

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 15010 Organisationsudvikling



EVALUERING AF KAPACITETSUDVIKLING FELTAFPRØVNING AF METODE



evalueringresumé

2005.01

Hovedformålet med evalueringen er at bidrage til udvikling af Danidas og samarbejdspartneres viden om, hvordan man støtter organisationers kapacitetsudvikling. En gradvis fremgangsmåde med udarbejdelse af en analytisk ramme, forstudier af 18 danske bistandsprogrammer, og design af metode for evaluering af kapacitetsudvikling (CDOE) er blevet fulgt. Endelig er metoden blevet afprøvet i felten i Ghana på to danskstøttede programmer, nemlig vandsektor og decentraliseringsreform. Der er redegjort for hvert skridt i processen, og metoden er detaljeret gennemgået (på engelsk) i rapporten 'Resultat-orienteret tilgang til Kapacitetsforandring'(ROACH). På sigt skal evalueringen føre til udarbejdelse af retningslinjer for bistand til kapacitetsudvikling.

1. Hovedkonklusioner

Den udviklede metode til evaluering af kapacitetsudvikling (CDOE) er blevet afprøvet ved konkret evaluering af bistand til kapacitetsudvikling til udvalgte organisationer i Ghana siden slutningen af 90'erne: inden for decentraliseringsprogrammet for Ministeriet for kommuner og Landdistriktudvikling (MLGRD) og Ghana's den Kommunale Landsforening (NALAG); og i vandsektoren Styrelsen for vand- og sanitetsforsyning til Lokalsamfund (CWSA); endelig for begge programmer South Tongu-distriktet i Volta regionen. Alle organisationer er blevet støttet af flere donorer, herunder med betydelig bistand fra Danida.

Hovedkonklusionen for metodeevalueringen er, at *metodetilgangen er nyttig og brugbar*, men at anvendelse af den vil kræve klarere fastlæggelse af, hvad der er praktisk muligt. Endvidere, at den *analytiske ramme på en god måde komplementerer metodetilgangen* og underbygger den begrebsmæssigt og teoretisk.

Analyserammens *tre søjler* – ressourceorientering, åben systemtilgang, og funktionel-rationelle overfor politiske organisationsdimensioner – er stort set *konsistente med metodens tilgang*. Den resultatorienterede tilgang til kapacitetsforandring (ROACH) er også konsistent med den vægt, som metoden lægger på direkte resultater (outputs) af kapacitetsstøtten, omend det til tider, som det bemærkes i evalueringen, kan være vanskeligt at bestemme disse outputs.

2. Delkonklusioner

Evalueringen fandt følgende **styrker** ved metodetilgangen:

Vidtspændende: CDOE metoden er en vidtspændende ramme for analyse og evaluering af både de interne og eksterne aspekter af kapacitetsudvikling. Den prøver at indfange en bred vifte af faktorer (formelle/uformelle, politik, ledelse etc.). Metodens 15 trin udgør en dækkende tjek-liste over spørgsmål, der skal medtages.

Logisk og systematisk: Metoden indebærer en logisk og systematisk måde at indsamle og analysere informationer om bistanden til kapacitetsudvikling og resultaterne heraf.

Vægt på resultater (outputs): Vægten på forandring i organisationernes konkrete resultater (outputs) var særdeles nyttigt for afprøvningen i felten, om end det ikke altid var nemt konkret at bestemme resultaterne.

Bred institutionstilgang: Metoden tager klart hensyn til den påvirkning, som de eksterne faktorer har for organisationernes resultater. Den søger at indfange den ekstremt store vifte af faktorer, der påvirker, også ved donor projekter.

Mission og mandat: Metoden indeholder en nyttig måde at klargøre organisationers mission og mandat på. Den gør det lettere at identificere de kritiske faktorer, som får en organisation til at arbejde med succes.

Tids-spor: Tilgangen til at måle forandringer over tid var nyttig, skønt det ikke altid var nemt at fastlægge tidspunkt nul (To). Det betød, at en tendensanalyse af forandringer i outputs forårsaget af forandringer i inputs kunne gennemføres.

Evalueringen har imidlertid også fundet en række **svagheder** ved metoden:

Direkte eller indirekte resultater? CDOE metoden lægger mest vægt på de direkte kapacitetsudviklings-resultater (outputs), og mindre vægt på de indirekte resultater (outcomes). Dette kan også ses som en svaghed fra brugernes synspunkt.

