



## EVALUERING AF KAPACITETSOPBYGNING I DANSK UDVIKLINGS- BISTAND



# EVALUERING RESUMÉ

2015.06

*Støtte til kapacitetsudvikling er en hjørnesten i dansk udviklingsbistand. Evalueringen ser på Danmarks støtte til kapacitetsudvikling som en integreret del af sektorstøtten til prioritetslandene, hvor fokus er på udviklingen af kapaciteten i den offentlige sektor til at levere eller understøtte levering af flere og bedre serviceydelser.*

*Evalueringen konkluderer, at danskstøttede kapacitetsudviklingsprocesser i de fleste tilfælde har styrket kapaciteten til at levere de planlagte ydelser.*

*Evalueringen finder, at Udenrigsministeriet/Danida har gode og omfattende retningslinjer vedrørende kapacitetsudvikling, men peger*

*samtidig på at bedre resultater kunne være nået, hvis de var blevet fulgt i forbindelse med planlægning og gennemførelse af aktiviteterne. Især anfører evalueringen mangel på systematisk tilgang til planlægning og gennemførelse af kapacitetsudviklingen, herunder resultatmåling og fremskridtsrapportering.*

*Evalueringen er gennemført af det danske konsulentfirma Nordic Consulting Group.*

### **Baggrund**

Evalueringen af den danske støtte til kapacitetsudvikling (CD) er en del af en **fælles skandinavisk evaluering af støtte til kapacitetsudvikling** som omfatter de tre skandinaviske udviklingsorganisationer: Sida, Norad og Danida. Kapacitetsudvikling har været et vigtigt område i de fleste donorers udviklingsbistand over de seneste årtier. Formålet har været at hjælpe organisationer i udviklingslandene til at erhverve sig tilstrækkelig kapacitet til at kunne udføre deres funktioner efter at donorerne har trukket deres støtte tilbage. Støtte til kapacitetsudvikling er dermed et centralt element i sikring af bæredygtighed af resultater af bistand. Evalueringen har både til formål at sikre erfaringsopsamling for at styrke læringen og fremlægge opnåede resultater.

## BOKS 1: EVALUERINGSMETODE

Evalueringen tager afsæt i 21 danskstøttede aktiviteter, i hvilke kapacitetsudvikling var et udtrykkeligt formål. Aktiviteter er iværksat og gennemført i perioden 2006-2015 (ét program vil blive afsluttet i 2018) i syv lande omfattende følgende sektorer: offentlige myndigheder og frivillige organisationer, undervisning, sundhed, landbrug, privat erhvervsliv, energi, transport, vandforsyning, miljø og klima. Feltbesøg blev gennemført i Nepal, Uganda og Tanzania. De danskstøttede aktiviteter er gennemført som led i fælles programmer med andre donorer (bilaterale og multilaterale organisationer). Aktiviteterne har involveret alle administrative niveauer (nationalt, regionalt og lokalt) og linje- og sektorministerier, lokale myndigheder, frivillige organisationer og den private sektor. Nationale fattigdomsbekæmpelsesstrategier og lovgivning på sektorområdet, diverse politikker og planer har styret gennemførelsen af den danske støtte.

## Resultater af evalueringen

### Hvad virkede i arbejdet med at opnå resultater inden for kapacitetsudvikling?

Danidas overholdelse af sine egne retningslinjer for gennemførelse af sektorprogrammer, bl.a. den bredt anlagte sektortilgang, fokus på ejerskab og partnerledet og -styret implementering, har bidraget til at skabe et befordrende miljø for styrkelse af kapacitetsudvikling. De fleste sektorprogrammer omfattet af evalueringen har vist god fremdrift og har opnået væsentlige resultater, som er veldokumenteret i fremskridts- og andre rapporter (se de to aktiviteter omtalt i boks 2). Det mener evaluatorene kun kan være sket, såfremt der er opbygget kapacitet hos de involverede institutioner. Danida har vedvarende vist et engagement og en villighed til at imødekomme partnerlandenes og deres organisationers erklærede prioriteter og strategier. Danmark er anerkendt som en pålidelig partner, i høj grad på grund af stor fleksibilitet og kapacitet til at kunne tilpasse sig forandringer i kontekst og på grund af Danmarks langsigtede engagement i prioritetslandene.

