



- PILOTAKTION IN ZUSAMMENARBEIT MIT DER OECD -

# **HINTERGRUND**

Institutionen von hoher Quaidat und gut funktionierende Verwaltungen sind für den effizienten Einsatz und die Wirkung von EU-Mitteln in den Mitgliedstaaten und Regionen entscheidend. Der 7. Kohäsionsbericht sowie jüngste Forschungsarbeiten von Wissenschaftlern und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die sich schwerpunktmäßig mit dem Thema der Finanzierung im Rahmen der Kohäsionspolitik der EU befassen, haben gezeigt, dass Regionen mit schwachen Institutionen größere Schwierigkeiten haben, Mittel aus dem Fonds für regionale Entwicklung und dem Kohäsionsfonds auszuschöpfen und die damit geförderten Investitionen optimal zu nutzen. Die Qualität der Governance auf allen staatlichen Ebenen hat einen Einfluss darauf, wie Kohäsionsinvestitionen zu mehr Wachstum führen. Außerdem können sich Institutionen von hoher Qualität (und damit auch institutionelle Verfahren) positiv auf die Erträge von im Rahmen der Kohäsionspolitik getätigten Investitionen, auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit und das Wirtschaftswachstum auswirken, während Institutionen von schlechter Qualität einen negativen Einfluss darauf haben. Dauer kommt es darauf an, in Governance zu investieren, auf allen staatlichen Ebenen angemessene Kapazitäten für die Verwaltung von EU-Mitteln aufzubauen und tragfähige Investitionsstrategien zu konzipieren.

### DAS PILOTPROJEKT

Die "Pilotaktion zum vorgezogenen Ausbau der Verwaltungskapazitäten für den Programmplanungszeitraum 2021-2027" wurde im Juni 2018 eingeleitet mit dem Ziel, praktische Unterstützung durch Experten der Kommission und der OECD für die Stärkung der Verwaltungskapazitäten von Behörden, die täglich mit EU-Mitteln zu tun haben, zur Verfügung zu stellen. Dabei geht es darum, neue Lösungen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten im Haushaltszeitraum nach 2020 zu erproben und zu entwickeln.

#### Phase I

- Ermittlung von Stärken und besonderen Schwächen, die im Rahmen eines partizipativen Prozesses, an dem alle wichtigen Akteure beteiligt sind, angegangen werden müssen.
- Erstellung von Fahrplänen zur Beseitigung von Schwachstellen zusammen mit Meilensteinen, Zielvorgaben und Fristen.

### Phase II

Umsetzung der wichtigsten einschlägigen Maßnahmen aus den Fahrplänen.



# Die fünf teilnehmenden Programme

- Das Programm "Verkehrsinfrastruktur, Umwelt und nachhaltige Entwicklung" in Griechenland
- Das Lublin-Regionalprogramm in Polen
- Das Extremadura-Regionalprogramm in Spanien
- Das Programm "Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion" in Kroatien
- Das Programm "Regionen im Wachstum" in Bulgarien

Dieser analytische Rahmen ist in den Diagnosevorgang zur Ausarbeitung der Fahrpläne für den Aufbau von Verwaltungskapazitäten eingeflossen.

Regional and Urban Policy

### **DIE WICHTIGSTEN ERKENNTNISSE**



### Baustelle 1: Menschen und organisatorische Führung

- Verwaltungsbehörden verfügen in aller Regel über qualifizierte und professionelle Mitarbeiter, doch werden diese nicht als strategisches Kapital gesehen bzw. geführt.
- Es besteht weithin der Wunsch nach mehr Fortbildungen, doch Lern- und Entwicklungsmodulen fehlt die strategische Weitsicht, und sie werden zu wenig genutzt.
- Verwaltungsbehörden müssen in der Lage sein, die besten Fachkräfte zu rekrutieren und an sich zu binden, fühlen sich jedoch hinsichtlich der Möglichkeiten, die ihnen hierfür zur Verfügung stehen, eingeschränkt.



