

### **VOORLOPIG COMMENTAAR BIJ:**

#### **Guide to Evaluating Capacity Development Results:**

**A collection of guidance notes to help development practitioners and evaluators assess capacity development efforts**

**World Bank Institute Capacity Development and Results, December 2012**

*Cor van Dijkum / 14 April 2013/ Voor intern gebruik.*

### **WAT WILLEN DE SCHRIJVERS VAN HET RAPPORT EN WAT DOEN ZIJ?**

Het rapport stelt om te beginnen dat donoren van ontwikkelingswerk het niet eens kunnen worden over de indicatoren waarmee het effect van ontwikkelingswerk kan worden nagegaan. Daardoor is er ook geen “body of knowledge on what tools should be applied and how in different country and sector circumstances” beschikbaar. Daarin probeert het rapport verandering te brengen. Volgens de schrijvers gaat het bij ontwikkelingswerk om het verbeteren van het vermogen van instituties om hervormingen tot stand te brengen en ontwikkelingsdoelen te realiseren. Daarbij gaat het om veranderingsprocessen waarin ‘changeagents’ en met name ‘lokale changeagents’ een belangrijke rol spelen. Om hen het mogelijke te maken een en ander te evalueren en te verbeteren wordt er in het rapport een verzameling aanwijzingen gegeven “to support practitioners and evaluators in conducting retrospective evaluations of a capacity development intervention or portfolio to assess and document results” zodat “Users will enhance their understanding of the capacity development process, of what works and what does not work in promoting change and to inform future programs”.

### **WAT VALT OP?**

Opvallend is dat de schrijvers kiezen voor *een geëngageerde sociaalwetenschappelijke aanpak*. Er wordt in hun retrospectieve evaluatie uitgegaan van het idee dat veranderingen meestal via tussentijdse stappen (oorzaak/gevolg relaties) gaan waarin stakeholders, organisaties en overheid een belangrijke rol spelen. Dus dat wordt keurig in kaart gebracht met de vraag wat daarbij mogelijk, onmogelijk, wenselijk en haalbaar is. Ook wordt rekening gehouden met de culturele en maatschappelijke achtergronden. Die wordt keurig beschrijvend (narratief) in kaart wordt gebracht door middel van inhoudsanalyse van documenten, interviewen van changeagents en sleutelfiguren, het analyseren van kwantitatieve data, etcetera. Waardenorientatie worden niet uit de weg gegaan. Men kiest voor het terugbrengen van armoede, ondersteuning van bepaalde landen en dergelijke. Onderzoekers dragen hun resultaten over: “Being able to communicate this story for stakeholders is critical for sharing lessons about what worked, supporting longer-term capacity changes, and being accountable to funders. Once practitioners or evaluators have identified the main components of the capacity development change process(es) and collected evidence of outcomes, they will be able to depict an intervention’s or strategy’s capacity development change logic”. Daarbij worden alle bruikbare kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden ingezet.

Kortom de schrijvers zetten op een gedegen en voortvarende wijze alle middelen van onderzoek in om ontwikkelingswerk te evalueren en te verbeteren. Daarbij hebben zij ook min of meer een idee en theorie over hoe maatschappelijke veranderingen in hun werk gaan.