## BOKS 2: OPMÆRKSOMHED PÅ KAPACITETSUDVIKLING ER AFGØRENDE FOR AT OPNÅ RESULTATER

Det nepalesiske **Center for Fremme af Alternativ Energi** har formået at sikre levering af alternative energiløsninger (sol, biomasse og vandkraft samt bedre komfurer) til mere end 1 million husholdninger. Udbredelsen af de alternative energiløsninger blev fremmet gennem udviklingskomiteer på både kommune- og landsbyniveau. Dertil kommer NGO'er som har været med til at promovere og gennemføre tiltagene, private firmaer som har stået for levering, installation og vedligeholdelse af udstyret samt banker og andre finansielle institutioner der har ydet lån mv. og forsikret udstyret. Der er ydet offentligt tilskud til installationer i landområder via en energifond. Den danske støtte er givet via anden fase af Energi sektorprogrammet (2007-2012). Kapacitetsudviklingsaktiviteterne omfattede støtte til de nepalesiske myndigheders udvikling af politikker og nationale planer for energiudvikling i landområder; optimering af forvaltningen i partnerorganisationer; videreuddannelse af medarbejdere i partnerorganisationerne, energikooperativer og relevante dele af den finansielle sektor; støtte til etablering af kreditinstrumenter og kampagner i medier, og overfor lokale beslutningstagere og sundhedspersonale.

**Tanzanias Kommission til bekæmpelse af HIV/AIDS** har iværksat et ikke-medicinsk forebyggelses- og behandlingssystem, som har betydet at udbredelsen af HIV på landsplan er faldet fra 7% i 2003/2004 til 5,3% i 2011/2012 i gruppen af 15-49 årige. Etableringen af en national fond har sikret at midler er fordelt til kommunerne og frivillige organisationer, der er involveret i forebyggelsesarbejdet. Støtte til Kommissionen er en del af den danske støtte til fjerde fase af Sundhedssektorprogrammet (2009-2014). Kapacitetsudviklingsaktiviteterne omfattede bl.a. støtte til gennemførelse af den nationale strategi til bekæmpelse af HIV/AIDS; udvikling af Kommissionen til at understøtte strategigennemførelsen gennem en ny organisationsstruktur og efteruddannelse af Kommissionens ansatte på centralt, regionalt og lokalt niveau; støtte til frivillige organisationers gennemførelse af den nationale strategi i lokalsamfund; produktion af oplysningsmateriale mv. inden for alle typer af formidling med fokus på unge.

**Erfaring:** Ved at fokusere på alle tre niveauer af rammeværket for kapacitetsudvikling (det befordrende miljø, det organisatoriske niveau og det individuelle niveau), øges mulighederne for at opnå et bedre slutresultat for sektoren som helhed.

Generelt har Danida-støttede programmer haft få tekniske rådgivere tilknyttet og donormidler allokert til kapacitetsudvikling har i det væsentligste været brugt til træning, udstyr og systemudvikling. En væsentlig del af det arbejde, som har medført forbedring i organisationernes evne til at levere udviklingsresultater, er blevet udført af organisationernes egne ansatte. Et vigtigt tiltag i nogle programmer var involvering af den private sektor og frivillige organisationer til at bistå den offentlige sektor i levering af serviceydelser, som dermed bidrog til en større rækkevidde af serviceydelserne.

#### **Hvad virkede ikke så godt i arbejdet med at opnå resultater inden for kapacitetsudvikling?**

Ofte er kapacitetsudvikling ikke en del af det samlede resultatrammeverk. Resultatbaseret styring af gennemførelsen af programmerne er udbredt, men der er oftest ikke fastlagt specifikke mål for fremdrift i kapacitetsudvikling. Evaluatorene er derfor nødsaget til at antage, at kapaciteten vokser i takt med at udviklingsresultaterne nås, men de understreger også, at det ikke er muligt at vurdere om det rent faktisk forholder sig sådan, ligesom det heller ikke er muligt at fastslå med sikkerhed, hvorvidt den pågældende institutions kapacitetsforbedring har været direkte eller indirekte påvirket af den danske støtte. I mangel af dokumentation af direkte kapacitetsudviklingsresultater, betragtes opnåelsen af generelle resultater som indirekte bevis på, at der også er opnået resultater på kapacitetsudviklingsområdet.