#### **Baustelle 2: Strategische Umsetzung des Programms**

- Behörden stehen im Hinblick auf ihr strategisches Konzept für die Durchführung von Investitionen alle vor denselben Herausforderungen, was sich auf ihre Effizienz auswirkt.
- Es gibt Spielraum für den Aufbau stärkerer Partnerschaften zwischen den Interessenträgern, insbesondere mit den Begünstigten, u. a. über Konzepte, die besser auf die Bedürfnisse zugeschnitten und zielführender sind.



#### Baustelle 3: Förderliche Rahmenbedingungen

Rahmenbedingungen wie etwa die Qualität des Regelungsumfelds, Rechtssicherheit und rechtliche Stabilität, Bürokratie und die Qualität von Institutionen üben auf die Investitionsfähigkeit insgesamt und die Qualität der Ergebnisse einen nicht unerheblichen Druck aus.



### Übergeordnete Herausforderungen

- Die Art, wie Verwaltungsbehörden arbeiten und wie Programme praktisch umgesetzt werden, bietet Potenzial für mehr Innovation.
- Initiativen zum Aufbau der Verwaltungskapazitäten von Verwaltungsbehörden sollten im geeigneten Maßstab und mit einem strategischen und umfassenden Konzept auf den Weg gebracht werden.

### **DIE WICHTIGSTEN EMPFEHLUNGEN**

Schaffung einer faktengesicherten Grundlage für Initiativen für organisatorische Verbesserungen über systematischere Umfragen zur Mitarbeitermotivation

Ermittlung der gewünschten Kompetenzen und Ausrichtung von Geschäftsabläufen wie Leistungsmanagement und Lern- und Entwicklungsprozesse auf die Verbesserung und Honorierung dieser Kompetenzen

Überprüfung der Strategien für die Kontaktaufnahme mit Bewerbern und die Arbeitgeberattraktivität mit dem Ziel, den Kreis qualifizierter Bewerber zu erweitern

Suche nach Möglichkeiten für die **interne Mobilität** der Mitarbeiter, d. h. eine kurzfristige "Rotation" in verschiedenen Bereichen der Verwaltungsbehörde

Festlegung von Prioritäten für Investitionen in OP, die dem nationalen und regionalen Entwicklungsbedarf Rechnung tragen, durch Einbeziehung von Interessenträgern von OP in die Festlegung und Validierung der Investitionsprioritäten

Einrichtung eines Forums für den Austausch zwischen Verwaltungsbehörden und Koordinierungsstellen

Durchführung von Schulungsprogrammen oder Workshops speziell zur Entwicklung von aussagekräftigen Output- und Ergebnisindikatoren und Techniken zur Bewertung von Daten und Maßnahmen und deren Anwendung Entwicklung einer Strategie und eines Aktionsplans für den Kapazitätsaufbau, die auf die unterschiedlichen, an den OP teilnehmenden Arten von Kommunalverwaltungen abgestimmt sind, im Rahmen eines partizipativen Konzepts (Dialog mit Kommunalverwaltungen und zuständigen nationalen Stellen)

# **VERWALTUNGSBEHÖRDEN**

### Empfehlungen für Baustelle 1: Menschen und organisatorische Führung

Für den Aufbau einer qualifizierten, anpassungsfähigen Belegschaft mit dem richtigen Kompetenz-Mix für eine wirksame Verwaltung von EU-Mitteln könnten Verwaltungsbehörden

- die vorhandenen und gewünschten Kompetenzen für eine wirksame Verwaltung der ESIF mithilfe von Instrumenten wie dem Kompetenzrahmen der Europäischen Kommission und ihrem Tool zur Selbstbeurteilung, durch die Beteiligung von Mitarbeitern und Interessenträgern und einen Leistungsvergleich mit anderen Verwaltungsbehörden ermitteln,
- eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Kompetenzen vornehmen und Stärken und Lücken ermitteln,
- prüfen, wie vorhandene Instrumente, etwa Lern- und Entwicklungsmodule, Fokusgruppen, informelle Netzwerke für den Wissensaustausch usw., in die Entwicklung oder Überarbeitung eines Kompetenzrahmens und in die Kompetenzbewertung einfließen könnten.

