

Projektbeschreibung Programmevaluation

1 Einleitung

Die Programmevaluation bildet ein wichtiges Instrument im Rahmen der Umsetzung des Programms MÜLHEIM 2020. Dementsprechend besteht hierbei die Verpflichtung zu einer professionellen Herangehensweise, für die sich die Stadt Köln einer externen Unterstützung bedienen möchte. Die Programmevaluation soll daher nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) europaweit ausgeschrieben werden.

2 Eckpunkte des Programms MÜLHEIM 2020

2.1 Wichtige konzeptionelle Elemente des Integrierten Handlungskonzeptes

Das Integrierte Handlungskonzept (IHK) ist die wesentliche Arbeitsgrundlage für die Programmevaluation. Es basiert auf folgenden wesentlichen konzeptionellen Aspekten:

- **Integrierter Ansatz**

Zur strukturellen Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation werden **Wirkungszusammenhänge** zwischen den drei Handlungsfeldern Lokale Ökonomie, Bildung sowie Städtebau in Konzeption und Umsetzung von Projekten **explizit** berücksichtigt.

- **Lebenslaufkonzept¹**

Zur Verbesserung beruflicher Voraussetzungen stellt dieser Ansatz die Bedeutung lebenslangen Lernens vom Aufwachsen im Elternhaus bis zum Alter in den Mittelpunkt. Dies erlaubt eine ganzheitliche Betrachtung vorhandener Probleme und die Konzeption und Umsetzung geeigneter Projekte.

2.2 Aufbau des Programms

Im Programm MÜLHEIM 2020 werden in den drei Handlungsfeldern rund 40 Projekte durchgeführt. In den Handlungsfeldern Bildung und Lokale Ökonomie gibt es darüber hinaus Büros, die Projekte bündeln und die beteiligten Akteure miteinander vernetzen sollen.

Während die fachlichen Projekte des Programms von den zuständigen Fachämtern der Stadt Köln gesteuert und verantwortet werden, werden die programmbegleitenden Projekte „Controlling“, „Stadtteil- und Programmmarketing“ sowie „Programmevaluation“ vom Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Amt 15) verantwortet und gesteuert. Das Amt hat auch die Zielverantwortung für das Gesamtprogramm.

Die Projekte des Programms befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung. Die Mehrzahl der Projekte in den Handlungsfeldern Bildung, Lokale Ökonomie und Städtebau

¹ siehe Integriertes Handlungskonzept zu MÜLHEIM 2020 Seite 29 ff

haben bereits begonnen, einige andere befinden sich noch im Vergabeverfahren beziehungsweise müssen noch ausgeschrieben werden.

2.3 Steuerungsstruktur

Die Steuerung des Programms gehört mit zu den zu bewertenden Schwerpunktthemen der Programmevaluation. Aus diesem Grund wird sie hier kurz erläutert.

Das Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Amt 15) ist für die Gesamtkoordination und -steuerung des Programms MÜLHEIM 2020 zuständig. Dem Amt 15 obliegt die Zielverantwortung für das Programm. Für die Aufgabenbereiche Controlling, Programmevaluation und Stadtteil- und Programmmarketing bedient sie sich der Unterstützung externer Dienstleister.

Das Amt bildet das Bindeglied zu allen involvierten Ämtern innerhalb der Verwaltung und berichtet den politischen Gremien. Alle Kontakte zur Bezirksregierung Köln als für die Fördermittel zuständige Bewilligungsbehörde laufen über das Amt für Stadtentwicklung und Statistik. Dies betrifft zum Beispiel die Mittelabrufe, alle Veränderungen in Projekten oder im Gesamtprogramm sowie alle sonstigen Abstimmungen mit dem Fördermittelgeber.

Die Fachämter verantworten die Umsetzung der Projekte und steuern die Projektträger in der Leistungserbringung. Die Steuerung erfolgt im engen Rahmen des Vergaberechts. Dies bedeutet, dass Änderungen der Ziele oder des Leistungsumfangs erschwert sind. Dies schränkt die Steuerungsmöglichkeiten im Vergleich zu einer normalen Projektsteuerung ein.

Über die Steuerung der Projekte hinaus sind in den Handlungsfeldern Steuerungsgruppen eingerichtet worden, die mit Vertretern der verantwortlichen Fachämter und weiteren Beteiligten besetzt sind. Diese Gruppen stimmen projektübergreifende Aktivitäten in den Handlungsfeldern ab und schaffen dadurch Synergien in der Durchführung der Projekte.

