



Evaluationsplan

für das Operationelle Programm
des Landes Nordrhein-Westfalen
zur Umsetzung des
Europäischen Sozialfonds
in der Förderphase 2007 – 2013
(CCI 2007DE052PO008)

Stand: 06.11.2008

Einleitung

Die allgemeine Strukturfondsverordnung VO (EG) 1083/2006 schreibt die Durchführung von Evaluationen vor, um die „Qualität, Effizienz und Kohärenz der Interventionen der Fonds zu steigern sowie die Strategie und die Durchführung der operationellen Programme im Hinblick auf die spezifischen Strukturprobleme der betreffenden Mitgliedstaaten zu verbessern (...)“¹. In diesem Sinne können die Evaluationen sowohl strategisch – z.B. zum Beitrag einzelner Programmelemente bzw. Förderinstrumente zu den Programmzielen oder eines Programms zu den gemeinschaftlichen Prioritäten – als auch operationell - im Sinne der Programmumsetzung, -begleitung und –steuerung - ausgerichtet sein².

Im Unterschied zur Förderphase 2000-06 geht es dabei um spezifische Evaluationen zur „laufenden Bewertung“, da die Anforderung einer „Halbzeitbewertung“ und einer „Aktualisierung der Halbzeitbewertung“ nicht mehr besteht und die ex post-Bewertung der Programmumsetzung durch die Europäische Kommission (KOM) zu erfolgen hat (Art. 49, Abs. 3).

„Die **laufende Bewertung** ist ein Prozess, der eine Reihe von Bewertungen umfasst. Ihr Hauptziel ist es, Umsetzung und Durchführung eines operationellen Programms sowie die Veränderungen seines externen Umfelds kontinuierlich zu verfolgen, um die erzielten Outputs und Ergebnisse sowie die Fortschritte bei der Erzielung einer langfristigen Wirkung besser verstehen und analysieren zu können und erforderlichenfalls Abhilfemaßnahmen zu empfehlen“³.

Das vorliegende Dokument folgt der Empfehlung der Europäischen Kommission, einen Evaluationsplan für die Begleitung und Bewertung der Umsetzung von Strukturfondsprogrammen zu erstellen. Ziel des Evaluationsplans ist, einen strategischen Rahmen für die laufende Bewertung zu entwickeln, der die systematische Ausrichtung der Bewertungsaktivitäten an den Erfordernissen des jeweiligen Operationellen Programms sicherstellt.

1. Grundlagen und Rahmenbedingungen zur Begleitung und Bewertung des ESF-Programms NRW 2007-13

Gemäß der einschlägigen Verordnungen und Leitlinien können die Bewertungsaktivitäten sich auf strategische oder operative Aspekte (z.B. Mittelabfluss, administrative Abwicklung, Begleitsystem) der Programmumsetzung beziehen. Demgemäß ist die Evaluationsstrategie insbesondere aus den folgenden konzeptionellen Grundlagen und Umsetzungsbedingungen zu entwickeln:

¹ Art. 47, Abs.1; Art. 48, Abs. 3

² Art. 47, Abs. 2

³ KOM Arbeitsdokument 2007-13 Nr.5: Indikative Leitlinien zu Bewertungsverfahren, S.6

1. dem ESF-Programm bzw. der Programmstrategie und ihrer inhaltlichen und finanziellen Priorisierungen
2. der ex ante-Evaluation und den sich daraus ergebenden Anregungen für eine verstärkte Begleitung oder Unterstützungsbedarfe für die Programmbegleitung im engeren Sinne (Monitoring und Controlling)
3. dem Standard-Begleitsystem in konzeptioneller wie operativer Hinsicht

Operative Fragestellungen im Rahmen der Verwaltung und Kontrolle der Programmumsetzung dürften sich erst im Verlauf der Umsetzung ergeben und sind daher nur bedingt in eine Evaluationsstrategie zu integrieren.

1.1 Evaluationsanforderungen und –ansätze, die sich aus dem ESF-Programm ergeben

In der nachfolgenden Tabelle sind Struktur und inhaltliche und finanzielle Schwerpunktsetzung des ESF-Programms NRW 2007-13 dargestellt:

Prioritätsachsen / Strategische Ziele	Spezifische Ziele	Anteil der ESF-Mittel
A Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen	Steigerung der Weiterbildungs- und Innovationsaktivität von Beschäftigten und Unternehmen	28
	Verbreitung innovativer und produktiverer Formen der Arbeitsorganisation	
	Unterstützung betrieblicher Strukturmaßnahmen und des Personaltransfers	
B Verbesserung des Humankapitals	Weiterentwicklung der Ausbildungssysteme und Verbesserung der Ausbildungsqualität	49
	Verbesserung des Zugangs zur Ausbildung	
	Verbesserung der Ausbildungsreife	
C Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und Integration benachteiligter Personen	Verbesserung der beruflichen Integration von langzeitarbeitslosen Jugendlichen	19
	Verbesserung der beruflichen Integration von behinderten und schwerbehinderten Menschen	
	Weiterentwicklung der zielgruppenorientierten Arbeitsmarktpolitik	
Technische Hilfe		4

Die finanzielle Gewichtung innerhalb des ESF-Programms entspricht damit der strategischen Schwerpunktsetzung, bereits dort mit Fördermaßnahmen anzusetzen, wo Arbeitslosigkeit möglichst verhindert werden kann (Lebenslanges Lernen, Übergang in Ausbildung

und Beruf). Darüber hinaus werden über alle Prioritätsachsen spezifische Ziele im Hinblick auf Förderung der Chancengleichheit, der Nachhaltigkeit und der Innovation verfolgt.

Hinsichtlich der Programmbegleitung – Monitoring und Controlling – wurden im ESF-Programm⁴ für alle spezifischen Ziele in Abstimmung mit der KOM geeignete Output- und Ergebnisindikatoren sowie quantifizierte Sollwerte vereinbart.

Im Rahmen der Beschreibung der Prioritätsachsen wurde verdeutlicht, zu welchen beschäftigungspolitischen Leitlinien die entsprechenden Fördermaßnahmen beitragen; in diesem Sinne lässt sich der durch das ESF-Programm erreichte europäische Mehrwert relativ gut darstellen.

1.2 Zentrale Ergebnisse der Ex ante Evaluation

Die mit der ex ante-Bewertung beauftragten Evaluatoren kamen insgesamt zu dem Ergebnis, dass die Programmstrategie zur Umsetzung des ESF in NRW 2007-13 stringent aus der sozioökonomischen Analyse und der Stärken/Schwächen-Analyse abgeleitet sei. Hinsichtlich der Förderung beruflicher Weiterbildung regten die Evaluatoren an zu prüfen, ob eine stärkere Fokussierung des Adressatenkreises möglich sei. Die Betonung innovativer Ansätze bei der Schaffung von Förderangeboten für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen bewerteten die Evaluatoren in Verbindung mit einer hinreichenden Transferfähigkeit der geförderten Projekte als konsistent.

1.3 ESF-Begleitsystem

Wie oben beschrieben, sieht die allgemeine Strukturfondsverordnung Evaluationen auch im operationellen Sinne, d.h. zur Gewinnung von Informationen, die zur Verbesserung der unmittelbaren Programmumsetzung benötigt werden bzw. zur Ergänzung des Programmmonitorings und –controllings dienen, vor.

Das ESF-Begleitsystem in NRW ist so konzipiert, dass so weit wie möglich finanzielle und physische Daten im Rahmen der administrativen Projektabwicklung erhoben und erfasst werden. Dadurch wird erreicht, dass nahezu sämtliche Anforderungen an die Berichterstattung zur Programmumsetzung einschließlich der betreffenden Ergebnisindikatoren aus dem ESF-Begleitsystem überdurchschnittlich aktuell bei relativ hoher Zuverlässigkeit erfüllt werden können. Dies gilt insbesondere dort, wo es sich um das Monitoring bewährter, klar definierter Förderinstrumente, die im Rahmen etablierter Strukturen umgesetzt werden, handelt. Damit reicht die Leistungsfähigkeit des ESF-Begleitsystems in NRW in den Bereich evaluativer Fragestellungen (z.B. Erwerbsintegration) hinein.

⁴ Kapitel 5: Die Prioritätsachsen des ESF-Programms 2007-13 für NRW

Umgekehrt gilt hinsichtlich der Datenzuverlässigkeit, dass für neue Förderprogramme mit hoher Offenheit für die zu fördernden Ansätze und ggf. mit dem ESF wenig vertrauten Umsetzungsstrukturen das ESF-Monitoring als administratives Standardverfahren an Grenzen stößt.