Selvom kapacitetsudvikling har været beskrevet i programdokumenterne og været omfattet af fremskridtsmåling og reviews af bistanden, så har fokus på kapacitetsudvikling i de fleste tilfælde været utilstrækkelig. Hovedfokus inden for kapacitetsudvikling har været på det individuelle niveau og til en vis grad på udvikling af politikker og strategier, som skaber grundlag for andre aktørers levering af serviceydelser. Den organisatoriske

udvikling har kun fået begrænset opmærksomhed, selvom dette område formentlig burde have været omdrejningspunkt for forbedring af partnernes indsats og med henblik på at etablere bæredygtige organisationer. Større vægt på risikoanalyse af kapacitetsudviklingsspørgsmål kunne have hjulpet med at fremhæve de indbyggede udfordringer og dermed foreslået mulige tiltag til at løse disse.

Medarbejderne i Danida, de tekniske rådgivere og konsulenter har tilsyneladende ikke haft opmærksomheden rettet mod den strategiske rolle kapacitetsudvikling skal have, når det drejer sig om at opnå udviklingsresultater. De tekniske rådgivere ansat i partnerorganisationer udnyttede ofte ikke deres fulde kapacitet og blev ikke involveret tilstrækkeligt i at fremme ændringer i den pågældende organisation. Resultatet af evalueringen stemmer overens med tilsvarende evalueringer af Verdensbanken, Den asiatiske Udviklingsbank, EU og DFID.

#### **Konklusioner**

- Den måde som Danmark gennemfører bistanden med vægt på ejerskab, partnerledet styring og gennemførelse understøtter lokalt ejede kapacitetsudviklingsprocesser.
- Støtte til kapacitetsudvikling gav de bedste resultater:
  - Når der blev taget hensyn til interne og eksterne kontekstuelle faktorer.
  - Når der var stort ejerskab og engagement fra den involverede organisations side.
  - Når alle tre niveauer – et befordrende miljø, det organisatoriske niveau samt det individuelle niveau – blev adresseret på samme tid, men med særlig opmærksomhed på det organisatoriske niveau med henblik på at forbedre organisationens samlede resultat.

– Hvor det var relevant, at inddrage den private sektor og de frivillige organisationer via supplerende og udbyggede tiltag i leveringen af offentlige tjenesteydelser.

– Når efterspørgselsiden også blev støttet f.eks. gennem støtte til civilsamfundet med henblik på at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed i den offentlige forvaltning.

- Danida anvender resultatbaseret styring af udviklingsindsatser, men der var ingen resultater knyttet til de pågældende kapacitetsudviklingsindsatser.
- Øget opmærksomhed på kapacitets- og organisationsudvikling kunne have betydet at modtagerorganisationernes resultater og produktivitet kunne være forbedret yderligere og dermed bidraget til en mere effektiv udvikling.
- Mens de foreliggende retningslinjer for kapacitetsudvikling og teknisk bistand var af god kvalitet – og hensigten med kapacitetsudvikling generelt er vel beskrevet i Danidas dokumenter – kan det konstateres at retningslinjerne sjældent har været brugt fuldt ud i forbindelse med planlægning og gennemførelse af udviklingsaktiviteter.
- Ledelsen, både på hovedkontoret og på ambassaderne, burde have involveret sig mere i kapacitetsudviklingsaspektet i både programforberedelsen og -gennemførelsen.