Die Steuerung der Umsetzung des Gesamtprogramms wird durch den Lenkungskreis Gesamtprogramm unterstützt. Hier erfolgt die Abstimmung handlungsfeldübergreifender Aktivitäten im Sinne der Zielsetzungen des Gesamtprogramms. Der Lenkungskreis wird vom Oberbürgermeister geleitet und ist darüber hinaus mit den Beigeordneten der am Programm beteiligten Dezernate besetzt. Er entscheidet insbesondere über Konfliktfälle und Maßnahmen, die in den Steuerungsgruppen nicht geklärt werden können oder deren Entscheidungskompetenz übersteigen.

2.4 Controlling

Grundlegende Zielsetzung des programmbegleitenden Controllings ist die Schaffung von Transparenz zur Zielerreichung des Gesamtprogramms und der Projekte. Dadurch unterstützt es die Gesamtkoordination von MÜLHEIM 2020 in der Steuerung des Gesamtprogramms und die Fachämter in der Steuerung der von ihnen verantworteten Projekte.

Das Controlling schafft Transparenz hinsichtlich des Sachstands und des Fortschritts von Projekten in den Dimensionen Leistungen, Kosten, Termine und Wirkungen (im Sinne eines einfachen Wirkungs-Controllings). Diese Aufgabe schließt die Analyse von Abweichungen und Empfehlungen zu deren Korrektur ein. Damit sollen Fehlentwicklungen in der Umsetzung der Projekte und des Gesamtprogramms möglichst frühzeitig erkannt und verhindert werden.

Zur Beurteilung von Stand und Fortschritt der Projekte wird ein mit den Beteiligten abgestimmtes Zielsystem für das Gesamtprogramm erarbeitet und eine Steuerungsstruktur (siehe

Abschnitt 2.3) aufgebaut. Ein dazu passendes Berichtssystem mit einer zugehörigen Datenbasis dient der Unterstützung der beteiligten Projektverantwortlichen und Gremien bei ihrer Steuerungsaufgabe. Gleichzeitig stellt es den Informationsfluss und die Einhaltung von einheitlichen Standards in der Programmsteuerung sicher.

Das Controlling unterstützt die Programmevaluation und das Stadtteil- und Programmmarketing durch Daten, Auswertungen und Berichte zum Stand des Gesamtprogramms und der Projekte.

2.5 Stadtteil- und Programmmarketing

Das **Stadtteil- und Programmmarketing** unterstützt die Umsetzung von MÜLHEIM 2020 durch einen aktiven Prozess zur Konsens- und Imageentwicklung, der schwerpunktmäßig die Entwicklung eines neuen „Mülheim-Gefühls“ und die Ausbildung eines eigenständigen Profils des Programmgebiets fördert. Dabei berücksichtigt es die Ebenen des Gesamtprogramms, der Handlungsfelder sowie der Projekte. Es berät die Projektträger in der Öffentlichkeitsarbeit, unterbreitet Aktionsvorschläge und setzt diese um.

3 Zielsetzung des Projekts Programmevaluation

Die **Programmevaluation** überprüft, wie sich das Programm MÜLHEIM 2020 in Hinblick auf strukturelle Verbesserungen der wirtschaftlichen und sozialen Situation im Programmgebiet auswirkt. Dabei werden die Wirkungsweise, die Wirksamkeit und die Wirkungszusammenhänge der Maßnahmen des Gesamtprogramms analysiert und bewertet. Insbesondere die **Konzeption**, die **Umsetzung** und die **Auswirkungen** des Programms als Ganzes sind Schwerpunkte der Untersuchung.

Im Unterschied zum Controlling bewertet die Programmevaluation die Zielerreichung des Gesamtprogramms unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den Handlungsfeldern. Die Analyse und Bewertung erfolgt auf der Grundlage von differenzierten **Themenschwerpunkten**, die über die Fragestellungen des Controllings hinausgehen (siehe Abschnitt 5), jedoch dessen Erkenntnisse als Grundlage nutzen.

Die Programmevaluation überprüft den modellhaften **integrierten Ansatz** als Kombination aus sozial-integrativen (Handlungsfelder Bildung und Lokale Ökonomie) und städtebaulichen Maßnahmen. Dazu gehört auch die Bewertung, ob dieser Ansatz prinzipiell für eine Strukturförderung geeignet und auf andere ähnlich gelagerte Gebiete übertragbar ist.

Die Programmevaluation soll den Einfluss des **Kontextes** auf die Umsetzung von MÜLHEIM 2020 klären. Dazu gehören insbesondere die Auswirkungen der **Rahmenbedingungen** und des **Umfelds** auf den Erfolg des Gesamtprogramms. Damit schafft die Programmevaluation die Grundlagen für eine fundierte Einschätzung darüber, welche Ergebnisse und Wirkungen vom Gesamtprogramm **realistisch** zu erreichen sind.

Zu den **Rahmenbedingungen** gehören zum Beispiel die Förderbedingungen, die für die Umsetzung von EU-/Bund-/Landes-Programmen gültig sind. Auch die Strukturen einer Stadtverwaltung haben Einfluss auf den Erfolg des Programms.

