten- und Erlössituation der Produkte.

Die Doppik hat im Zusammenspiel mit einer produktbezogenen Kosten- und Leistungsrechnung gegenüber der Kameralistik viele Vorteile. Beispielhaft seien hier genannt die Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs sowie die Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns und damit auch der konsequenten Outputorientierung.

Die Einführung eines neuen Haushalts- und Rechnungswesens bedeutet für die Stadt Rheine erhebliche Veränderungen und Umstellungen in den Bereichen Planung, Steuerung und Organisation.

1.2.2. Projektauftrag

Zur Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements NKF hat der Verwaltungsvorstand am 03. November 2003 die Projektleitlinie für das NKF-Projekt beschlossen und Projektaufträge für die einzelnen Projektteams festgelegt.

Eine Teilprojektgruppe wurde gebildet, um die Produktstruktur insgesamt zu überarbeiten.

Eine Teilaufgabe der vorgenannten Projektgruppe bestand darin, ein Konzept zur Zielformulierung und Kennzahlenbildung zu erstellen.

2 Arbeitshilfe zur Zielformulierung und Kennzahlenbildung

Der Gesetzgeber schreibt für den Neuen Kommunalen Haushalt die Darstellung von Zielen und Kennzahlen vor. Ziele und aussagekräftige Kennzahlen sollten von der Verwaltungsführung und der Politik festgesetzt und unterjährig im Rahmen des Berichtswesens auf ihre Erreichung betrachtet werden.

Bei den bisher im Haushaltsplan der Stadt Rheine formulierten Produkten reichen die Ziele und Kennzahlen für diese Zwecke häufig nicht aus.

Die Arbeitshilfe soll auch unter Zuhilfenahme von Beispielen die Ziel- und Kennzahldefinition unterstützen. Sie soll den Fachbereichen helfen, Ziele und Kennzahlen aufeinander abgestimmt zu entwickeln und zu formulieren. Sie erleichtert dadurch die Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements und ermöglicht zukünftig die fortlaufende Optimierung der Produkte.

2.1 Ziele

Ziele sollen grundsätzlich die Beantwortung folgender Fragen ermöglichen:

- Was sind die konkreten Ziele und Aufgaben dieses Produkts?
- Welche Leistungen werden angeboten?
- Welche Zielgruppe ist durch die Leistungen betroffen?
- Welche Aussagen treffen die Leistungen zur Quantität?
- Welche Aussagen machen die Leistungen zur Qualität?
- Wie hoch sind die Kosten der Leistungserbringung?
- Werden die Leistungen zuverlässig und wirtschaftlich erbracht?

2.1.1 Definition: was sind Ziele?

„Wer vom Ziel nichts weiß, wird den Weg nicht finden.“
(Zitat von Christian Morgenstern, 1871 – 1914)

Unter einem Ziel wird ein erwünschter Zustand bzw. eine gewünschte Wirkung zu einem bestimmten Zeitpunkt und für eine bestimmbare (Personen-)Gruppe bzw. ein bestimmbares Objekt verstanden.

Bei der Formulierung von Zielen sollten die folgenden Leitfragen beachtet werden:

- Wer ist die Zielgruppe?
- Was wollen wir für die Zielgruppe wann erreichen? (Ergebnis, Wirkung)
- Was müssen wir dafür tun? (Programme, Produkte)
Was soll der Zielgruppe angeboten (oder auferlegt) werden, womit soll die Zielgruppe unterstützt (oder belastet) werden, um die angestrebte Wirkung zu erreichen?
- Wie müssen wir es tun? (Prozesse und Strukturen)
Welche Prozessschritte sind in welcher Reihenfolge erforderlich, um die beabsichtigte Leistung (die beabsichtigte Wirkung) zu erbringen? Welche Struktur/welche Aufbauorganisation ist – mit Blick auf die Leistungserbringung – optimal?

- Was müssen wir dafür einsetzen? (Ressourcen)
Wie viele Finanzmittel sind verfügbar? Wie viele Finanzmittel sind für die vom Rat gewünschten Leistungen erforderlich?
Wie viel Personal mit welcher Qualifikation, welcher Einsatz von Vermögen, welche Informationen sind erforderlich, um die Leistung zu erbringen?

2.1.2 Kriterien zur Zielformulierung

Ausgehend von den bestehenden Produktbeschreibungen sind auf der Basis des neu festgelegten Produktkataloges die Ziele nach folgenden Kriterien zu überprüfen:

Bei der Definition von Zielen ist darauf zu achten, **dass die Ziele operational sind**, d. h. es sollen nur solche Ziele formuliert werden, bei denen der Grad der Zielerreichung durch Kennzahlen **messbar** und der Zielerreichungsgrad **beeinflussbar** ist.

Ziele sind **so konkret wie möglich** zu formulieren.

Es sollen festgelegt werden:

→ die **Zielgruppe**

→ der **Zielinhalt**

→ das **Zielausmaß (Qualität und/oder Quantität)** und

→ der **Zielzeitpunkt**

Sind in den aktuellen Produktbeschreibungen die Zielgruppen, -inhalte, -ausmaße und -zeitpunkte nicht oder nur unzureichend beschrieben, ist eine Nachbearbeitung im Regelfall denkbar.