Kræver tid og dokumentation: Den fulde anvendelse af metoden kræver meget tid og information. Det skyldtes i et vist omfang, at evalueringsholdet på én gang afprøvede metoden og evaluerede bistanden. For fremti-

dige brugere af metoden vil kravene sandsynligvis være mindre.

Antagelser om outputs: Metoden tager organisationernes outputs mht. kapacitetsudvikling for givet. Den stiller ikke spørgsmålstejn ved, om de er rigtige eller passende. Der kan måske være et misforhold mellem de observerede outputs og den erklærede mission.

Årsagsforklaring til forandringer: En væsentlig vanskelighed ved brug af metoden er, hvordan årsager til forandringer i kapacitet og outputs forklares ved en konkret donors støtte (f.eks. Danida). Dette vil blive yderligere vanskeligt i sammenhæng med generel budgetstøtte ydet af flere donorer.

Vanskeligt at følge metoden, når information skal indsamles: Metoden er i princippet meget klar men vanskelig at anvende i praksis. Der er behov for at tilføje flere eksempler, værktøjer og teknikker for hvert skridt.

Overlappinger og gentagelser: Dele af metoden er gentagelser, og nogle skridt kører faktisk i ring.

Multi-støtte til kapacitetsudvikling: Fællesbistand vil blive vigtig, når flere donorer bevæger sig i retning af generel budgetstøtte og harmonisering. Metoden skal tilpasses hertil.

3. anbefalinger

Det anbefales at **revidere evalueringsmetoden** på følgende områder:

1. Metoden gøres simplere og mere klar:

Dette kan opnås ved at kombinere nogle af metodens skridt, som overlapper og fører til gentagelser. F.eks. vil det være muligt at kombinere trin 6 og 7 til 'forandringer i organisationens indre kapacitet'. Trin 10-13 relateret til dansk bistand, kan evt. gøres simplere eller kombineres. En simplere version af metode tilgange vil være mere praktisk.

2. *Den relative vigtighed af de enkelte skridt klargøres:* Metodens forfatter har peget på, at de 'analytiske' trin (9-12) og 'fortolknings' trin (13-15) er relativt mere vigtige end de 'faktiske/beskrivende' trin (2-8). En revideret CDOE-metode bør fremhæve den relative betydning af de enkelte trin for at vejlede brugerne.

3. *Mere vejledning om tilgangen:* Det er vigtigt at understrege, at metoden ikke bør opfattes som en spændetrøje. Nye brugere bør vide, at de kan anvende forskellige tilgange.

4. *Behov for at overveje hensigtsmæssigheden af outputs:* Metoden sætter ikke spørgsmålstejn ved, om kapacitetsresultaterne er hensigtsmæssige, men antager, at alle identificerede resultater vil være hensigtsmæssige. Især i forhold til mandatet for organisationen og den bredere politik-sammenhæng bør hensigtsmæssigheden overvejes.

Ved **anvendelsen af metoden** bør man være opmærksom på:

5. *Forskelle i organisationers størrelse og kompleksitet:* Store og komplekse organisationer (som CWSA og MLGRD) vil kræve mere tid end mindre (som NALAG).

6. *Sektor sammenhæng:* Nogle sektorer eller programmer som f.eks. decentralisering er mere tværgående end andre. Sektorsammenhænge og karakteristika er også vigtige, når outputs skal identificeres, enten som 'hårde' og nemmere at måle, eller som 'bløde' og mere vanskelige at måle forandringer af.

7. *Adskillelse af organisationers kapacitetsudvikling fra sektorsammenhængen er vanskelig.* Dette var et problem i begge sektorer. Kapacitetsudvikling af enkelte organisationer kan ikke vurderes isoleret, men må ses ud fra

”...det er vigtigt at identificere, beskrive og dokumentere de kapacitetsresultater, som aftales med de berørte organisationer, og de forandringer, som forventes...”

den generelle sektorsammenhæng, som den er en del af.

8. *Tidsrammer:* Der er afgørende tidsfaktorer ved anvendelse af metoden. For det første den tid, som kræves for at udføre evaluering af kapacitetsudvikling. For det andet, hvor langt bagude skal To fastlægges, eller hvor længe skal bistanden virke før en evaluering kan foretages? Der er ingen lette svar. Fastlæggelse af To vil afhænge af størrelse og antallet af organisationer. Endelig er det tilrådeligt, at støtte til kapacitetsudvikling udføres i en længere periode, f.eks. fire-seks år, før resultaterne evalueres, men løbende monitorering er nødvendig.

