

Probelehrveranstaltung
an der
Fachhochschule für Wirtschaft Berlin

Von der Input- zur Outputsteuerung Paradigmenwechsel in der öffentlichen Verwaltung

von
Prof. Dr. Frank Witte
www.Frank-Witte.de
Professur für Öffentliches Management
an der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin

Berlin, 18. Mai 2005

From Management by Inputs- to Management by Outputs (Results)

Management by Inputs is the traditional way of steering and control in public sector

Management by Outputs (Results) is a particular part of „*New Public Management*“

What is „New Public Management“?

- Outline
- Political Themes
- Scientific Approche

Outline „New Public Management“

- **democratic state** (up to middle of 60ies)
Demokratischer Rechtsstaat – „Demokratie“
- **active state** (up to end of 70ies)
Aktiver Staat – „Planung“
- **lean state** (up to middle of 90ies)
Schlanker Staat – „New Public Management“
- **activating state** (up to now)
Aktivierender Staat – "Governance"

© Jann

3

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Political Themes 1/2

	New Public Management 90ies	Governance 00ies
catch phrases	<ul style="list-style-type: none"> • new public management • <i>Unternehmen Verwaltung</i> • critique of bureaucracy • lean state 	<ul style="list-style-type: none"> • civil society • social capital • <i>Gewährleistungsstaat</i> • enabling state
principal problems	<ul style="list-style-type: none"> • state bureaucracy • management • "organised irresponsibility" 	<ul style="list-style-type: none"> • society • fragmentation • dependence • exclusion

© Jann

4

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Political Themes 2/2

	New Public Management 90ies	Governance 00ies
crucial values	<ul style="list-style-type: none"> • efficiency, value for money • service • customer orientation • quality 	<ul style="list-style-type: none"> • social, political and administrative cohesion • participation • civil engagement
local level	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Dienstleistungskommune</i> • service 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Bürgerkommune</i> • participation

© Jann

5

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Scientific Approches 1/2

	New Public Management	Governance
focus	<ul style="list-style-type: none"> • single organisation • internal control • performance orientation • privatisation, outsourcing 	<ul style="list-style-type: none"> • coordination of public and private actors • combination of different modes of steering and control
typical problem	<ul style="list-style-type: none"> • incentives 	<ul style="list-style-type: none"> • interdependence

© Jann

6

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Scientific Approches 2/2

	New Public Management	Governance
prefered solution	<ul style="list-style-type: none"> • decentralisation • more independence • contractual management • "let the managers manage" • personal development 	<ul style="list-style-type: none"> • new division of labour between state, market and civil society • <i>Gewährleistung</i> • self-organisation
central question	<ul style="list-style-type: none"> • "<i>getting prices right</i>" • "<i>getting incentives right</i>" 	<ul style="list-style-type: none"> • "<i>appropriate behavior</i>" • "<i>getting institutions right</i>"

© Jann

7

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Management by Inputs / Activities 1/2

Input / Activities = Used to Produce Outputs

- Success is measured by expenditure and/or extent of activity.

(How much did we spend to this college of higher education?)

Management by Inputs / Activities is a necessary and useful focus, but ...

© Ratcliffe

8

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Management by Inputs / Activities 2/2

Problems of Management by Inputs

- Resources are often the first and only focus of some capacity building strategies
- Typical Capacity Building strategies resorted to are
 - staff increases
 - training
 - computerization
 - increased operating budgets
- Could be misleading since fundamental causes of underperformance are often not resource related

© Ratcliffe

9

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Management by Outputs 1/3

Outputs = Produce or Service Delivered

Outcome = Result or Effect or Impact of the Output

- Success is measured by the extent of goods/ services delivered and the ratio of inputs to outputs.

(How many students are trained?)

© Ratcliffe

10

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Management by Outputs 2/3

Outputs are generally under direct control of agency

Outcomes are not under complete control

- are subject to numerous other influences
- only surface over time
- hence, attribution becomes an issue

© Ratcliffe

11

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Management by Outputs 3/3

Problems of Management by Outputs:

- Public Sector Performance (Results) often difficult to measure
- Accessing public sector organization performance is not as easy as in the private sector
- Yet, to improve performance, measurement is essential
- “If you can’t measure it you can’t manage it”

© Ratcliffe

12

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Zusammenfassung Inputorientierung / Outputorientierung

Die klassische Input-Steuerung in der öffentlichen Verwaltung erfolgt über den Ressourceneinsatz (Personal, Material, Geld). Die Ressourcen werden zur Verfügung gestellt, weil eine bestimmte Aufgabe zu erledigen ist. (Geldverbrauchsprinzip)

Kenntnisse über konkrete Zielvorgaben in Form von Leistungs- und Qualitätskennzahlen für eine bestimmte Leistung liegen in der Regel nicht vor.

