

Evaluierungsplan für ländliche Entwicklungsprogramme - Erfahrungen mit dem Prozess in Deutschland

Vortrag auf dem DEGEVAL-Frühjahrsworkshop des AK-
Strukturpolitik in Salzburg, 20-21. März 2014

Rolf Bergs

PLANUNG & FORSCHUNG
POLICY RESEARCH & CONSULTANCY

Inhalt

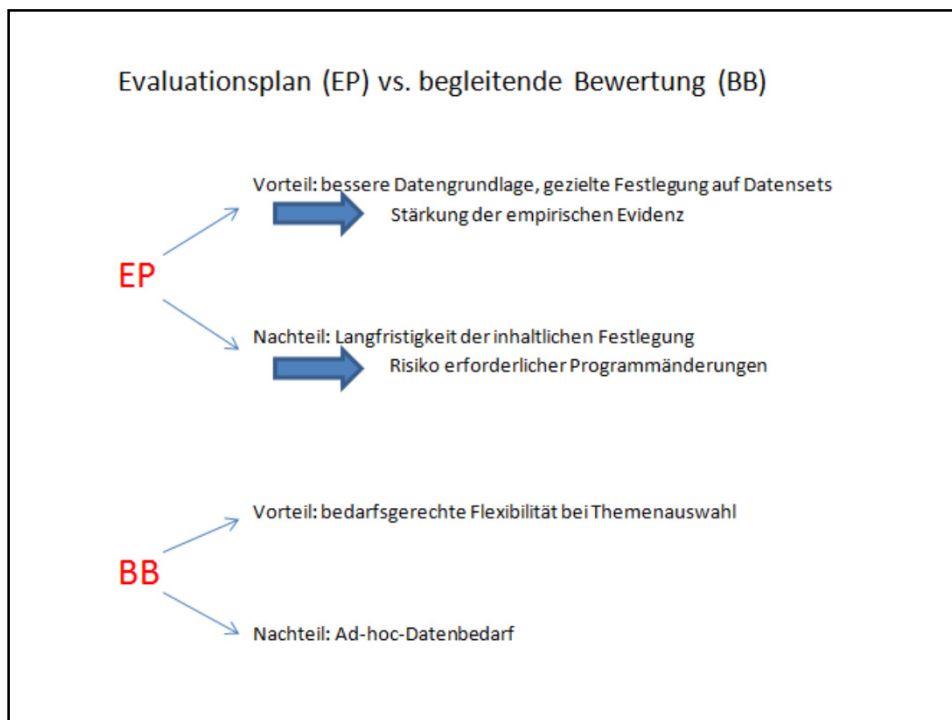
1. *Vorgeschichte: vorbereitende Überlegungen und Diskussion zum Leitfaden ELER-Evaluationsplan des ENRD-Helpdesk (Brüssel)*
2. *Unterstützung bei der Vorbereitung der deutschen ELER-Evaluationspläne (Hessen; MEN-D/BMEL)*

Vorgeschichte I

- Evaluationsplan für ESI-Fonds (Vorgabe des VO-Entwurfs)
- Struktur der Minimalanforderungen (7 Punkte, erster Entwurf)
- Frühjahr 2013: Beginn der Erstellung eines Leitfadens durch das ENRD Helpdesk
- Gemeinschaftsarbeit der Helpdesk-Vertreter und geographischen Repräsentanten
- Kapitel „Daten“ und „Zeitplanung“

Vorgeschichte II

- Kapitel „Daten“: Ausgangsverständnis war eine substanziell verbesserte Datenqualität, um weitestgehend evidenzbasierte Bewertung zu erlauben. Die längerfristige Planung und Pflege des Datensystems wurde daher als sinnvoll eingestuft
- Bedingung: Klarheit über die alternativen Bewertungsmethoden und deren unterschiedliche Datenerfordernisse
- Bezug, „...Questions concerning the design and implementation of a data system cannot be divorced from the model such systems are intended to serve...“ (Graham Pyatt & Jeffrey Round 1977, “Social Accounting Matrices for Development Planning”, *Review of Income and Wealth* 23/4, p.362)
- Kapitel „Zeitplanung“: Ausgangsverständnis war eine klare Vorstellung der trade-offs von Präferenzen und Sequenzen sowie möglichen Veränderungen von Präferenzen
- Evaluationsplan vs. begleitende Bewertung



Vorgeschichte III

Wenn EP, wie für 2014+ vorgeschrieben, wie lässt sich der Nutzen optimieren und das Risiko minimieren?