Den **analytiske ramme** kan forbedres således:

9. *Sproget gøres lettere* og mindre akademisk ved at reducere nogle af de teoretiske elementer.

10. Der vejledes mere ved at *lægge mere vægt på analyseværktøjer*, og hvordan de bruges.

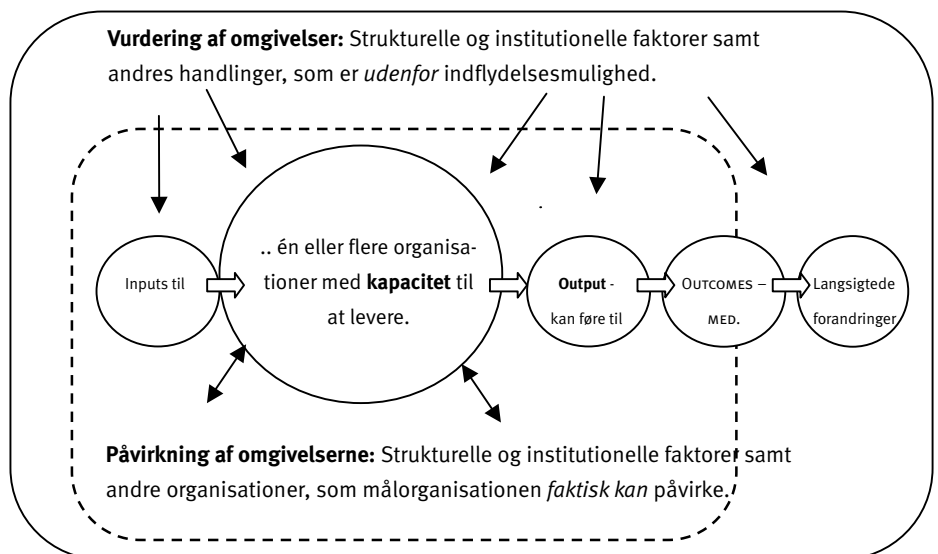
11. *Metodebeskrivelsen redigeres sammen med en simple version af analyserammen* til et enkelt dokument uden at læsevenligheden tabes.

12. *Der rettes op på misforhold mellem analyse rammens og metodens årsagstilæggelse.* Metoden indebærer, at brugeren søger at tillægge forandringer i kapacitet og output til dansk bistand. På den anden side argumenterer analyserammen for, at sådanne forandringer er resultatet af komplekse interaktioner mellem strukturer, institutioner og forandringsagenter, og derfor ikke kan tillægges til nogle få afgørende faktorer.

Metoden har **konsekvenser for forberedelse og design af kommende sektorprogram bistand** med kapacitetsudviklings-komponenter og støtte til individuelle organisationer:

FIGUR 1:

Grundlæggende analytisk ramme for Resultat-orienteret tilgang til Kapacitetsforandring (ROACH): organisation(er) som åbne system(er).



13. *Medarbejdere, der forbereder programmer bør være fortrolige med kapacitetsudviklingsmetoden*, f.eks. gennem korte træningskurser.

14. Metoden indebærer at programdesignere skal *gennemføre systematisk institutionsanalyse eller diagnose* forud for valg af organisationer, der skal støttes, og også som del af program formuleringen, feasibility studier og appraisal.

15. Med den vægt metoden lægger på at spore forandringer i outputs over tid vil det være vigtigt at *identificere, beskrive og dokumentere de resultater* (outputs), som aftales med de berørte organisationer, og de *forandringer*, som forventes.

16. Ved forberedelse af sektorprogrambistand vil det være nyttigt at indgå *aftale med partnerorganisationerne om mekanismer og kriterier for evaluering* af kapacitetsudviklingsstøtten, samt hvilken information

om bistanden, der skal opbevares (f.eks. finansielle rapporter) af organisationen som *institutionel hukommelse*.

17. Det bør være muligt at *integrere evaluering af kapacitetsudvikling i den løbende programovervågning*, review, og evalueringsproces og system.