Die Outputsteuerung befasst sich dagegen mit dem Ergebnis einer bestimmten Leistung und ist damit bürger- und kundenorientiert. Sie enthält neben Leistungs- und Qualitätskennzahlen den gesamten zur Leistungserstellung erforderlichen periodenbezogenen Aufwand. (Ressourcenverbrauchsprinzip)

13

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Inputorientierung am Beispiel

Planung für Kindertagesstätten

Im Haushaltsplan sind Ansätze enthalten für:

- Personalausgaben der in diesem Bereich Beschäftigten,
- diverse Sachausgaben: Material, Bewirtschaftungsasugaben (Gas, Strom, Telekommunikation etc.),
- Mietkosten bei angemieteten Gebäuden und ggf.
- geplante Investitionsausgaben (der aktuellen Periode).

Im Haushaltsplan **nicht** enthalten:

- Leistungen anderer Dienststellen wie z.B. Lohn- u. Gehaltsabrechnung, Sachbearbeitung zur Elternbeitragsberechnung und Verwaltung,
- Abschreibungen und Zinsen für die in der Vergangenheit geleisteten Investitionen
- ggf. kalkulatorische Mieten bei eigenen Gebäuden.

Der (klassische) Haushalt enthält ebenfalls keine steuerungsrelevanten Zielgrößen (Leistungs- und Qualitätskennzahlen), die das Ausmaß und die Inhalte der Leistung umfassend beschreiben.

14

Probelehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Outputorientierung / Leitgedanken

Eine **outputorientierte Darstellung** enthält:

- Leistungs- und Qualitätskennzahlen
- gesamten periodenbezogenen Aufwand.

Die **Leitgedanken** zur outputorientierten Sicht sind:

- Welche Leistungen/Produkte werden erbracht?
- Für wen werden sie erbracht?
- Welches Ziel soll erreicht werden?
- Welcher Umfang ist erforderlich?
- Wie hoch sind die Gesamtaufwendungen?
- Welcher Erfolg kann damit erreicht werden?
- Aufgrund welcher Veranlassung erfolgt die Leistungserbringung?

15

Outputorientierung / Voraussetzungen

Für eine outputorientierte Steuerung sollten folgende Elemente vorliegen:

- Beschreibung von Produkten,
- Verrechnung interner Leistungen,
- Kontraktmanagement,
- Dezentrale Ressourcenverantwortung,
- Budgetierung,
- Zielorientierte Planung über Beschreibung von Leistungs- und Qualitätskennzahlen

16

Interkommunaler Leistungsvergleich / Vergleichsringe

- Die **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)** bemüht sich um die flächendeckende und einheitliche Entwicklung von Kennzahlen in den Kommunen.
- Die **KGSt** organisiert und begleitet dabei Vergleichsringe. Die Kennzahlensysteme bzw. Daten sind für die beteiligten Kommunen über die Datenbank **IKON** zugänglich.
- Das **IKO-Netz** hat folgende Ziel:
 - Bundesweite Etablierung interkommunaler Leistungsvergleiche als Baustein im Neuen Steuerungsmodell
 - Entwicklung von überörtlichen Kennzahlensystemen für die wesentlichen Leistungsbereiche einer Verwaltung
 - Integration der Kennzahlensysteme in ein örtliches Steuerungssystem.
- Mittels des Interkommunalen Leistungsvergleichs sollen **steuerungsrelevante Kennzahlen** (Wirkungen, Ergebnisse, Prozesse, Kostenstrukturen etc.) entwickelt werden und den Kommunen ermöglicht werden, Lernprozesse in der Verwaltungen zu initiieren.

