



Halbzeitbewertung des Programms **PROGRESS**

Zusammenfassung des Endberichts

Auftraggeber: Europäische Kommission Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und
Integration

Rotterdam, 22. Dezember 2011

Halbzeitbewertung des Programms PROGRESS

Zusammenfassung des Endberichts

Auftraggeber: Europäische Kommission Generaldirektion Beschäftigung, Soziales
und Integration

Alessandra Cancedda
Marcel Canoy
John Dodd
Vicki Donlevy
Paul Jeffrey
Marjolein Peters
Etienne Van Nuland
Wim Zwinkels

Rotterdam, 22. Dezember 2011

Zusammenfassung

Zweck und Kontext

Die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL) der Europäischen Kommission hat Ecorys beauftragt, die Halbzeitbewertung des Programms PROGRESS durchzuführen. PROGRESS sollte Unterstützung zum Erreichen der in der Sozialagenda genannten Ergebnisse bieten. Im Laufe der Zeit hat das Programm zunehmend den Übergang der Lissabon-Strategie zur Europa 2020-Strategie begleitet.

PROGRESS hat die vier vorherigen Programme zu Maßnahmen gegen Diskriminierung und zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern, Beschäftigungsmaßnahmen und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung ersetzt. Das Programm begann 2007 und endet 2013. Die Aktivitäten des Programms können in fünf politische Bereiche eingruppiert werden: Beschäftigung, Sozialschutz und soziale Eingliederung, Arbeitsbedingungen, Antidiskriminierung und Vielfalt sowie Gleichstellung der Geschlechter. Der Schwerpunkt von PROGRESS liegt auf Aktivitäten mit ausgeprägter europäischer Dimension. Der Abschlussbericht zieht Lehren aus den gesammelten Beweisen, die zur weiteren Durchführung des Programms PROGRESS bis 2013 und zur Vorbereitung und Gestaltung der Programmperiode nach 2013 beitragen können.¹

Die Aufgabenstellung und unsere Methodik

Die Bewertung erfolgt nach den folgenden vier Kriterien: die Relevanz von PROGRESS-finanzierten Maßnahmen, ihre Effektivität, ihre Effizienz und ihre Schaffung eines europäischen Mehrwerts.

Die Bewertung basiert auf den folgenden Quellen:

- Ein Desk-Research der einschlägigen Literatur und Berichte;
- Die Überprüfung einer Stichprobe von PROGRESS-Aktivitäten (durch Tätigkeitsberichte, sofern vorhanden) und sonstiger Unterlagen;
- Interviews mit Mitgliedern des PROGRESS-Ausschusses und anderen Schlüsselakteuren (hauptsächlich EU-Beamte und die wichtigsten NRO);
- Eine Analyse der Daten der jährlichen Überwachungserhebung durch PPMI und eine separate PPMI-Studie für die GD EMPL bezüglich der Effektivität und Effizienz von im Rahmen von PROGRESS finanzierten Studien²;
- Eine webbasierte Umfrage unter Empfängern von Finanzhilfen einschließlich eines spezifischen Berichtswesens (insbesondere Fördermittel und Zuschüsse an internationale Organisationen und Präsidenschaften);
- Fünf Fallstudien, eine für jedes politische Feld (in ausgewählten Fällen Beurteilung der Bewertungskriterien und Querschnittsthemen, die Hindernisse, Erfolgsfaktoren und Lehren ans Licht bringen).

Zusätzlich zu den oben genannten Bewertungskriterien gab es Querschnittsthemen, die begutachtet werden mussten, insbesondere die Interventionslogik und Kausalitätsfaktoren, das Programm-Management, Partnerschaftsstrategien und Gender-Mainstreaming.

¹ Tatsächlich scheint es so, dass in dem Vorschlag zu einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Programm der Europäischen Union für sozialen Wandel und Innovation (SEC(2011) 1134 final) vom 6. Oktober 2011 einige der Empfehlungen aus unserem Bericht bereits berücksichtigt wurden.

² Unser Dank geht an PPMI für die rechtzeitige Zurverfügungstellung von Erhebungsdaten, Studienberichten und sonstigem Material und dafür, dass sie bereit waren, ihre fundierten Kenntnisse über das Programm mit den Gutachtern zu teilen.