#### Für die Gewinnung und Einstellung von Bewerbern mit den richtigen Kompetenzen könnten Verwaltungsbehörden

- zusätzliche Instrumente einsetzen, um Bewerber über die traditionellen Kandidatenkreise hinaus zu gewinnen, etwa über soziale Medien, den Ausbau der Kontakte zu Hochschulen und neu gestaltete Stellenbeschreibungen und Bewerbungsportale,
- ihre Einstellungsverfahren nach Möglichkeit anpassen, um bei der Beurteilung zahlreiche weitere Fähigkeiten und Kompetenzen prüfen zu können,
- prüfen, wie Einstellungs-, Einführungs- und Einarbeitungsprogramme effizienter für die Eingliederung neuer Mitarbeiter und die Vermittlung der Fähigkeiten, die sie benötigen, um sich schnellstmöglich einzuarbeiten und einsatzfähig zu werden, genutzt werden könnten.

# Zur Verbesserung der langfristigen und strategischen Ausrichtung auf Lernen und Entwicklung könnten Verwaltungsbehörden

- eine faktengesicherte Grundlage über Qualifikationserfordernisse mithilfe einer Lückenanalyse (siehe oben) und durch Einholung von konstruktivem Feedback von allen Mitarbeitern auf den verschiedenen operativen Ebenen und der obersten Leitung zu ihrem Lern- und Entwicklungsbedarf aufbauen,
- den Mitarbeitern für ihre eigene Laufbahnentwicklung mehr Verantwortung auferlegen, indem sie den Mix von Lernmöglichkeiten, die ihnen zur Verfügung stehen, etwa Präsenzschulungen, Online-Kurse, interaktive Workshops usw., erweitern. Das Instrument der Europäischen Kommission zur Förderung des Peer-Austauschs das TAIEX-REGIO Peer2Peer-Instrument könnte zu diesem Zweck verwendet werden,
- Lern- und Entwicklungsinitiativen auf einen Kompetenzrahmen abstimmen und diesen als Teil der laufenden Leistungsmanagement- und Laufbahnentwicklungsprozesse integrieren.

## Zur Verbesserung des Engagements und der Motivation der Mitarbeiter könnten Verwaltungsbehörden

- eine faktengesicherte Grundlage mithilfe von systematischeren Befragungen zur Mitarbeitermotivation und zum Ausscheiden von Mitarbeitern schaffen. Zur Verbesserung der Vergleichbarkeit sollte diese an eine möglichst breite Zielgruppe verteilt werden, wobei sorgfältig darauf zu achten ist, dass die Ziele im Vorfeld kommuniziert werden und die Akzeptanz durch die oberste Leitung gewährleistet ist,
- die Kommunikation rund um zentrale Geschäftsprozesse etwa Leistungsmanagement verbessern, um die Verfügbarkeit von Informationen zu verbessern und die Transparenz in Bezug auf Entscheidungen, die sich auf die Laufbahn der Mitarbeiter auswirken, etwa Beförderung, Zugang zu Schulungen, leistungsabhängige Vergütung usw., zu erhöhen,
- über regelmäßige "Town Hall"-Meetings, Diskussionsgruppen sowie Fachausbildungen für Führungskräfte systematischer für Akzeptanz durch die oberste Leitung und durch Führungskräfte für Initiativen zum Mitarbeiterengagement sorgen.

# Zur Entwicklung von Fähigkeiten zur strategischen Personalplanung könnten Verwaltungsbehörden zur Bewältigung der Herausforderungen im Zeitraum 2021-2027

- Personalabteilungen strategischer positionieren, damit diese bei der Erreichung der Ziele der Organisation ein stärkeres Gewicht einnehmen, insbesondere über die Ermittlung, Einstellung und Weiterentwicklung von Potenzialträgern,
- die Auswirkungen der Personalpolitik und der damit verbundenen Verfahren beobachten, Daten über die Arbeitskräfte erheben und überprüfen und ihre Strategien bei Bedarf anpassen, einschließlich über eine Umverteilung der finanziellen und personellen Ressourcen in Einklang mit den Zielen der Organisation,
- die gewünschten Kompetenzen ermitteln und Geschäftsabläufe wie Leistungsmanagement und Lern- und Entwicklungsprozesse auf die Verbesserung und Honorierung dieser Kompetenzen ausrichten.