17

Probelehreveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Kennzahlenfelder für Vergleichsringe Kfz-Zulassung

- Fahrzeugkennzeichen zur Überführung eines Fahrzeuges, befristet für 5 Tage
- Fahrzeug aus dem Ausland einführen
- Fahrzeug - Neuwagenanmeldung
- Fahrzeugveränderungen - Technische Änderungen
- Fahrzeugverkauf
- Fahrzeug stilllegen
- Fahrzeug verschrotten
- Fahrzeugbrief bzw. Betriebserlaubnis gestohlen oder verloren
- Fahrzeugschein (Zulassung) gestohlen oder verloren
- Fahrzeugkennzeichen gestohlen oder verloren
- Fahrzeuganmeldung auf den gleichen Halter nach Stilllegung
- Fahrzeughalter - Umzug im Landkreis oder Heirat/Namensänderung
- Fahrzeuganmeldung - Kfz bereits in Potsdam-Mittelmark registriert
- Fahrzeug war bisher in einem anderen Zulassungsbereich registriert
- Fahrzeug ins Ausland überführen
- Fahrzeug war länger als 18 Monate oder endgültig abgemeldet

18

Probelehreveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

So testet CHIP Online Notebooks

CHIP Online bewertet Notebooks in folgenden sechs Kategorien:

Leistung (25 %)

Die Leistungswertung setzt sich aus zwei Teilen zusammen: Office und Spiele.

Mobilität (25 %)

In die Mobilitätswertung fließen Akkulaufzeit, Gewicht und Gehäusevolumen eines Notebooks ein.

Ausstattung (25 %)

Zur Ausstattung zählen Arbeitsspeicher, Display, Laufwerke und die vorhandenen Anschlussmöglichkeiten.

Display (10 %)

Maximale Helligkeit, Kontrastverhältnis und Reaktionszeit werden im ISO-konformen TFT-Teststand ermittelt.

Ergonomie (10 %)

Gute Optik und Haptik bringen Punkte in der Ergonomiewertung. Auch eine solide Verarbeitung sowie ein leises Betriebsgeräusch sind wichtig.

Service/Dokumentation (5 %)

In der Kategorie Dokumentation zählen gedruckte und elektronische Handbücher; beim Service geht es um Garantiedauer und Hersteller-Support.

19

Probelehreveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Beispiel für Leistungsbewertungen, hier: Leistungsbewertungen von Notebooks