Hauptbefunde der Bewertung:

- PROGRESS hat insgesamt positive Ergebnisse erzielt und die Kenntnis in allen einschlägigen politischen Bereichen erweitert, die alle immer noch ein hohes Maß an politischer *Relevanz* haben;
- Die Bewertung belegt, wo PROGRESS die EU-Politik und -Gesetzgebung (z. B. Anti-Armut-Ziele) beeinflusst hat. PROGRESS hat durch Unterstützung der Entwicklung „neuer“ Themen wie Anti-Diskriminierung und die Förderung neuer Arbeitsverfahren einen *EU-Mehrwert* erzeugt;
- Ein allgemeiner Bereich für die zukünftige Entwicklung und Verbesserung bezieht sich auf Kommunikation und Verbreitung, um die größte und effektivste Reichweite für politische Forschung und politische Instrumenten zu gewährleisten. Dies würde die allgemeine *Effektivität* von PROGRESS verbessern;
- Die Umstellung auf ein einzelnes Programm hatte administrative Vorteile und führte zu einer Verbesserung der *Effizienz*, aber in Zukunft besteht Raum für mehr übergreifende Aktivitäten über die politischen Feldern von PROGRESS hinweg. Gleichzeitig hat PROGRESS mit anderen Programmen und Fonds (z. B. der ESF) gearbeitet und einen Mehrwert hinzugefügt;
- Es gab Beweise zu Auswirkungen (impacts) in den politischen Feldern und den Querschnittsthemen, aber Gender-Mainstreaming ist einer der Bereiche, wo ein Spielraum für substantielle Verbesserungen vorhanden ist. Es verbleibt ein allgemeiner Mangel an Gender-Analyse und Monitoring-Aktivitäten.

Allgemeine Schlussfolgerungen

- **Im Großen und Ganzen hat PROGRESS positive Ergebnisse erzielt.** Die Art der PROGRESS-finanzierten Aktivitäten ist oft indirekt, in dem Sinne, dass sie versuchen, die Qualität der Debatten, Prozesse, Zusammenarbeit oder des Austausches von Best Practices zu verbessern statt direkt auf die Endergebnisse der Kernpolitik (beispielsweise Beschäftigungsziele) abzielen. Infolgedessen sind die Leistungen ebenfalls oft indirekt und von weiteren Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten abhängig und somit ist es manchmal schwer, Kausalität zu begründen. Aber Studienbefunde weisen auf insgesamt positive Ergebnisse hin.
- **Die Umstellung auf ein einzelnes Programm hat Vorteile im Sinne der Verringerung des Verwaltungsaufwands und in gewissem Maße Skaleneffekte,** aber die Kommunikationskanäle zwischen Beamten, die für die gleichen politischen Themen in der Europäischen Kommission, bei Verwaltungen der Mitgliedstaaten und in politischen Ausschüssen zuständig sind, könnten erneut eingesetzt werden, da dies bei der Zusammenlegung einiger Programme unterlassen wurde. Die Entwicklung von Querschnittsthemen könnte verbessert werden, da das Programm zwischen den politischen Feldern immer noch „Silo-Eigenschaften“ aufweist.
- **Das Funktionieren des PROGRESS-Ausschusses ließe sich in dem Bereich verbessern,** wo die Europäische Kommission und die Vertreter der Mitgliedstaaten ihre Ansichten austauschen. Während der PROGRESS-Ausschuss als ein wertvolles Forum für Diskussionen und Koordination betrachtet wird, gibt es unter den Mitgliedstaaten bezüglich der Arbeit des Ausschusses einige Frustration. Mehr substantielle, intensive Gespräche und frühzeitige Beteiligung an der Gestaltung der Prioritäten wären wünschenswert. In den Sitzungen selbst haben einige Mitglieder den Wunsch geäußert, einer offenen Debatte mehr Zeit zu widmen.
- **PROGRESS-finanzierte Aktivitäten haben die EU-Politik und -Gesetzgebung beeinflusst** (z. B. die Europa 2020 Ziele zur Armutsbekämpfung, Reform der Rentensysteme, die Umsetzung von Arbeitsschutzgesetzen, Arbeitsrecht). Darüber hinaus haben diese Aktivitäten sich ergebende / ändernde politische Bereiche beeinflusst – das Thema Antidiskriminierung bildet sich hier stark heraus. Die Sitzungen und Veranstaltungen waren oft gut besucht und geschätzt.
- **PROGRESS hat als Ergänzung zu anderen Politiken und Programmen Wert generiert** (zum Beispiel der Europäische Sozialfonds, der europäische soziale Dialog). Ein weiterer starker Punkt ist die Erstellung von statistischen Instrumenten/Indikatoren zur Bereitstellung einer faktischen Grundlage für politische Entscheidungen.