2. Evaluationsstrategie für das ESF-Programm 2007-13

2.1 Allgemeine Überlegungen

Die Begleitung und Bewertung der Strukturfondsprogramme soll in vierfacher Hinsicht die Programmumsetzung unterstützen:

- a) Einbindung der Programmumsetzung in den Kontext der europäischen Politikziele und Programmstrategie
- b) Finanzielle und inhaltliche Programmsteuerung im Hinblick auf die im Operationellen Programm vereinbarten Ziele
- c) Fachliche Steuerung der Umsetzung unterhalb der Programmebene
- d) Operativ-administrative Umsetzung

Auf Programmebene (a) ist zu ermitteln, wie die Programmumsetzung zur Erreichung der übergeordneten einschlägigen Zielsetzungen der EU (Lissabon-Strategie, beschäftigungspolitische Leitlinien, Europäische Beschäftigungsstrategie) beiträgt und „Europäischen Mehrwert“ generiert. Darüber hinaus ist zu untersuchen, inwiefern die Programmstrategie adäquat umgesetzt wird und ihre Gültigkeit auch bei ggf. geänderten Rahmenbedingungen behält. Solche Programm-bezogenen Untersuchungen werden im Wesentlichen auf Ergebnisse der Analysen zu einzelnen Förderprogrammen zurückgreifen.

Die Programmsteuerung (b) kann weitestgehend auf der Grundlage der Daten des ESF-Monitorings erfolgen und ist daher bei der Entwicklung der Evaluationsstrategie nur in ergänzendem Sinne zu berücksichtigen. Operative Fragestellungen der Programmsteuerung (d) ergeben sich entweder aus den Daten des Begleitsystems selbst oder im Lauf der Umsetzung (z.B. zur Effizienz von Umsetzungsverfahren).

Für die Fachsteuerung (c) geht es um Informationen, anhand derer der Erfolg spezifischer Förderinstrumente bewertet werden kann, ob ggf. Förderkonditionen hinsichtlich der operativen und spezifischen Ziele verbessert werden können und ob Umsetzungsverfahren (d) effizienter gestaltet werden können.

Gemäß Art.13 der allgemeinen Strukturfonds-VO 1083/2006 gilt es, bei den Evaluationen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit anzuwenden. Die finanziellen Gewichtung der Prioritätsachsen bzw. einzelner spezifischer Ziele bzw. deren Reichweite stellt somit ein zentra-

les Kriterium für die Evaluationsstrategie dar. Ebenso sollten spezifische Schwerpunkte der Programmstrategie angemessen in der Evaluationsstrategie berücksichtigt sein.

Allerdings kann ein hoher finanzieller Mitteleinsatz, eine hohe Reichweite oder eine strategische Priorisierung nicht mit hoher Relevanz eines Förderprogramms für die Evaluationsplanung gleichgesetzt werden: zu langfristig bewährten Förderprogrammen bzw. -instrumenten, die ggf. bereits Gegenstand von Evaluationen waren, können Evaluationen nur in sehr begrenztem Maße neue Erkenntnisse beitragen, die zu einer effizienteren Gestaltung des jeweiligen Förderinstruments geeignet sind. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Förderinstrumente nicht nur unterschiedliche methodische Ansätze für die Evaluation erfordern können, sondern auch in unterschiedlicher Weise für ein Herangehen mittels empirischer Methoden geeignet sind.

2.2 Evaluationsstrategie

a) Einbindung der Programmumsetzung in den Kontext der europäischen Politikziele und Programmstrategie

Die Erfahrungen der Förderperiode 2007-13 haben gezeigt, dass Evaluationen über ein gesamtes Operationelles Programm die Nutzung der Evaluationsergebnisse zumindest für große Programme eher erschweren, weil sie Kompromisse erfordern, die entweder zu Lasten der Aktualität und Übersichtlichkeit der dargestellten Ergebnisse gehen oder durch hohe Aggregation und Abstraktion der Ergebnisse nur bedingt in Steuerungsentscheidungen zu übertragen sind. Die Evaluationsstrategie für das ESF-Programm Nordrhein-Westfalen 2007-13 zielt daher darauf, Evaluationen auf Programmteile zu fokussieren, die sich thematisch wie auch hinsichtlich ihrer Zielgruppen relativ klar abgrenzen lassen und gleichzeitig in sich hinreichend homogen für eine gemeinsame Untersuchung sind. Als geeignete Untersuchungsebene bietet sich diesbezüglich jene der strategischen Ziele / Prioritätsachsen an:

- A Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen
- B Verbesserung des Humankapitals
- C Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen

Die Untersuchung der Programmumsetzung erfordert, dass diese in ausreichendem Umfang stattgefunden hat. Das ESF-Programm Nordrhein Westfalen 2007-13 wird in seiner geplanten Breite seit 2008 umgesetzt. Als frühester Zeitpunkt für eine Evaluation der Pro-

grammumsetzung wird daher der Stichtag 31.12.2009 angesehen, sodass zwei volle Jahre der Programmumsetzung in die Bewertung eingehen können. Daraus ergäbe sich die nachfolgende Planung für sukzessive Programm-bezogene Evaluationen, die durch externe Dienstleister durchgeführt werden sollen:

Beauftragung	Inhalt
4.Quartal 2009	Untersuchung der Programmstrategie insgesamt und Untersuchung der Programmumsetzung und -strategie einer Prioritätsachse insbesondere und des Beitrags dieser Umsetzung zu den betreffenden europäischen Politikzielen
4. Quartal 2010	Untersuchung der Programmumsetzung und -strategie einer zweiten Prioritätsachse und des Beitrags dieser Umsetzung zu den betreffenden europäischen Politikzielen
4. Quartal 2011	Untersuchung der Programmstrategie insgesamt und Untersuchung der Programmumsetzung und -strategie der dritten Prioritätsachse insbesondere und des Beitrags dieser Umsetzung zu den betreffenden europäischen Politikzielen

b) Finanzielle und inhaltliche Programmsteuerung im Hinblick auf die im Operationellen Programm vereinbarten Ziele

Evaluationen in diesem Bereich dienen v.a. dazu, das Begleitsystem dort zu unterstützen, wo über das verwaltungsnahe Standard-Monitoring-System die erforderliche Daten bzw. ergänzende Monitoringdaten nicht oder mit nicht vertretbarem Aufwand zu gewinnen sind. Dazu zählt auch die temporäre Unterstützung des ESF-Begleitsystems, wo insbesondere bei der Einführung neuer Förderinstrumente das verwaltungsbasierte Begleitsystem Daten noch nicht in hinreichender Qualität liefern kann.

Weitere Aktivitäten können sich auf ad hoc auftretende operative Probleme der Programmumsetzung beziehen, wie z.B. Analysen zur Nutzung von Förderprogrammen, zur Gestaltung von Projektauswahlverfahren oder der administrativen Projektabwicklung.

c) Fachliche Steuerung der Umsetzung unterhalb der ESF-Programmebene

Evaluationen zur Unterstützung der Fachsteuerung der einzelnen Förderprogramme können sich z.B. auf folgende Themen beziehen:

- Vertiefende Analysen zur operativen Umsetzung.
- vertiefende Analysen zum Teilnahmeerfolg, die über Ergebnisindikatoren des Regelsystems wie erreichte Abschlüsse und Verbleibsergebnisse hinausgehen

– insb. dort, wo z.B. wie im Zielgruppenbereich deren Aussagefähigkeit eingeschränkt ist

- Vergleich des Maßnahmeerfolgs unterschiedlicher Teilnehmergruppen in einem Förderprogramm
- vertiefende qualitative Studien z.B. zu innovativen Projektansätzen
- branchenspezifische Analysen zur Nutzung und zum Erfolg von Förderprogrammen

Über alle Evaluationsbereiche ergibt sich aus der Programmstrategie und der Mittelverteilung über die drei Prioritätsachsen eine thematische Schwerpunktsetzung auf die Zielsetzungen und Maßnahmen der Prioritätsachse B, „Verbesserung des Humankapitals“. Auf der Ebene der spezifischen Ziele wird eine besondere Gewichtung gemäß der Kriterien „Reichweite“, „strategische Relevanz“ und „Neuartigkeit“ der Förderprogramme erfolgen. Die Durchführung der Evaluationen soll entsprechend dem Konzept für die Begleitung und Bewertung der ESF-Programmumsetzung vorrangig durch die entsprechenden Begleitprojekte der G.I.B. erfolgen. Fallweise werden je nach Thematik und erforderlichem methodischen Ansatz weitere externe Dienstleister beauftragt. Die Finanzplanung zur Technischen Hilfe 2007-15 sieht dafür ein Volumen von 600.000 € vor. Ergänzend dazu können ggf. spezifische Evaluationen im Sinne der Weiterentwicklung der Arbeitspolitik aus Programmmitteln finanziert werden.

2.3 Methodische Ansätze

Die unter 2.2 genannten Fragestellungen erfordern z.T. sehr unterschiedliche methodische Herangehensweisen. Aus dem Konzept der „laufenden Bewertung“ ergibt sich zudem die Anforderung einer prozessnahen Bewertung, dem die gewählten methodischen Ansätze entsprechen müssen. Insofern werden sowohl hinsichtlich der Datenerhebung wie auch der Datenauswertung vorrangig flexible und weniger aufwändige Verfahren eingesetzt. Hinsichtlich der Datenerhebung soll eine möglichst enge Kopplung mit den im ESF-Monitoring erhobenen Daten erfolgen – das ESF-Begleitsystem in Nordrhein-Westfalen wurde in diesem Sinne konzipiert. Ergänzend dazu können je nach Fragestellung v.a. zum Einsatz kommen:

- Workshops u. ä. mit explorativer Zielsetzung
- Qualitative und Leitfaden-Interviews
- Standardisierte postalische, telefonische oder internetbasierte Befragungen, ggf. auch im Verlauf (Panel)

- Dokumentenanalyse

Für die Auswertungen werden entsprechend qualitative Methoden und beschreibende und analytische statistische Verfahren genutzt.