## MAAR WAT VALT OOK OP?

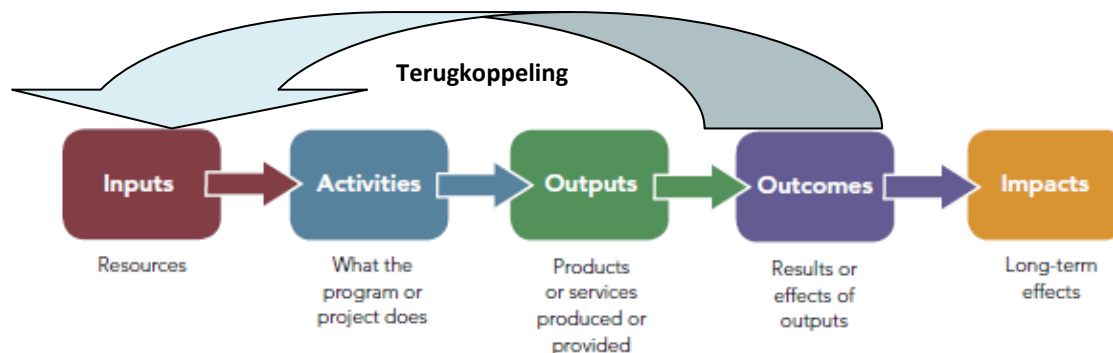
De schrijvers willen het vermogen ontwikkelen (capacity development) om te veranderen, zoeken het in *institutionele ontwikkelingen* en willen daarbij kennis toepassen van onder andere *de politieke economie* (blz. 9). Het ligt dan voor de hand de stap te zetten naar *mechanisme design*. Immers als ik met Heertje stel dat “mechanism design oplossingen biedt voor het ontwerpen van institutionele constructies die het verwezenlijken van maatschappelijke doelen beogen en aansluiten bij de voorkeuren van individuele burgers” zou dat een logische stap zijn. Maar het lijkt de schrijvers te ontbreken aan het bewustzijn dat de huidige vrije markt economie (in ontwikkelingslanden en in ontwikkelde landen) een probleem zou kunnen zijn. Er wordt alleen aangestipt dat in het proces van veranderen regeringsleiders moeten beseffen dat het soms noodzakelijk is om ook de economie te transformeren (blz. 27). Het probleem dat het financieel systeem (als deelsysteem was van de economie) is gaan overheersen en het hele systeem perverteert komt niet naar voren (zie bv.: Dijkum C. van, Levie M 2012).

Ook (methodo)logisch ontbreekt het de schrijvers aan bewustzijn en de instrumenten om de voor de hand liggende stap te zetten naar het mechanisme design.

Zo zijn de schrijvers zich bewust dat veranderingen opeenvolgend zijn, waarin de realisering van een doel tot stand komt door de realisering van een *intermediair* doel. Zo zal men bij armoede bestrijding een reeks van intermediaire stappen moeten zetten om uiteindelijk te komen tot minder armen.

Onderwijs is bijvoorbeeld een belangrijke intermediaire factor. Maar om beter en meer onderwijs te realiseren voor de armen moet bijvoorbeeld je zorgen voor betere onderwijzers, kinderarbeid bestrijden, wetten maken die primair onderwijs verplichten, etcetera. Dat er daarbij sprake kan zijn van *terugkoppeling* wordt niet opgepakt in het rapport. Zo is voor te stellen dat beter onderwijs de kans op een baan vergroot, dat dat meer inkomen betekent en dat meer inkomen de mogelijkheid geeft om beter onderwijs te volgen, eventueel voor een volgende generatie.

Het rapport ziet de keten van opeenvolgende veranderingen niet in een dergelijk *systeem dynamisch kader*. Men gaat uit van één eenrichtingsverkeer en niet van een tweerichtingsverkeer zoals in een modificatie van Diagram 1 uit het rapport (blz. 13) ook zou kunnen:



Een volgende (methodo)logische stap zou kunnen zijn om het begrip ‘actoren’ in het systeem (zoals stakeholders) in te voeren en de *interactie* tussen actoren in het systeem te zien als *spel*. Daarmee is de economie en *de vrije markt* die daar domineert te zien als een spel waarin actoren hun opbrengsten trachten te maximaliseren. Met het mechanisme design kan men zich dan afvragen welke *spelregels* er

voor kunnen zorgen dat èn individuele opbrengsten èn de collectieve opbrengsten worden gemaximaliseerd. In het kielzog van de econoom en Nobelprijswinnaar John Forbes Nash (1994) gaat het er om het spel van koop en verkoop zodanig te spelen dat niemand zijn beslissing achteraf betreurt. Het is jammer dat de schrijvers van het rapport deze voor de hand liggende (methodo)logische stappen niet zetten en daarmee een belangrijk probleem voor ontwikkelingswerk niet formuleren.