Ist dagegen ein Ziel weder **messbar** oder kann es **nicht beeinflusst werden**, muss das formulierte Ziel grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Regelmäßig liegt in diesen Fällen kein Ziel vor.

Beispiel 1:

Die Stadtbücherei soll mindestens 35 Stunden in der Woche für Besucher geöffnet sein.

Dieses Ziel ist messbar (Öffnungszeiten) und kann durch verschiedene Faktoren (z.B. Personaleinsatz) beeinflusst werden. Die geforderten Voraussetzungen sind erfüllt, das Ziel kann als solches identifiziert werden.

Beispiel 2:

Die im Einzelfall notwendigen Hilfen zum Lebensunterhalt sollen in ausreichendem Maß und angemessener Art und Form gewährt werden und den Hilfesuchenden soweit wie möglich befähigen, unabhängig von der Sozialhilfe zu leben.

Diese Formulierung enthält zwar Angaben zur Zielgruppe und ist durch entsprechende Hilfestellungen auch beeinflussbar. Die Leistungen können wegen der gewählten unbestimmten Begriffe (ausreichend, angemessen, soweit wie möglich) aber nicht gemessen werden. Folglich sind die Zielkriterien nicht erfüllt. Durch entsprechende Anpassungen und/oder Ergänzungen könnte dennoch das Vorliegen eines Zieles bejaht werden.

2.2 Kennzahlen

Kennzahlen dienen dazu, den Zielerreichungsgrad zu überprüfen. Dazu sollten sie quantitative und/oder qualitative Aussagen enthalten, die sowohl zielbezogen als auch steuerungsrelevant sind. Es besteht somit ein enger Zusammenhang zwischen Kennzahlen und Zielen.

2.2.1 Definition: was sind Kennzahlen?

Kennzahlen sind Informationen über den Zielerreichungsgrad. Dies gilt insbesondere für das unterjährige Berichtswesen. Sie müssen Entscheidungs- und Steuerungsrelevanz besitzen und dienen als Grundlage für Überprüfungen sowie externe und interne Vergleiche.

2.2.2 Kriterien zur Kennzahlbildung

Bei der Bildung von Kennzahlen sollten folgende Kriterien Berücksichtigung finden:

Steuerungsrelevanz

Bildet die Kennzahl einen Sachverhalt ab, der für die Zielsteuerung wichtig ist? Ist sie für den Sachverhalt von Bedeutung?

Kennzahlen sind ein wichtiges Instrument des Controllings und der (politischen) Steuerung: Die Ausprägungen und Entwicklungen der Kennzahlen sind zu interpretieren und im Berichtswesen darzustellen.

Zielbezogenheit

Ermöglicht die Kennzahl Aussagen zu den angestrebten Zielen?

Beeinflussbarkeit

Bildet die Kennzahl einen Sachverhalt ab, der überhaupt durch Steuerung beeinflussbar ist?

Vergleichbarkeit

Ist die Kennzahl so beschaffen, dass sie mit Kennzahlen anderer Zeiträume und/oder Herkunft verglichen werden kann? Kann sie unter identischen Bedingungen wiederholt erhoben werden?

Adressatengerechtigkeit

Gibt die Kennzahl ihrem Nutzer die Informationen, die für ihn relevant sind und die er benötigt?

2.2.3 Kennzahlenarten

Bei der Interpretation von Kennzahlen ist es wichtig, sich ihrer unterschiedlichen Aussagekraft bewusst zu sein. Diese hängt mit den verschiedenen Arten von Kennzahlen zusammen. Kennzahlen, die eine besonders hohe Steuerungsrelevanz besitzen, bezeichnet man als „Schlüsselkennzahlen“.

2.2.3.1 Grundzahlen

Diese Kennzahlen stellen einen Sachverhalt eindeutig mathematisch dar.

Beispiele für Grundzahlen sind

- **Summen** (Beispiel: Summe aller Bediensteten = Beamte, Angestellte und Arbeiter/innen)
- **Differenzen** (Beispiel: Anzahl freie Planstellen = Gesamtplanstellenzahl minus besetzte Planstellen)
- **Mittelwerte** (Beispiel: durchschnittliche monatliche Personalkosten = Gesamtpersonalkosten einschließlich Urlaubs-/Weihnachtsgeld geteilt durch 12 Monate)

2.2.3.2 Verhältniszahlen

Beispiele für Verhältniszahlen sind

- **Beziehungszahlen** (Beispiel: Pro-Kopf-Verschuldung = Gesamtverschuldung / Einwohnerzahl)
- **Indexzahlen** (Beispiel: Entwicklung der Personalkosten: Basisjahr 1990 – Index: 100; 1995 - Index 92; 1998 - Index 88, etc.)