3. Verwendung der Evaluationsergebnisse

Wie eingangs beschrieben, sollen die Evaluationen dazu beitragen, die ‚Qualität, Effizienz und Kohärenz der Interventionen der Fonds zu steigern sowie die Strategie und die Durchführung der operationellen Programme zu verbessern‘. Daraus ergeben sich zwei zentrale Anforderungen:

1. Thematische Anlage und Gewichtung der Evaluationsaktivitäten müssen so gestaltet sein, dass die Programmbegleitung und -steuerung größtmöglichen Nutzen aus den durch die Evaluationsaktivitäten gewonnenen Informationen ziehen kann. Diesem Ziel dient die in Abschnitt 2 entwickelte Evaluationsstrategie.
2. Die Informationen erfordern eine geeignete Aufbereitung, damit sie zur Programmbegleitung und -steuerung genutzt werden können. Dies wird im Folgenden dargestellt.

3.1 Durchführungsberichte

Die jährlichen Durchführungsberichte nach Artikel 67 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 informieren insbesondere den ESF-Begleitausschuss über den Stand der Durchführung des Operationellen Programms auf der Grundlage der Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren. Dargestellt werden darüber hinaus der Beitrag zu den Beschäftigungspolitischen Leitlinien (Codes), die durchgeführten Publizitätsmaßnahmen (gem. Artikel 4 Abs. 2 der Durchführungsverordnung Nr. 1828/2006) sowie möglicherweise aufgetretene Probleme und Unregelmäßigkeiten. Ebenso beinhalten die jährlichen Durchführungsberichte nach Artikel 10 der ESF-Verordnung Nr. 1081/2006 zusammenfassende Darstellungen zielgruppenspezifischer Aktionen, innovative Maßnahmen sowie transnationale Aktionen. Des Weiteren können die Durchführungsberichte Informationen zu Beispielen guter Praxis enthalten. Ein abschließender Durchführungsbericht über die gesamte Förderperiode ist bis zum 31.03.2017 vorzulegen.

3.2 Halbjahresberichte

Bei den Halbjahresberichten handelt es sich um ein über die verordnungsmäßig vorgeschriebenen Durchführungsberichte hinausgehendes, zusätzliches Angebot der ESF-

Verwaltungsbehörde, das den Begleitausschuss auch im Jahresverlauf dabei unterstützen soll, seine Aufgabe der Programmbegleitung wahrzunehmen.

Die Halbjahresberichte enthalten eine auf den Stichtag 30.06. des laufenden Jahres aktualisierten Überblick zum finanziellen und materiellen Umsetzungsstand und bieten darüber hinaus weiter gehende Informationen zu jeweils ausgewählten Förderprogrammen im Rahmen der spezifischen Ziele. Dies beinhaltet auch zentrale aktuelle Ergebnisse der durchgeführten Bewertungsaktivitäten.

3.3 Evaluationsberichte

Insb. zur Unterstützung der Arbeit des Begleitausschusses aber auch für die Öffentlichkeitsarbeit zum ESF-Programm werden Zusammenfassungen der Ergebnisse der wesentlichen Evaluationsvorhaben wie insb. den unter 2.2 genannten erstellt, in denen die für die Programmbegleitung und –steuerung relevanten Informationen und der europäische Mehrwert der Förderaktivitäten in geeigneter Form aufbereitet und dargestellt werden.

4. **Koordinierung der Evaluationsaktivitäten**

Die ESF-Verwaltungsbehörde trägt die Verantwortung, dass alle gemäß dem ESF-Programm 2007-13 für Nordrhein-Westfalen erforderlichen Begleitdaten zu den jeweiligen Berichtszeitpunkten vorliegen. Sie entscheidet in Abstimmung mit den betroffenen Fachreferaten über geeignete Erhebungs- und Erfassungsverfahren für die betreffenden Begleitdaten. Die Koordinierung der Evaluationsaktivitäten erfolgt unter Verantwortung der ESF-Verwaltungsbehörde. Dabei werden für den Gesamtprozess der Programmbegleitung die Prinzipien der Partnerschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit gemäß Art.11 und 13 der VO (EG) 1083/2006 Beachtung finden.