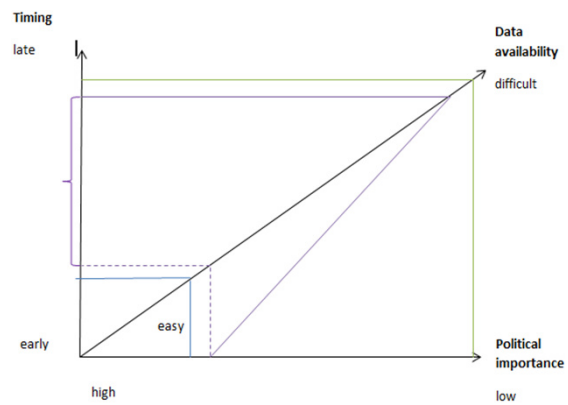
Optimierung des Nutzens: Differenziertere Daten im Monitoring, Gewährleistung des Datenzugangs bei Drittanbietern (Mikrodaten), Gezielte Transformation der Datenbasen für die analytische Nutzung (IOA/CGE, kontrafakt. Analyse, kontrafakt. Prognose, qualitative Betrachtungen der Wirkungstransmission, Risikosimulationen etc.)*

Reduktion des Risikos: Themenpräferenz basierend auf dem Zusammenhang Relevanz – Datenverfügbarkeit

*Rechtfertigung: Nachweisbare Verbesserung der Policy-Steuerung durch evidenzbasierte Analyseverfahren (Verringerung der Fehlervarianz); Beispiel RatSWD-Forschungsdatenzentren; Begleitung der Hartz-Reformen und „Quantensprung“ in der empirischen Arbeitsmarktforschung (Zimmermann 2011, Wagner 2014)

Vorgeschichte IV

Zusammenhang Relevanz – Datenverfügbarkeit:



Vorgeschichte V

... .. ??

Vorgeschichte VI

- Fertigstellung der Minimalanforderungen (Methodeneingrenzung ist nun kein Thema mehr)
- Weiterbearbeitung des Leitfadens durch die Helpdesk-Vertreter
- Sommer 2013: Entscheidung, die Inhalte des Evaluationsplans als Thema der Helpdesk-Fokusgruppen 2013 zu wählen
- Vorgehen: Entweder ca. 3-stündige Diskussion der ggf. bereits erstellten Entwürfe oder ca. 3-stündiges Brainstorming zur Skizzierung der Entwürfe (ca. Okt. 2013)
- Abstimmung mit BMELV und MEN-D und Entscheidung, dass diese Methodik in Deutschland nicht zielführend sei, stattdessen Anfrage zu einem technischen Input: Muster eines ELER-Evaluationsplans



Teil 2

Struktur des Evaluationsplans (ca. 13 Seiten)

1. Ziel und Zweck des Evaluationsplans [max. 3.500 Zeichen, entspr. ca. 1 Seite]
2. Steuerung und Koordination [max. 10.500 Zeichen, entspr. ca. 3 Seiten]
3. Evaluationsthemen und Aktivitäten [max. 7.000 Zeichen, entspr. ca. 2 Seiten]
4. Daten und Information [max. 7.000 Zeichen, entsprechend ca. 2 Seiten]
5. Zeitplanung [max. 3.500 Zeichen, entsprechend ca. 1 Seite]
6. Kommunikation [max. 7.000 Zeichen, entsprechend ca. 2 Seiten]
7. Ressourcen [max. 7.000 Zeichen, entsprechend ca. 2 Seiten]

Befragung und Dokumentenauswertung

- Auswertung der KOM-Dokumentation (Minimalanforderungen, SFC Guidance, KOM-Vorgaben zur jährlichen Berichterstattung, Helpdesk-Leitfaden zum EP)
- Befragung bei den Verwaltungsbehörden hinsichtlich Nutzwert und Verbesserungsvorschläge zu den in den Minimalanforderungen dargestellten Bereichen (basierend auf 2007-2013).
- Entwurf eines ersten konkreten Evaluationsplans für das ELER-Programm Hessen und interne Diskussion
- Ableitung eines Muster-Evaluationsplans in Abstimmung mit MEN-D