# Zur Gewährleistung der Einsatzfähigkeit ihrer Organisationsstruktur könnten Verwaltungsbehörden

- ermitteln, ob die bisherige Organisationsstruktur und der Organisationsplan den Herausforderungen in der Zeit nach 2020 standhalten können und agil genug sind, damit Chancen gewinnbringend genutzt werden können,
- den Spielraum in Konstellationen ermitteln, in denen grundlegende Änderungen aufgrund starrer Rechtsvorschriften nicht möglich sind, und hierzu einen Dialog über Ressourcen und Geschäftsabläufe mit operativen Mitarbeitern und der Leitung aufnehmen,

• Wege finden, um mithilfe der Möglichkeiten von Zeitarbeits- oder Kurzzeitarbeitsverträgen die Arbeitsabläufe auf die personellen Ressourcen abzustimmen.

# Zur Verbesserung der internen Mobilität und der Abstimmung der Qualifikationen auf die Anforderungen könnten Verwaltungsbehörden

- einen Pool von Mitarbeitern mit den entsprechenden Qualifikationen, Fähigkeiten und Kompetenzen aufbauen, die kurzfristig in einen anderen Bereich der Verwaltungsbehörde abgeordnet werden oder mit einem anderen Arbeitnehmer den Arbeitsplatz tauschen können,
- interne Mobilität in Leistungsmanagement- und Lern- und Entwicklungspläne integrieren, damit Führungskräfte diese als Instrument für die Förderung ihrer Mitarbeiter nutzen können,
- allen Mitarbeitern Möglichkeiten, Anforderungen und Erwartungen klar vermitteln und die Genehmigungsverfahren für die interne Mobilität vereinfachen.

#### Zur Verbesserung des Wissensmanagements und der Kommunikationsflüsse könnten Verwaltungsbehörden

- Anwendergemeinschaften oder Diskussionsgruppen unter den Mitarbeitern auf der operativen Ebene, ggf. unter Beteiligung der Leitungsebene, zur Verbesserung des Wissensflusses entwickeln und fördern für den Fall, dass starre organisatorische oder institutionelle Strukturen als Auslöser von Engpässen in der Programmplanung wahrgenommen werden
- ein Intranet aufbauen, in dem die Mitarbeiter auf Informationen zugreifen können, ohne dass sie über offizielle Kanäle gehen müssen (z. B. schriftliche Antwort auf schriftliche Fragen zur Auslegung von Rechtsvorschriften),
- falls es bereits Instrumente als Systeme zur Dokumentenverfolgung gibt, sollten Verwaltungsbehörden Zeit in die Schaffung einer gemeinsamen Kultur für die Nutzung dieser Systeme durch das Personal investieren, da unterschiedliche Herangehensweisen häufig die Effizienz eines Systems beeinträchtigen können.

### Empfehlungen für Baustelle 2: Strategische Umsetzung der operationellen Programme (OP)

# Für ein stärker strategisch ausgerichtetes Konzept für die Planung, Programmplanung und Prioritätensetzung könnten Verwaltungsbehörden

- die Auswirkungen jedes einzelnen Schritts des Umsetzungsprozesses prüfen, um zu ermitteln, wie das Programm so verwaltet werden kann, dass es dazu beiträgt, die Ziele zu erreichen, zugleich jedoch auch einen Beitrag zur Verwirklichung der nationalen sektorbezogenen oder regionalen Entwicklungsziele leistet,
- Schwerpunkte bei den Investitionen festlegen, die dem nationalen und regionalen Entwicklungsbedarf Rechnung tragen, indem Interessenträger in die Festlegung, Prüfung und Bestätigung der Investitionsprioritäten eingebunden werden mit dem Ziel, die Robustheit zu gewährleisten, Wissensgrundlagen zu erweitern und das Potenzial zu steigern, im Rahmen von Projektausschreibungen Vorschläge einzureichen (durch mehr "Eigenverantwortlichkeit"),
- zu Beginn eines Programmplanungszeitraums gemeinsame oder sich gegenseitig ergänzende Ziele zwischen verschiedenen Programmen oder Prioritäten definieren und Projektkriterien aufstellen, die eine solche gegenseitige Ergänzung begünstigen könnten,
- Anreize schaffen, um Synergien innerhalb und zwischen den Programmen zu erzielen, beispielsweise durch Einführung von Bonuspunkten für Projekte, mit denen die Ziele in mehr als einem Schwerpunktbereich erreicht werden können, oder für integrierte Projekte, die zu mehr als einem Programm beitragen.