- **Die Befunde zeigen, dass die Kommunikation und Verbreitung der Ergebnisse ein Bereich ist, der deutlich weiter entwickelt werden muss, um die Sensibilisierung und das gegenseitige Lernen zu unterstützen.** Das Thema Verbreitung kam in den meisten politischen Feldern zum Vorschein. Während die Europäische Kommission sehr aktiv ist, Broschüren, Newsletter und Prospekte zu erstellen, um die Nachricht zu verbreiten, könnte nach unseren Einschätzungen sowie nach Ansicht vieler Akteure zu anderen Aspekten der Verbreitung (z. B. Zurverfügungstellung von Studienberichten, Anwendung von Websites usw.) mehr getan werden.
- **Die finanzielle und administrative Überwachung wird in der Regel gut ausgeführt.** Gleichzeitig ist es wünschenswert, dass die Überwachung darüber hinaus geht und in ihrer Art substantieller wird.
- **Ein besonderer Bereich, der einen erheblichen Spielraum für Verbesserungen aufweist, ist Gender-Mainstreaming.** Es gibt kaum Anzeichen für eine starke Unterstützung der konkreten Umsetzung dieses Grundsatzes im Programm-Management. Diese Ansicht wird bestätigt durch schlechte Resultate in Bezug auf die Zahl der Aktivitäten, wobei eine Gender-Analyse vor der Implementierung durchgeführt wird, oder wobei Projektdaten nach Geschlecht aufgeschlüsselt werden und begrenzte Beispiele für Gender-Mainstreaming in Aktivitäten, die in anderen politischen Bereichen als dem der Gleichstellung der Geschlechter gefördert werden. Stärkere Unterstützung aus allen Einheiten der Kommission ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Gleichstellung der Geschlechter in einer sinnvollen Art und Weise als Querschnittsaufgabe in allen PROGRESS-unterstützten Aktivitäten flächendeckend wird.

Fazits pro Bewertungskriterium

Relevanz

Die Relevanz wurde durch die Beantwortung von drei Fragen bewertet: (i) In welchem Maße sind die Bedürfnisse (dargelegt in Artikel 2 des PROGRESS-Beschlusses) in den Mitgliedstaaten und/oder auf EU-Ebene weiterhin relevant? (ii) In welchem Maße entsprechen die (Art der) im PROGRESS Logik-Modell enthaltenen Outputs und Ergebnisse den Bedürfnissen (dargelegt in den Artikeln 4 bis 8 des PROGRESS-Beschlusses)? (iii) In welchem Maße ist die (im strategischen Rahmen von PROGRESS dargelegte) Interventionslogik eine realistische Hypothese für die Transformation von PROGRESS-Outputs in unmittelbare, zwischenzeitliche und letztendliche Ergebnisse?

In allen politischen Feldern von PROGRESS war die Relevanz immer noch stark. Dies konnte aus politischen Dokumenten und anderen schriftlichen Unterlagen abgeleitet werden, ging jedoch auch aus den Interviews mit verschiedenen Akteuren stark hervor. Offensichtlich gibt es für die Europäische Kommission eine gut identifizierte Rolle bei der Sammlung und Verbreitung wichtiger statistischer Indikatoren, insbesondere angesichts der zunehmenden Bedeutung evidenzbasierter politischer Entscheidungsfindung in der Agenda Europe 2020. Engagement für gegenseitiges Lernen und Sensibilisierung sind gleichermaßen relevant und oftmals effektiver als politische Top-Down-Gestaltung.

Die Unterstützung von Netzwerken, NRO und anderen Akteuren ist ebenfalls wichtig und wird beispielhaft dargestellt durch die gute Leistung der drei Experten-Netzwerke über die Gleichstellung der Geschlechter und die zentrale Rolle der NRO-Netzwerke in den Bereichen soziale Eingliederung und Antidiskriminierung. In Bezug auf produziertes Material fällt auf, dass Outputs und Ergebnisse den spezifischen Bedürfnissen der verschiedenen politischen Bereiche oft gut entsprechen.

Während die PROGRESS-Aktivitäten für dieses Bewertungskriterium ein relativ gutes Ergebnis erzielen, gibt es mehrere Themen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Es besteht ein klarer Bedarf an einer Verbesserung des Informationsaustausches / Lernens und an fortgesetzter Sensibilisierung in bestimmten Bereichen sowie eine

weitere Entwicklung statistischer Instrumente, beispielsweise in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter und Antidiskriminierung.