In Bezug auf das **Umfeld** ist wichtig, zu klären, wie die wesentlichen Akteure in das Programm eingebunden sind und in welcher Weise sie den Erfolg des Programms beeinflussen.

Durch die Programmevaluation werden die **Erfahrungen** aus der Konzeption und Durchführung des Programms **gesichert** und für andere ähnlich gelagerte Projekte verfügbar ge-

macht. Dazu tragen insbesondere die Analyse und Bewertung der im Umsetzungsprozess eingesetzten Vorgehensweisen und Verfahren bei.

Die Programmevaluation erarbeitet aus den Analysen und Bewertungen konkrete **Empfehlungen**, die den beteiligten Akteuren eine fundierte Grundlage für Diskussionen und Entscheidungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Programms liefern sowie Rückschlüsse für die Umsetzung zukünftiger Programme ermöglichen.

4 Zielgruppen

Bei der Umsetzung der Programmevaluation sind die Fördermittelgeber (EU, Bund und Land NRW), die Auftragnehmer der Projekte, die politischen Gremien sowie die Stadtverwaltung Köln als Zielgruppen zu berücksichtigen.

5 Beschreibung der Programmevaluation und ihrer Aufgabenschwerpunkte

Die Programmevaluation soll in einer **Gesamtbetrachtung** das Programm MÜLHEIM 2020 in Hinblick auf bestimmte **Themenschwerpunkte** analysieren, bewerten und daraus Empfehlungen für weitere ähnlich gelagerte Programme ableiten. Die zu bearbeitenden Fragestellungen betreffen dabei sowohl den Ansatz, die Wirkungen als auch das Vorgehen in Konzeption und Umsetzung des Gesamtprogramms.

Die Programmevaluation bearbeitet folgende **Themenschwerpunkte**:

- **Zielerfüllung und Wirkungen des Programms**
- **Eignung des Integrierten Ansatzes**
- **Einfluss von Rahmenbedingungen und Projektumfeld**
- **Projektdurchführung (inklusive Projektsteuerung)**
- **Empfehlungen**

5.1 Zielerfüllung und Wirkungen des Programms

Im Integrierten Handlungskonzept sind die Ziele des Programms zu einem frühen Zeitpunkt festgelegt worden. In jeder Ausschreibung zu den Einzelprojekten sind Projektziele hauptsächlich in Form von quantitativen Indikatoren beschrieben worden. Über das Controlling wird nachgehalten, ob diese Ziele (im Sinne von „output“ und soweit erkennbar auch als „outcome“) erreicht worden sind.

Die Programmevaluation bewertet das **Gesamtergebnis** (im Sinne von „output“), das in Bezug auf die formulierten Ziele erreicht worden ist, insbesondere vor dem Hintergrund des Ansatzes, der Rahmenbedingungen und des Umfelds.

Darüber hinaus untersucht die Programmevaluation die **Wirkungen** (im Sinne von „outcome“), die vom Programm erzielt worden sind, so weit diese bis zum Programmende erkennbar sind. Sie betrachtet und bewertet dabei auch, in welchem Ausmaß strukturelle Verbesserungen der wirtschaftlichen und sozialen Situation in der Programmlaufzeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen überhaupt realistisch erreichbar sind, und welche Verbesserungen erst nach dem Programmende zu erwarten sind.

In der Programmevaluation sollen sowohl relevante „messbare“ als auch „nicht-messbare“ Wirkungen (wie zum Beispiel Imagewirkungen) untersucht werden. Da die Wahrnehmung

der erzielten Wirkungen auch stark davon abhängig ist, wer die Beobachtungen macht, muss die Programmevaluation klären, wer die Wirkungen beurteilen kann und soll.

5.2 Eignung des Integrierten Ansatzes

Als erste Stadt in Nordrhein-Westfalen führt die Stadt Köln mit MÜLHEIM 2020 ein Strukturentwicklungsprojekt mit einem Integrierten Ansatz als Verbindung zwischen den Handlungsfeldern Bildung, Lokale Ökonomie und Städtebau unter den Förderbedingungen der beteiligten Drittmittelgeber durch. Bislang fehlen Erfahrungen, ob dieser Ansatz geeignet ist, um die Ziele der Strukturförderung zu erreichen. Dabei sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Ist der Integrierte Ansatz des Programms geeignet in Bezug auf
 - ⇒ die Orientierung an einem Lebenslaufkonzept,
 - ⇒ die Benennung und Positionierung der Handlungsfelder,
 - ⇒ die Förderung einer strukturellen Entwicklung sowie
 - ⇒ den einzuhaltenden Förderrahmen?
- Entsprechen die Projekte den Ansprüchen des Integrierten Ansatzes?