## Anbefalinger

1. Danida bør anerkende vigtigheden af kapacitetsudvikling og dets mulighed for at bidrage til bedre udviklingsresultater og bæredygtighed af indsatserne.
2. Danida bør overveje om Danida Fellowship Centre (DFC) kunne blive et focal point for kapacitetsudvikling. For at dette skal fungere, bør DFC arbejde tæt sammen med Udviklingsfaglig Tjeneste i Danida.
3. Retningslinjerne vedrørende lande-programmering bør – i forbindelse med næste revision – sikre større fokus på kapacitetsudvikling som en hjørnesten i udviklingsarbejdet. Der skal gives tilstrækkelig vægt til kapacitetsudvikling i planlægning og gennemførelse af bistanden, hvor Danida bør inddrage kapacitetsudvikling i sin forandrings-teoretiske tilgang. Danida skal fortsat støtte efterspørgselsiden med henblik på at styrke offentlige institutioners ansvarlighed.
4. Retningslinjer for henholdsvis kapacitetsudvikling og tekniske rådgivere bør opdateres med fokus på deres praktiske anvendelighed i forbindelse med planlægning og gennemførelse af programmer. Særlig opmærksomhed skal gives til resultater og virkning af kapacitetsudvikling i offentlige institutioner og deres mulige samarbejde med den private sektor og de frivillige organisationer.
5. Danida bør vurdere hvilke kompetencer der er behov for blandt staben (inkl. de tekniske rådgivere) både på hovedkontoret og på ambassaderne med henblik på at styrke arbejdet med kapacitetsudvikling.
6. Danida bør vurdere, hvilke basale behov og kompetencer der er behov for at opfylde i partnerorganisationerne for at sikre at tekniske rådgivere og programmedarbejdere kan gennemføre en kapacitetsudviklingsproces og sikre en opretholdelse og videreudvikling af kapacitetsudviklingen over længere tid, og hvad det vil kræve at udvikle sådanne kompetencer.
7. Danida bør udvikle et letvægtsvurderingsrammeverk for kapacitetsudvikling, som vil kunne bruges i forbindelse med forberedelsen og den løbende overvågning af programmerne, således at kapacitetsudvikling er ordentlig integreret i design af programmerne og løbende tilpasset til skiftende omstændigheder.

## UDENRIGSMINISTERIETS/DANIDAS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet/Danida hæfter sig ved evalueringens hovedkonklusion om, at Danida har bidraget til kapacitetsudvikling i langt de fleste indsatser, der er undersøgt. Det er glædeligt. Det samme er konklusionen, om at de eksisterende retningslinjer er gode og omfattende. Samtidig noterer Ministeriet sig, at konsulenterne er af den opfattelse, at havde retningslinjerne været fulgt bedre, så ville resultaterne også have været bedre.

Udenrigsministeriet/Danida er helt enig i, at kapacitetsudvikling er en helt afgørende og integreret del af enhver udviklingsindsats, og derfor er Ministeriet også enig i, at der fremover må gøres en systematisk indsats for at styrke

kapacitetsudvikling i planlægningen og gennemførelsen af bistanden. Evalueringen er en god anledning til at gøre dette. De relevante guidelines vil blive opdateret – ikke bare for prioritetslande, men for alle aktiviteter. Kapacitetsudvikling vil blive inddraget som et væsentligt aspekt i udviklingen af de forandringsteorier som ligger bag hver eneste aktivitet der finansieres, ligesom risikoanalyser vil adressere kapacitetsudviklingsaspekter. Støtte til den private sektor og civilsamfundet, således at de kan efterspørge styrket kapacitet af den offentlige sektor, vil fortsat være et væsentligt område for dansk bistand.

Ministeriet har overvejet forslaget om en forstærket rolle for Danida Fellowship

Centre i den fremtidige støtte til kapacitetsudvikling, men finder at viden og kapacitet til at sikre en så vigtig og integreret indsats bør forankres i ministeriet.

Det anerkendes, at tilstedeværelsen af de relevante kompetencer i både ministeriet og på ambassaderne er en kritisk faktor for ministeriets arbejde med at adressere kapacitetsudvikling. Ministeriet vil i de kommende strategiske og institutionelle processer overveje, hvordan medarbejdernes kapacitet på dette område kan styrkes, så gennemførelsen af støtte til kapacitetsudvikling kan forbedres og bedre udviklingsresultater opnås.