18. *Bæredygtighed og smidige overgangsarrangementer* skal ses i et langtidsperspektiv. Kapacitetsudvikling bør overføres fra et projekt til et andet, og forandringer i resultater (både outputs og outcomes) skal gøres bæredygtige. Der er også behov for en klar *exit strategi*, som er kendt af begge parter. Under hvilke omstændigheder eller betingelser vil bistanden til kapacitetsudvikling fortsætte eller stoppe?

DANIDAS KOMMENTARER

Danida vil fortsætte med at udvikle metoden til evaluering af kapacitetsudvikling. Det bemærkes, at metoden bør anvendes med skyldig hensyntagen til den specifikke sammenhæng, og den relative vigtighed af hvilke trin, der skal analyseres bør indgå i den konkrete opgavebeskrivelse. For fremtidige evalueringer vil en justeret metode tilgang blive overvejet.

Det overvejes at medtage metoden i den igangværende revision af Danidas retningslinjer for Evaluering. Når konkrete evalueringer skal gennemføres vil hensigtsmæssigheden af resultater (outputs), forskelle i organisationers størrelse og kompleksitet samt sektorsammenhængen blive inddraget i overvejelserne.

Det bemærkes også, at der er behov for videre arbejde og erfaringer fra anvendelse af metoden på vurdering af kapacitetsudvikling af sektorstøtteprogrammer.

Skønt det er vanskeligt (til tider umuligt) at tillægge forandringer i kapacitet og resultater konkret til dansk bistand, eller at skelne mellem støtte fra dansk eller anden side, er det vigtigt af hensyn til ansvarligheden at vedblive med bestræbelserne herpå.

En kort beskrivelse af den analytiske ramme og tilgangen til kapacitetsforandring er allerede blevet produceret af Evalueringskontoret på engelsk: 'A Results-Oriented Approach to Capacity Change' (ROACH), også tilgængelig fra hjemmesiden. På et senere tidspunkt vil det blive overvejet at redigere den korte version sammen med metodebeskrivelsen (Step 3) til brug for kommende evaluører.

Den bistandsfaglige tjeneste vil udarbejde en brugervenlig tjek-liste til brug for forberedelse af kapacitetsudviklingsbistand for at sikre at passende analyser gennemføres ved planlægningsfasen, og at klare målepunkter defineres. Særlig opmærksomhed vil blive rettet mod, hvorledes kapacitetsudvikling i en sektorsammenhæng fremmes (med fuldt nationalt ejerskab). En vejledning til tjek-listen vil omfatte analytiske værktøjer, samt spørgsmålene om hvorledes, og på hvilket grundlag harmonisering fremmes på dette område.

Danidas Center for Kompetenceudvikling har planlagt det første kursus for ministeriets medarbejdere i institutionel kapacitetsudvikling i efteråret 2005 med vægt på institutionel analyse og kapacitetsvurdering. Træning af lokale medarbejdere overvejes også.

Repræsentationer og den bistandsfaglige tjeneste skal sikre, at den tilstrækkelige systematiske institutionelle analyse udføres forud for valg af organisationer, der skal bistås, samt ved gennemførelse af programformulering og appraisal. Vigtigheden af institutionel analyse skal indføres i retningslinjerne for bistandsadministration (AMG).

Repræsentationerne skal sikre at de forventede og aftalte forandringer i målorganisationernes resultater (outputs og outcomes) indføres i programdokumenterne.

Repræsentationerne og den bistandsfaglige tjeneste (ved appraisal) skal sikre, at mekanismer og kriterier for efterfølgende evalueringer af bistand til kapacitetsudvikling aftales og registreres af begge parter.

Den bistandsfaglige tjeneste (ved review), kvalitetsikringsenheden (ved performance review) og repræsentationerne vil monitorere og rapportere om den løbende kapacitetsudvikling af målorganisationerne.

Den bistandsfaglige tjeneste (ved review, appraisal) og repræsentationerne (ved programforberedelse) vil overveje overgangsarrangementer, når der skiftes fase i programmerne. Evalueringskontoret vil tage hensyn til anbefalingerne i den kommende fællesnordiske evaluering af exit-strategier.

Endelig anerkender og støtter Danida det langsigtede behov for at bistand til kapacitetsudvikling kan blive effektivt.

Dokumentation er tilgængelig på
www.evaluation.dk :

1. Evaluation Report: Field-testing the methodology.
2. Brief Introduction: A Results-Oriented Approach to Capacity Change.
3. Working Paper: Two Danida-supported programmes in Ghana.