2.2.4 Grenzen von Kennzahlen

Kennzahlen haben Grenzen. Bezogen auf einen Vergleich mit anderen Kommunen (interkommunaler Vergleichsring) können sie allein kein objektiver Maßstab für eine Bewertung in „gut“ oder „verbesserungsbedürftig“ bezüglich der Aufgabenerledigung sein. Daneben gibt es häufig eine Vielzahl von weiteren Faktoren, die das Arbeitsergebnis und damit die Kennzahlen beeinflussen und sich nicht messbar abbilden lassen (Beispiele: Art der Beschäftigung bezogen auf Preisgestaltung = pauschal versteuert bzw. sozialversicherungspflichtige Tätigkeit; Einwohnerdichte bezogen auf Besucherzahlen und Auslastungsgrade). Darüber hinaus sollte beachtet werden, dass Aufwand und Ertrag der Informationsaufbereitung in einem angemessenen Verhältnis stehen sollten. Das heißt, dass nur solche Kennzahlen gewählt werden sollten, die in einem angemessenen Umfang zum Aufwand auch ermittelt werden können. Auch sogenannte „Datenfriedhöfe“ sind unbedingt zu vermeiden! Eine zu umfangreiche und detaillierte Darstellung verhindert die Sicht auf das Wesentliche.

2.3 Beispiel zur Zielformulierung und Kennzahlenbildung

Um die vorstehenden Ausführungen verständlicher bzw. anschaulicher zu gestalten, ist dieser Arbeitshilfe als **Anlage** das Produktbeispiel „Kloster Bentlage“ beigelegt. Die Projektgruppe hat hier exemplarisch das Produkt „Kloster Bentlage“ in Bezug auf Ziele und Kennzahlen neu beschrieben.

3 Fazit

Bei den im Jahr 1995/96 erstellten Produktbeschreibungen war die Stadt Rheine in einer Vorreiterrolle. Ohne Leitbild mit entsprechenden Globalzielen wurden eine Vielzahl von Informationen zu Produkten, Zielen und Kennzahlen formuliert. Seither hat es, nicht zuletzt auf Grund organisatorischer Änderungen, mehrere Produktoptimierungen/-reduzierungen gegeben.

Die im Rahmen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements vorgenommene Zuordnung der jetzt im Haushaltsplan der Stadt Rheine verankerten Produkte auf den vom Land NRW verbindlich festgelegten Produktrahmen lässt erkennen, dass eine vollständige Ziel- und Kennzahlenüberprüfung unabweisbar notwendig ist.

Mit der vorliegenden Arbeitshilfe sollen die Fachbereiche und insbesondere die für die Ziele und Kennzahlen verantwortlichen Personen bei der Überprüfung und ggfls. Neuformulierung von Zielen, Kennzahlen und sogar Produkten unterstützt werden, um ein verbessertes Zielsystem mit überprüfbareren und damit auch steuerbaren Daten zu erhalten. Sie soll dazu beitragen, ein einheitliches Ziel- und Kennzahlensystem zu schaffen, das geeignet ist, Entscheidungen in allen Produktbereichen vorzubereiten und zu treffen und den Erfolg sichtbar zu machen. Nur mit einem aufeinander abgestimmten System von Produkten, Zielen und Kennzahlen kann eine fundierte und sachlich gerechtfertigte Entscheidung getroffen werden.

Literatur, Quellenangaben

| | |
|-----------------------------|---|
| KGSt-Bericht 04/2001 | Arbeit mit Kennzahlen Teil 1: Grundlagen |
| Landeshauptstadt Düsseldorf | Produktleitlinien (Stand: 06/2001) |
| Stadt Dortmund | Arbeitshilfe zur Ziel- und Kennzahlenbildung im Rahmen des Führungsinformationssystems (Stand: 23.04.2002) |

Anlage

Anlage: Produktbeispiel Kloster Bentlage

| Globalziele | Zielinhalte | Zielgruppe | Angaben zu Quantität u. Qualität (Kennzahlen) | Messbarkeit des Zieles möglich | Zielzeitpunkt | Ziele beeinflussbar? |
|---|--|---|--|--------------------------------|---------------|----------------------|
| 1. Tourismusförderung durch Attraktivitätssteigerung der Stadt Rheine | 1. Etablierung als Begegnungsstätte durch Veranstaltungen, insbesondere durch Kooperation mit kulturtreibenden Vereinen und Personen | Bevölkerung aus (über)regionalem Einzugsbereich | 1. Durchführung von mindestens 30 Veranstaltungen mit mindestens 25.000 Besuchern pro Jahr, davon: - 5 VA im Außenbereich - 25 fremd organisierte VA - Beteiligung von mindestens 10 Kooperationspartnern an den Veranstaltungen 2. mindestens 100 standesamtliche Trauungen im Jahr 3. mindestens 50 private Veranstaltungen im Jahr 4. 1.000 Übernachtungen pro Jahr in den Torhäusern und im Bauernhaus | Ja | Daueraufgabe | Ja |
| 2. Wirtschaftsförderung | Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Einnahmen | (über)regionale Firmen | 1. mindestens 50 Raumbelegungen durch Seminarveranstaltungen durch gezieltes Marketing a) gezielte Werbung bei 10 großen Unternehmen in Rheine b) Kundenwerbung von 10 Betrieben im Kreisgebiet c) Werbung bei 10 überregionalen Firmen | Ja | Daueraufgabe | Ja |