# Zur Optimierung der Koordinierung bei der Gestaltung und Umsetzung der Programme könnten Verwaltungsbehörden

• sich einen Überblick über die bereits vorhandenen Mechanismen für den Dialog (thematische Arbeitsgruppen, Netzwerke, Ausschüsse, Unterausschüsse usw.) verschaffen und prüfen, ob diese durch ein Dialoggremium mit diversen Interessenträgern ergänzt werden müssen, das sich ausschließlich mit dem Programm befasst, oder eines, das den Dialog zwischen verschiedenen Verwaltungsbehörden des Landes unterstützt. Oder prüfen, ob die bestehenden Dialoggremien rationeller gestaltet und angepasst werden müssen. Sicherstellen, dass den Dialogmechanismen klare Ziele vorgegeben werden.

# Zur Schließung von Informationslücken, zur Verbesserung des Wissensaustauschs und zum Ausbau der Kommunikation könnten Verwaltungsbehörden

- einen stärker belastbaren Bottom-up-Ansatz für den Informations- und Erfahrungsaustausch im gesamten Umsetzungssystem aufbauen und hierzu regelmäßige Interaktionsmöglichkeiten für eine wechselseitige Kommunikation mit zwischengeschalteten Stellen und Begünstigten in Bezug auf Veränderungen bei den Regelungen, Abläufen oder Programmen schaffen,
- für eine regelmäßige und gut strukturierte Kommunikation mit den Begünstigten sorgen, u. a. durch aktive Vermittlung der Vorteile, die die Mittel den Begünstigten bei der Verwirklichung ihrer Entwicklungsziele bieten,
- den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, ihre Meinung und ihr Verständnis des Investitionsbedarfs vor Ort, der vorgeschlagenen Projektergebnisse oder der EU-Fonds im Allgemeinen zu äußern.

### Für einen wirksamen Kapazitätsaufbau bei den Begünstigten könnten Verwaltungsbehörden

- die Interaktion mit und die Unterstützung von Begünstigten optimieren, etwa durch Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle für Begünstigte während des gesamten Projektabwicklungszyklus,
- die Häufigkeit und Qualität der den Begünstigten entweder durch die Verwaltungsbehörden oder durch zwischengeschaltete Stellen angebotenen Beratung und Unterstützung verbessern, indem zu Beginn eines Programmplanungszeitraums ein umfassendes Verständnis ihrer Begünstigten und deren tatsächlichen Kapazitäten geschaffen und die ermittelten Kapazitätslücken als Grundlage genutzt werden, um zu klären, wer beim Aufbau von Kapazitäten in bestimmten Bereichen helfen sollte, und wie,
- einen regelmäßigen und ständigen Informationsaustausch mit und unter den Begünstigten über interaktive Workshops, Netzwerke, Online-Tutorials usw. fördern,
- Partnerschaften mit Organisationen, die Begünstigte unterstützen, eingehen, beispielsweise Berater, Wirtschaftskammern und regionale Spitzenverbände, um den Bedarf an Kapazitäten zu ermitteln und entsprechende Workshops anzubieten.

# Zur aktiven Kontaktaufnahme und Zusammenarbeit mit einer breiten Basis externer Interessenträger könnten Verwaltungsbehörden

- sicherstellen, dass die Interessenträger während des gesamten Zyklus der Programminvestitionen, von der Planung und Umsetzung bis hin zur Phase der Überwachung und Bewertung, einbezogen werden,
- Dialogplattformen für diverse Interessenträger aufbauen, damit diese im breiteren Maßstab und effizienter Beiträge leisten können, etwa die Einrichtung eines sektorübergreifenden ESIF-Dialogforums mit einer breiten Teilnehmerschaft, der Begünstigte, andere Stellen des öffentlichen und privaten Sektors sowie der Zivilgesellschaft usw. angehören.