Effektivität

Die Effektivität wurde durch die Beantwortung von fünf Fragen bewertet. (i) Hat PROGRESS die im Logik-Modell dargelegten Outputs erzielt? (ii) In welchem Maße hat PROGRESS zur Realisierung der unmittelbaren im Logik-Modell dargelegten Ergebnisse in Mitgliedstaaten und/oder auf EU-Ebene beigetragen? (iii) In welchem Maße hat PROGRESS zur Realisierung der im Logik-Modell dargelegten Zwischenergebnisse in Mitgliedstaaten und/oder auf EU-Ebene beigetragen? (iv) In welchem Maße hat PROGRESS zur Realisierung der im Logik-Modell dargelegten Endergebnisse in Mitgliedstaaten und/oder auf EU-Ebene beigetragen? (v) In welchem Maße sind PROGRESS Akteure so am Programm beteiligt, dass sichergestellt ist, dass die Interventionen weiterhin so effektiv wie möglich sind?

Von diesen Fragen war die Zwischenstufe am wichtigsten, da die unmittelbaren Ergebnisse (in gewissem Maße) auch durch die jährliche Überwachung gemessen wurden und das Endergebnis aus den oben dargelegten Gründen komplex ist. Im Großen und Ganzen hat PROGRESS in Bezug auf Effektivität ein positives Ergebnis erzielt. In vielen Fällen ergaben die Outputs zufriedenstellende Ergebnisse, sowohl in Bezug auf Qualität als auch auf Quantität. Dies galt für alle politischen Felder, außer für Beschäftigung, wo das Ergebnis etwas niedriger lag.

Die Effektivität könnte durch die Verbesserung der Verbreitung von Good Practices und durch eine Förderung der Erstellung statistischer Instrumente / Indikatoren weiter verbessert werden, so dass eine faktische Grundlage geschaffen wird, wie bereits im allgemeinen Fazit dargelegt. Ein gutes Beispiel dafür ist die Verbreitung der Unterstützung des Senior Labour Inspectors Committee (SLIC – Ausschuss der hohen Gewerbeaufsichtsbeamten), ein klarer Beleg dafür, dass PROGRESS den Aufbau einer Gemeinschaft von Praktikern aus den nationalen Verwaltungen fördert.

Die stärkere Einbindung der Sozialpartner in Partnerschaften wird zum Beispiel im Bereich Beschäftigung benötigt (Programm für gegenseitiges Lernen). In einigen Fällen kann das Hinausgehen über den üblichen Kreis von Akteuren für Informations-/Kommunikationsaktivitäten zum Beispiel im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung hilfreich sein. Die rechtzeitige Verfügbarkeit von Berichten lässt sich verbessern und schließlich kann in einigen Bereichen (beispielsweise Geschlecht und soziale Eingliederung) die Anwendung von Netzwerken von Experten gefördert werden.

Europäischer Mehrwert

Dieses Kriterium wurde durch die Beantwortung von vier Fragen bewertet. (i) Volumeneffekte: Fügt die Intervention der bestehenden Aktion etwas hinzu oder erzeugt sie direkt günstige Effekte, die sich volumenmäßig ausdrücken lassen? (ii) Scope-Effekte: ‚Erweitert‘ die Intervention die bestehende Aktion durch das Ansprechen von Gruppen oder politischen Bereichen, die sonst nicht angesprochen würden? (iii) Agenda-Setting, Innovation und Lerneffekte: Unterstützt die Intervention bewusst Innovation und den Transfer von Ideen, die anschließend in verschiedenen Kontexten „ausgerollt“ werden? (iv): Prozess-Effekte: Beziehen die Verwaltungen der Mitgliedstaaten und teilnehmende Organisationen Vorteile aus der Teilnahme am Programm?

EU-Mehrwert konnte schwieriger sichtbar gemacht werden als Relevanz und Effektivität. Volumen-Effekte sind nicht die wichtigsten erwarteten Ergebnisse von PROGRESS, obwohl manche Effekte sichtbar waren (z. B. in Zuschüssen auf nationaler Ebene und im Follow-up von Fortbildungsveranstaltungen).

Scope-Effekte waren im Hinblick auf neue Themen (wie z. B. Antidiskriminierung, Gender Pay Gap), neue Gruppen oder Akteure (Zuschussempfänger) oder neue Mitgliedstaaten (Antidiskriminierung) evident.