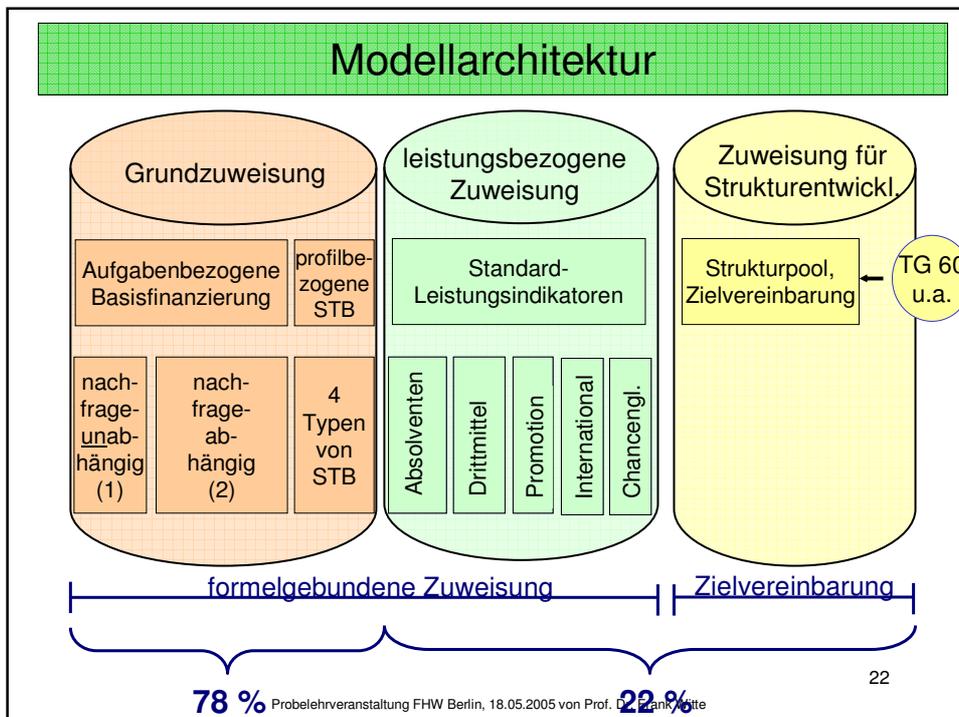
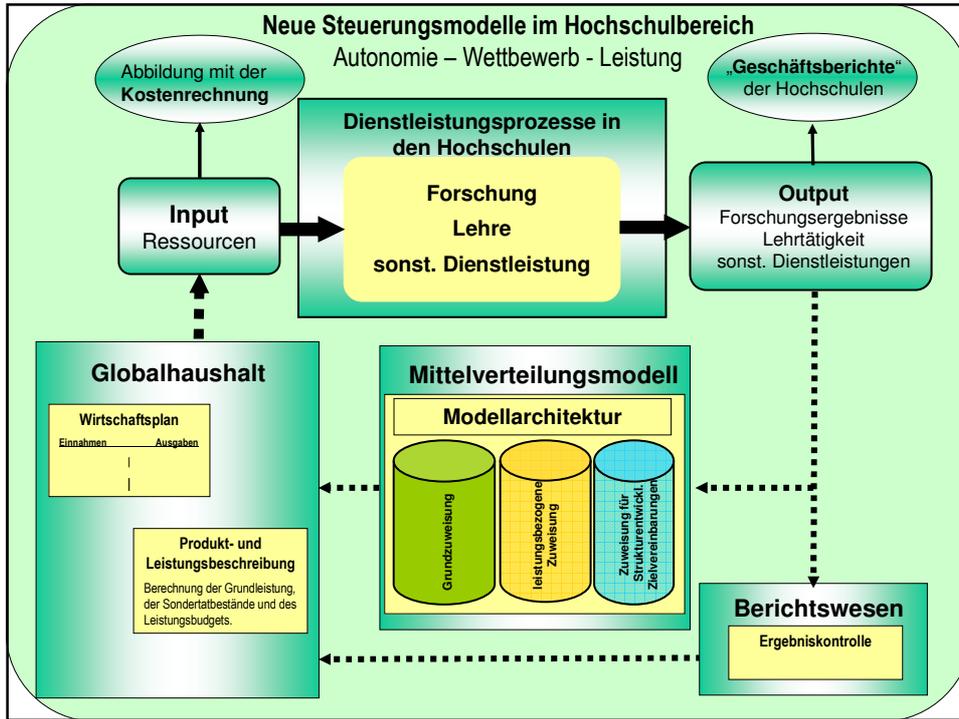
	Modell	Preis (Euro)	Punktzahl	Note	Lstg.	Mobilität	Ausstg.	Ergonomie	Display	Doku / Service
1	Samsung M40 plus WVM 1800	""	78	gut	78	71	94	87	55	71
2	Gericom 1st Supersonic PCI-E	<u>1300 €</u>	75	gut	100	50	90	65	54	67
3	Fujitsu Siemens Lifebook E8010	<u>2560 €</u>	75	gut	78	61	100	77	43	67
4	IBM T42p	<u>2830 €</u>	74	befr.	77	70	85	74	44	90
5	Samsung P35 XVM 1800	<u>2880 €</u>	74	befr.	72	77	90	81	35	52
6	Acer TravelMate 8005LMi	<u>1760 €</u>	74	befr.	77	63	87	86	42	81
7	Gericom Ego GT 1780-M18	<u>1400 €</u>	73	befr.	95	57	81	71	41	67
8	Cyber System Cyberbook CL-3711 WXGA	<u>2200 €</u>	73	befr.	79	60	96	60	43	71
9	Samsung P30 XTM 1700	<u>2730 €</u>	73	befr.	56	100	77	82	35	52
10	Dell Inspiron 9200	<u>2580 €</u>	72	befr.	87	57	90	59	45	71

© CHIP Online

(Das vorliegende grundsätzliche Bewertungsproblem ist prinzipiell vergleichbar mit der Leistungsbewertung im kommunalen Bereich.)

20

Probelehreveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte



leistungsbezogene Zuweisung

Leistungsbudget	Indikatoren	Gewichtung
Studierende in möglichst kurzer Zeit zum Abschluss führen	Absolventen	40,0%
Anreize für hohe Forschungsleistungen setzen	Drittmittel	30,0%
Erfolge in der Nachwuchsförderung honorieren	Promotionen	10,0%
Förderung des internationalen Austauschs	incoming (ausländ.Studierende)	10,0%
	andere Internationalisierungsindikatoren	0,0%
Unterstützung der Chancengleichheit	Studienanfängerinnen	3,3%
	wiss. Mitarbeiterinnen	3,3%
	Professorinnen	3,4%
Summe		100,0%