#### Für eine bessere strategische Ausrichtung der Programmumsetzung könnten Verwaltungsbehörden

- die Kanäle, über die Ausschreibungen veröffentlicht werden (z. B. über soziale Medien, spezielle Apps, Sitzungen der Wirtschaftskammern, Berufsverbände, Hochschulen, NRO-Netzwerke usw.), erweitern,
- einen Piloten konzipieren, um neue Ansätze für Ausschreibungsverfahren und die Projektauswahl zu erproben,
- eine Pipeline von ausführungsbereiten Projekten erstellen, damit die Verwaltungsbehörde diese so schnell wie möglich auf den Weg bringen kann, sobald der neue Zeitraum begonnen hat, und die Auswirkungen einer möglichen Übertragung von Projekten in einen neuen Programmplanungszeitraum auf ein Mindestmaß reduzieren.

# Zur Erweiterung der Praxis der Leistungsmessung zugunsten von faktengesicherten Grundlagen und Ergebnisevaluationen könnten Verwaltungsbehörden

- Schulungsprogramme oder Workshops speziell zur Entwicklung von aussagekräftigen Output- (Programmumsetzung) und Ergebnisindikatoren und Techniken zur Bewertung von Daten und Maßnahmen sowie zum Verständnis der Frage, wie das Erlernte auf die Programmgestaltung, Programmplanung und auf Anpassungen angewendet werden kann, durchführen. Diese Workshops können auf nationaler Ebene für alle Verwaltungsbehörden (z. B. von einer nationalen Koordinierungsstelle zusammen mit einem statistischen Amt) oder auf EU-Ebene für die nationalen Koordinierungs- und Verwaltungsbehörden geplant und umgesetzt werden,
- die Erhebung quantitativer Daten durch die Erhebung qualitativer Daten ergänzen, u. a. in Erhebungen, Untersuchungen von Fokusgruppen und Evaluierungsstudien.

### NATIONALE BEHÖRDEN

Diese Pilotaktion befasst sich mit einer Reihe von Themen, die nur mit Unterstützung und mithilfe von Maßnahmen auf einer höheren Ebene behandelt werden können. Dabei zeichnen sich besonders folgende Themen ab:

- In Verbindung mit der Frage, wie Verwaltungsbehörden arbeiten und wie die Programme praktisch umgesetzt werden, muss viel innovativer vorgegangen werden.
- Der Aufbau von Verwaltungskapazitäten von Verwaltungsbehörden sollte im geeigneten Maßstab erfolgen.
- Einer zeitnahen Durchführung der Investitionen könnte es zugutekommen, wenn der Ansatz in Bezug auf die auf nationaler Ebene geltenden Gesetze und Bestimmungen für die ESIF überdacht wird.
- Es ist Spielraum für eine Neubewertung und eine mögliche Neuausrichtung der institutionellen Regelungen für Verwaltungs- und Kontrollsysteme und für Überwachungsausschüsse vorhanden, diese so umzugestalten, dass sie sich besser für den angestrebten Zweck eignen.
- Die Notwendigkeit des Überdenkens und der Neuausrichtung gilt auch für die praktische Einbindung der Überwachungsausschüsse.
- Eine stärkere Beteiligung und Einbeziehung von Verwaltungsbehörden in strategische und operative Überlegungen könnten aktiver angestrebt oder gefördert werden.

## DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

Die im Rahmen dieses Piloten zusammengetragenen Informationen haben mehrere zusätzliche Bereiche aufgezeigt, in denen die Europäische Kommission prüfen könnte, wie sie die Kapazität von Verwaltungs- und anderen Behörden im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der EU-Kohäsionspolitik am besten stärken könnte. Dabei zeichnen sich insbesondere vier Bereiche ab:

- Der Aufbau von Verwaltungskapazitäten von Verwaltungsbehörden sollte im geeigneten Maßstab erfolgen.
- Verwaltungsbehörden könnte eine gezieltere Unterstützung zugutekommen, die der Vielfalt der institutionellen Akteure und den Sachzwängen, mit denen sie konfrontiert sind, Rechnung trägt.
- Es könnten noch weitere Anreize geschaffen werden, damit nationale Behörden bei der Entwicklung von Verwaltungs- und Kontrollsystemen und der für die Umsetzung der Programme erforderlichen Abläufe Verwaltungsbehörden hinzuzuziehen.
- Die Schaffung eines Forums für den Austausch zwischen Verwaltungsbehörden wäre wünschenswert und hilfreich.