Durchführung eines MEN-D-Workshops in Kassel zur Diskussion des EP-Musters Anfang Dezember in Kassel

- Diskussion der generelle Vorgaben zu den vorgeschriebenen 7 Kapiteln des EP
- Diskussion von ungeklärten Fragen (SFC-Platzbeschränkungen, Darstellungsform, Frage der Bewertung von Sekundäreffekten etc.)
- Einigung auf das weitere Vorgehen

Ziel und Zweck des Evaluationsplans

- Sicherstellung ausreichender Evaluationsressourcen und systematische Planung der Evaluationsaktivitäten
- Mehr Klarheit über den zeitlichen Ablauf von Inputs, Ergebnissen und Wirkungen in einem sich wandelnden Umfeld
- Pflicht: Planung der Hintergrundanalysen für die Jahresberichte 2017, 2019 sowie die Ex-post-Bewertung
- *Offen: Jahresberichte 2017 und 2019: Es ist nach wie vor nicht klar, ob und inwieweit Sekundäreffekte quantifiziert und gemessen werden sollen und wie dies technisch umgesetzt werden soll*

Steuerung und Koordination

- Vorausschauende Integration von M+E
- Evaluation dient nicht nur der Feinsteuerung des Programms sondern auch dem politischen Dialog
- Systematische Darstellung der Interaktion der Akteure, die an Evaluation beteiligt sind (ggf. als Organigramm)
- *Offen: Wie lässt sich die zuweilen komplexe Interaktion der Akteure unter Beachtung des Textlimits transparent darstellen?*

Evaluationsthemen und Aktivitäten

- Alle Förderinterventionen sind entsprechend der Verordnung Gegenstand der Evaluation
- AIR 2017: alle Bewertungsfragen, Finanzen, Outputs, Ergebnisse, Sekundäreffekte
- AIR 2019 ... plus Wirkungen der Interventionen und des Programms
- Ex-post: ... plus Nachhaltigkeit
- LEADER (vertiefende Bewertung vorgeschrieben)
- Fakultativ: sonstige vertiefende Bewertungen, Systembewertungen, Methoden-Workshop
- Ad-hoc-Bewertungen nach Bedarf

Offen:

- *Wie bereits zum Jahresbericht 2017 eine vollständige Bewertung von Finanzen, Outputs, Ergebnissen und Sekundäreffekten sinnvoll und möglich sein soll, ist nicht erkennbar*
- *Ein mögliches Problem könnte für die Berichte 2017 und 2019 auch die zwangsläufige Inkonsistenz zwischen Zahlstellendaten und Monitoring-Daten sein (tatsächliche ausgezahlte Mittel vs. Mittel für abgeschlossene Projekte).*
- *Der Umfang der Beschreibung des M+E-Systems im EP bleibt unklar: nur bewertungsrelevante Vorkehrungen des M+E-Systems oder tatsächlich der gesamte Aufbau des M+E-Systems (Software, Schnittstellen, E-Cohesion, Begleitausschuss etc.)*

Daten und Information

- Für einige Interventionen dürfte der Datenbedarf klar definiert sein (bewährte Evaluationsmethoden)
- Wo sinnvoll und möglich sollte das Monitoring gezielt evaluationsrelevante Daten erfassen
- Für mehrere Bereiche würde der Zugang zu Mikrodaten die Aussagekraft von Evaluation erhöhen
- Tabelle zu Daten entlang der Bewertungsfragen
- *Offen: Monitoring sollte stärker als bislang evaluationsrelevante Daten liefern, bzw. den Zugang dazu eruieren bzw. absichern, aber: keine methodische Eingrenzung ! Nach welchen Kriterien sollen Daten dann festgelegt werden, wenn künftig viel stärker evidenzbasiert bewertet werden soll? Ggf. frühzeitiger Methodenworkshop mit Vertretern der Datenzentren (Destatis etc.) und empirischen Wirtschafts-/ Sozialforschern zur Eingrenzung der Methoden?*

Beispiel: Kontrafaktische Prognose

- Z.B. Ex-ante-Befragung der AFP-Fördermittelempfänger (Umsatz-/Beschäftigungsprognose mit und ohne Förderung). Ziel ist die Bildung von drei signifikant abhängigen Stichproben (Prognose ohne Förderung, Prognose mit Förderung, tatsächliches Ergebnis), die ex-post einen kontrafaktischen Wirkungsvergleich erlauben. Dazu ist aber im Monitoring eine Datenbank aufzubauen, deren method. Sinn bekannt sein sollte.