5.3 Einfluss von Rahmenbedingungen und Projektumfeld

Im Programm MÜLHEIM 2020 müssen eine Vielzahl von formalen und rechtlichen **Rahmenbedingungen** berücksichtigt werden, die Einfluss auf die Umsetzung und die Zielerreichung des Projektes haben. Die Rahmenbedingungen werden auf unterschiedlichen Ebenen wie EU, Bund, Land NRW sowie durch rechtliche Regelungen der Kommunalverwaltung gesetzt.

In der Stadtverwaltung Köln liegen bislang keine Erfahrungen mit Strukturentwicklungsprojekten der Komplexität von MÜLHEIM 2020 unter den Bedingungen des zu beachtenden **Förderrahmens** vor.

Vor diesem Hintergrund der Förderbedingungen klärt die Programmevaluation, ob die Ziele von MÜLHEIM 2020 unter diesen Bedingungen richtig gewählt sind. Ergänzend bewertet sie die Eignung des Förderrahmens zur Förderung einer strukturellen Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation im Programmgebiet.

Als weitere Rahmenbedingung berücksichtigt die Programmevaluation auch die **organisatorische Einbettung des Projekts** in die Strukturen der Stadtverwaltung Köln.

Das Programm MÜLHEIM 2020 ist in ein komplexes **Umfeld** eingebettet, das einen starken Einfluss auf die Durchführung und den Erfolg des Projekts ausübt. Zu diesem Umfeld gehören unmittelbar Beteiligte wie zum Beispiel Fachämter, Projektträger und das Amt für Stadtentwicklung und Statistik sowie an der Durchführung beteiligte Gremien (z.B. Lenkungskreis, sowie Forum Bildung und Forum Wirtschaft).

Weiter gehören dazu Akteure wie Land, Bund und EU als Fördermittelgeber sowie die politischen Gremien der Stadt Köln. Auch Interessengruppen innerhalb der am Programm beteiligten Stadtteile üben einen zum Teil starken Einfluss aus, der auf das Image des Programms bei den Bürgern und der Stadtgesellschaft wirkt.

Alle diese Akteure haben unterschiedliche Interessen und einen unterschiedlich starken Einfluss auf die Umsetzung, die öffentliche Wahrnehmung und den Erfolg des Programms.

5.4 Projektdurchführung (inklusive Projektsteuerung)

Von der Auftragserteilung des Integrierten Handlungskonzepts „MÜLHEIM 2020 Wege öff-

nen – Übergänge schaffen – Zusammen wachsen“ im Jahr 2007 bis zum Programmende im September 2014 durchläuft das Programm MÜLHEIM 2020 einen mehrjährigen Prozess.

Dieser Gesamtprozess lässt sich in logisch zusammengehörige Phasen mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten und unterschiedlichen Beteiligten unterteilen. Zu diesen Abschnitten gehören zum Beispiel die Vorbereitung, die Initiierung der Einzelprojekte, die Ausschreibungs- und die Durchführungsphase sowie der Abschluss des Programms.

Da die Stadtverwaltung Köln mit diesem Programm Neuland betreten hat, zeigt die Programmevaluation auf, wie der Gesamtprozess und die einzelnen Abschnitte gesteuert und umgesetzt wurden, um daraus Erkenntnisse für weitere ähnlich gelagerte Programme abzuleiten. Dies betrifft unter anderem die Eignung der zur Umsetzung des Programms eingesetzten Vorgehensweisen und Verfahren. Darüber hinaus untersucht die Programmevaluation auch, welche Bedingungen sich auf die Durchführung förderlich oder hinderlich ausgewirkt haben.

5.5 Empfehlungen

Der von der Programmevaluation zu fertigende **Abschlussbericht** trifft u.a. Aussagen bzw. Empfehlungen in Bezug auf die Sicherung der Nachhaltigkeit des Programms sowie auf die Übertragbarkeit auf ähnlich gelagerte zukünftige Programme enthalten. Auf Basis der zu 5.3 und 5.4 gewonnenen Erkenntnisse soll die Programmevaluation Empfehlungen bzw. Optimierungsvorschläge zur Organisation und Einbettung eines solchen Programms in die Strukturen von Fördermittelgebern und –nehmern entwickeln.

Da die Durchführung dieses Programms unter EFRE-Bedingungen für die Stadtverwaltung Köln Neuland war, ist ein weiterer wichtiger Schwerpunkt der Empfehlungen, aufzuzeigen, was die Stadt bzw. die Beteiligten aus den Erfahrungen in der Umsetzung von MÜLHEIM 2020 lernen können.

6 Kosten

Die Kosten für das Projekt Programmevaluation belaufen sich auf 502.180,00 € brutto. Eine Bewilligung wurde im Dezember 2009 durch das Ministerium für Bauen und Verkehr erteilt. Die Kosten werden im Rahmen einer europaweiten Ausschreibung nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) konkretisiert.