Agenda-Setting, Innovation und Lerneffekte waren schwieriger nachzuweisen als andere Effekte mit Ausnahme von Sozialschutz und sozialer Eingliederung, veranschaulicht durch die Tatsache, dass laut der Umfrage unter Zuschussempfängern vier von fünf Empfänger berichten, dass dank der PROGRESS-Zuschüsse neue Arbeitsverfahren, Innovationen, Methoden und Ansätze von der Zielgruppe oder ihrer Organisation übernommen wurden.

Prozess-Effekte zeigten sich in den meisten Feldern nicht signifikant mit Ausnahme der Gleichstellung der Geschlechter, veranschaulicht durch die Tatsache, dass 100% der Empfänger von Finanzhilfen für die Verbesserung des Gender-Mainstreaming, die an unserer Umfrage teilnahmen, erklärten, dass die Kapazität von Behörden und anderen teilnehmenden Organisationen infolge der Aktion verstärkt worden war. Solche Effekte waren auch in den Seminaren von Rechtsberuflern klar ersichtlich und wurden aufrechterhalten und durch die positive Auswirkung dieser Ereignisse verstärkt.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung des europäischen Mehrwerts wäre eine stärkere Dezentralisation der Elemente der Programmplanung zur Berücksichtigung der verschiedenen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten. Volumen-Effekte könnten durch die Erforschung besserer „Brücken“ zur Finanzierung von anderen Quellen wie der Europäische Sozialfonds erhöht werden. Der Fokus auf das Ansprechen neuer Gruppen/politischer Bereiche sollte in allen politischen Bereichen und bei allen Akteuren erhöht werden, insbesondere zur Verbesserung der schwachen Leistung in Bezug auf Gender-Mainstreaming.

Effizienz

Effizienz wurde durch die Beantwortung von vier Fragen bewertet. (i) In welchem Maße wird der Zugang zur PROGRESS-Finanzierung so verwaltet, dass die Auswahl der am besten geeigneten und kompetenten mit der Durchführung betrauten Stellen in Bezug auf die Programmziele gewährleistet ist? (ii) In welchem Maße sind die Ergebnisse und Ziele von PROGRESS-finanzierten Interventionen klar definiert und gut an mit der Durchführung betraute Stellen und andere relevante Akteure kommuniziert? (iii) In welchem Maße zeigt die Koordination des Haushalts und/oder der Verwaltung genügend Flexibilität zur Anpassung der gelieferten Outputs, um neuen Erkenntnissen oder Gegebenheiten Rechnung zu tragen? Wird die Überwachung eine möglichst effiziente Nutzung der PROGRESS-Ressourcen sicherstellen/unterstützen? (iv) In welchem Maße ist der gesamte Lieferprozess soweit / potenziell so effizient, dass er die PROGRESS-Ergebnisse erzielt?

Von allen Bewertungskriterien ist Effizienz am schwierigsten nachzuweisen. Das ist hauptsächlich auf die allgemeine Schwierigkeit der Bewertung von Effizienz für Aktivitäten zurückzuführen, bei denen sich die Kausalität der politischen Intervention zu den gewünschten Ergebnissen schwer herstellen lässt; daher die Entscheidung für indirekte Wege, die Effizienz, beispielsweise die der Prozesse, zu messen. Eine weitere Schwierigkeit entstand infolge der relativ schlechten Qualität des Materials, auf dem wir unsere Bewertung basieren mussten. Bei den übrigen Kriterien stellten Interviews und Umfragen einen angemessenen Ersatz für fehlende Quellen dar, aber für Effizienz lag dies ein bisschen problematischer.

Bei Prozesseffizienz hat die Europäische Kommission die Rufe nach Vorschlägen/Angeboten oft gut verwaltet. Die Ziele und erwarteten Ergebnisse wurden den relevanten Akteuren gut vermittelt. Die finanzielle Überwachung von Projekten erfolgt stets präzise und proaktiv. Die Information in Ausschreibungen und Vorschlägen ist oftmals klar und deutlich. Die Effizienz bleibt durch eine ausreichende Flexibilität bei der Verwaltung des Haushalts, die die Anpassung an neue Gegebenheiten erlaubt, erhalten. Während die Effizienz des allgemeinen Lieferprozesses gut ist, könnte der Zugang zu Förderprogrammen verbessert werden, indem man ihn auf neue, nicht-spezialisierte Interessengruppen erstreckt. Es könnte sinnvoll sein, die Anwendungs- und Berichterstattungsverfahren zu vereinfachen, da verschiedene Akteure diese als relativ aufwendig und ressourcenintensiv wahrnehmen.