Zeitplanung

Tabellarische Übersicht der wesentlichen Schritte zur Vorbereitung und Durchführung von Evaluation (Sequenz):

- Methodische Eingrenzung
- Ausschreibungen (einmal oder mehrfach)
- Bewertungen für die „Meilensteine“
- Sonstige zusätzliche Bewertungen

Offen: Wie detailliert verbindlich soll die Zeitplanung sein? Die Wahrscheinlichkeit, dass die Zeitplanung über 7 Jahre exakt eingehalten werden kann, ist gering; die Wahrscheinlichkeit von Änderungsanträgen nur auf Grund von Änderungen am EP ist hingegen sehr hoch.

Kommunikation

- Evaluation als Quelle politischer Willensbildungsprozesse
- Rechenschaftspflicht
- Öffentliches Follow-up von Nutzung und Nutzen der Evaluationsergebnisse
- Zielgruppenspezifische Kommunikation (Form, Medien)
- Kommunikationsstrategie
- *Offen: In der neuen Förderperiode sollen Evaluationsergebnisse allgemeinverständlich aufbereitet und breiter kommuniziert werden. Es ist allerdings schwierig, im Vorfeld eine Erweiterung der evaluationsspezifischen Kommunikationsaktivitäten konkret festzulegen.*

Ressourcen

- finanzielle und personelle Ressourcen
- Berücksichtigung von Risiken
- Wirtschaftlichkeit der Evaluationsplanung (z.B. länderübergreifende Kooperation bei Themen)
- Indikativer Kostenplan

Aufgabe	Personalaufwand (VB) AS	Sach- und Beratungskosten
Monitoring-System inkl. Hard- und Software		
Koordination von M&E		
Kommunikation von M&E		
Mitarbeiterschulungen		
Planungs-Workshop		
Anpassungen des Evaluationsplans		
Methodenentwicklung, Testung von Methoden		
Datenerhebungen		
Datenzugang (Mikrodaten)		
Ausschreibungen		
Reguläre Bewertungen		
Ad-hoc-Bewertungen		
Modellbasierte Schätzungen (Wirkungsanalysen des Programms)		
Risikomarge (0, X%)		
Gesamtkosten [Σ (AS) x Stundensatz + Σ (Sach- und Beratungskosten)]		

Offen:

- *Eine detaillierte langfristige Planung der Ressourcen ist so nicht realistisch*
- *Die Anteile an Evaluierungsaktivitäten (inkl. Monitoring) der verschiedenen beteiligten Stellen können kaum verlässlich gemessen bzw. eingeschätzt werden.*
- *Die Mittel der technischen Hilfe sind nur ein Teil des mit dem Evaluationsplan und seiner Umsetzung erforderlichen Ressourcenaufwands und können daher nicht als Grundlage für die Ressourcenplanung verwendet werden*

Wesentliche offene Fragen

- „ ...Questions concerning the design and implementation of a data system cannot be divorced from the model such systems are intended to serve...“ (Graham Pyatt & Jeffrey Round 1977, “Social Accounting Matrices for Development Planning”, *Review of Income and Wealth* 23/4, p.362): Wie entscheidet man über die Wahl der Datensysteme ohne Berücksichtigung der empirischen Verfahren in der Bewertung? Risiko, dass damit die Nachteile der BB und des EP kombiniert auftreten (?)
- Wie können Sekundäreffekte von Unterprioritäten gemessen werden (oder sollte man besser nur parallele Wirkungslinien definieren?)?
- Umfang der Beschreibung des M+E-Systems im Evaluationsplan?
- Wie kann man Kommunikationsstrategien im Vorfeld sinnvoll verbindlich festlegen?
- Wie kann ein vollständiger Ressourcenplan für den gesamten geplanten Bewertungsaufwand erstellt werden?