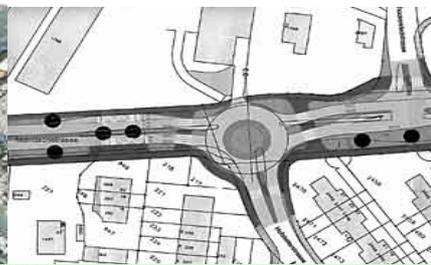
Problehrveranstaltung FHW Berlin, 18.05.2005 von Prof. Dr. Frank Witte

Kernproblem der Outputsteuerung

Die Outputsteuerung (Ergebnissteuerung) ist der Input-Steuerung überlegen, aber:

- Fehlende Marktpreise erschweren die Bewertung der öffentlicher Leistungen.
- Während in Marktpreise viele Aspekte (Qualität, Design, Image, Nachfrage, ...) eingehen und der Marktpreis diese Aspekte in einer einzigen Größe zusammen fasst, muss die Bewertung öffentlicher Leistungen auf Indikatoren zurück greifen.
- Die Zusammenfassung dieser Einzelindikatoren zu einer „Performance-Größe“ ist hingegen nur sehr eingeschränkt möglich (Probleme analog der Nutzwertanalyse).
- Die (reine) Outputsteuerung arbeitet zwangsläufig immer mit Daten der Vergangenheit!

Leistungsvergleich / Alternativenwahl im einfachen und zugleich seltener Fall



Ampelkreuzung

- ca. 20.000 Überquerungen pro Tag
- durchschnittl. Passierdauer 1,5 Minuten
- Kapitalwert der Investition: -6,0 Mio.€
(negativ, da keine Einzahlungsüberschüsse)
- Verkehrsunfallstatistik (Jahreswerte):

1	Verkehrstoter
5	Schwerverletzte
20	Leichtverletzte
100	Bagatellschäden

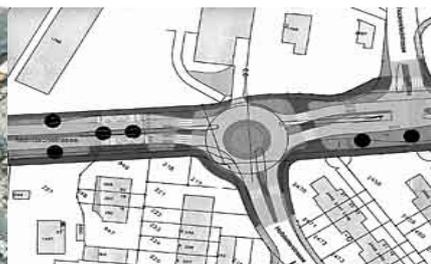
Kreiselkreuzung

- ca. 20.000 Überquerungen pro Tag
- durchschnittl. Passierdauer 1,5 Minuten
- Kapitalwert der Investition: -6,0 Mio.€
(negativ, da keine Einzahlungsüberschüsse)
- Verkehrsunfallstatistik (Jahreswerte):

0	Verkehrstote
4	Schwerverletzte
20	Leichtverletzte
50	Bagatellschäden

25

Leistungsvergleich / Alternativenwahl im schwierigeren (und häufigeren) Fall



Ampelkreuzung

- ca. 20.000 Überquerungen pro Tag
- durchschnittl. Passierdauer 1,5 Minuten
- Kapitalwert der Investition: -6,0 Mio.€
(negativ, da keine Einzahlungsüberschüsse)
- Verkehrsunfallstatistik (Jahreswerte):

1	Verkehrstoter
5	Schwerverletzte
20	Leichtverletzte
100	Bagatellschäden

Kreiselkreuzung

- ca. 20.000 Überquerungen pro Tag
- durchschnittl. Passierdauer 1,5 Minuten
- Kapitalwert der Investition: -6,0 Mio.€
(negativ, da keine Einzahlungsüberschüsse)
- Verkehrsunfallstatistik (Jahreswerte):

0	Verkehrstote
20	Schwerverletzte
20	Leichtverletzte
100	Bagatellschäden

26

Quellen- und Literaturhinweis

CHIP Online: http://www.chip.de/artikel/c1_artikelunterseite_12893149.html, 16.05.2005.

CHIP Online: http://www.chip.de/artikel/c1_artikel_12835345.html, 16.05.2005.

Jann, Werner: From Public Management to Public Governance. A shift in Attitudes, Thinking and Practice, Prag, March 15, 2004, <http://www.dan-eurashe.dk/pages/index/Prag-wernerjann.ppt>.

Meurer, Erik; Stephan, Günter (Hrsg.): Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung Haufe Verlag Freiburg Dezember 2004.

Ratcliffe, Mike: Results Based Management. <http://www.moeys.gov.kh/rbm/Presentations/RBM%20-%20Introduction.ppt>.

Ziegele, Frank: Konzeption eines neuen Modells der staatlichen Mittelvergabe an die Hochschulen in Brandenburg - Ergebnisbericht - , Arbeitspapier Nr. 51, Gütersloh, 2003 <http://www.che.de/downloads/AP51.pdf>.