Het is verder een vooruitgang dat de schrijvers zich bewust zijn dat het gaat om het gaat om processen van veranderingen die een eigen logica hebben en eigen inspanningen vereisen. Daarmee sluiten zij aan bij de traditie van de *'planning of change'* waar andragologen en andere sociale wetenschappers (zoals actie-onderzoekers) zich door gevoed en geïnspireerd voelen. Het is ook goed, zoals actie-onderzoekers vanuit de angelsaksische school dat deden, dat het gecombineerd wordt met de verworvenheden van toegepast sociaal wetenschappelijk onderzoek. Echter zoals boven al geschetst sindsdien is er wel een vooruitgang geboekt in de aanpak en methodologie van onderzoek. Systeemtheorie en speltheorie zijn onontbeerlijk geworden in het analyseren en begrijpen van veranderingsprocessen die in onze samenleving, op *micro-, meso- en macroniveau* plaatsvinden. Een change agent heeft te functioneren in een snel veranderende en vaak turbulente samenleving. Dat geldt zowel voor ontwikkelingslanden als voor ontwikkelde landen. De globalisering van onze samenleving introduceert daarbij steeds meer afhankelijkheden op wereldniveau. Er zijn meerdere private en publieke partijen bij betrokken, waarbij de interactie tussen die partijen niet meer eenvoudig te beschrijven is als een eenmalige vastlegging in een contract. Situaties veranderen, partijen veranderen hun doelstellingen en willen afspraken veranderen. Je zou dat als een iteratief spel kunnen zien waarbij partijen proberen hun opbrengsten te maximaliseren. Je zou dat ook als een *interactief sociaal systeem* kunnen zien.

Een dergelijke situatie is echter niet alleen meer binnen het traditionele metaforen van de planning of change te zien van bijvoorbeeld Lewin te zien: unfreezing, moving, freezing. In een interactief sociaal systeem zijn de metaforen van Prigogine (1984) bruikbaar: de zelforganisatie van vloeistoffen in turbulente situaties die vanuit chaotische patronen zich ontwikkelen tot geordende patronen. In de natuurwetenschappen en ook in de sociale wetenschappen kunnen dit soort processen geanalyseerd en begrepen worden met behulp van de simulatie van *complexe systemen*. In modellen van die systemen worden niet lineaire terugkoppelingen, die het kenmerk zijn van complexe systemen, beschreven met behulp van niet lineaire differentiaalvergelijkingen.

In de sociale wetenschappen zijn intussen tal van voorbeelden bekend die zich goed laten beschrijven met behulp van die complexe systemen. Pioniers in theorieën over organisatieverandering en andragologen hebben al in 1992 aangegeven (Brummeler & Zuiderhoudt) dat dergelijke modellen bruikbaar zijn voor het aanscherpen van de intuïtie van organisatieveranderaars. Echter pas in 2009 is dat inzicht doorgedrongen in dominerende academische kringen<sup>i</sup>. Rotmans heeft het bijvoorbeeld in de traditie van Prigogine over het gebruik maken van niches in bestaande dominante structuren, daarbij aansluiten bij voortrekkers en het gebruik maken van uit evenwicht situaties om een nieuwe orde uit de chaos te laten ontstaan. Het management moet daarbij afstappen van zijn controlebehoefte, continue de vinger aan de pols houden en al reflecterend op wat er gebeurt en de eigen rol daarin handelen. Doorgaande in deze redenering zou het ook goed zijn dat het management haar intuïtie, kennis en expertise aanscherpt door zelf te gaan experimenteren met complexe simulatie modellen van

veranderingen, inclusief algorithmen die in het kader van mechanisme design zijn te construeren om de uitruil van diensten en goederen op een *sociaal rechtvaardige* manier te laten plaatsvinden<sup>ii</sup>. Voor een wereldbank die resultaten wil boeken oplevert in onze moderne complexe samenleving is dergelijk onderzoek ter ondersteuning van de evaluatie en verbetering van ontwikkelingswerk onmisbaar.

*Enige referentie:*

Brummeler L. ten, Zuiderhoudt R. (1992). Chaos en zelfordening bij het veranderen van organisaties. In: Dijkum C. van, Tombe D. de (redactie). Gamma Chaos: onzekerheid en orde in de menswetenschappen. Bloemendaal: Aramith Uitgevers.

Dijkum C. van, Levie M (2012). Mechanism designuitgangspunten, theorie en mogelijke toepassingen. Notitie in ontwikkeling.

Heertje A. (2009). De economische waarde van veiligheid. Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap, nr 4, pp. 114-116.

Heertje A (2012). Mechanisme Design: principes en relevantie. Voordracht op Conferentie Mechanism Design Spelen met maatschappelijke gedragsverandering. Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 3 Februari 2012.

Prigogine , Stengers I. (1984). Order Out of Chaos. New York: Bantam.

---

<sup>i</sup> Pikant is uiteraard de vraag of het inzicht inmiddels is doorgedrongen in de kringen van organisatieveranderaars die op dit moment domineren in Andragologische kringen. Mijn indruk is: *waarschijnlijk nog niet*.

<sup>ii</sup> Uiteraard is in deze formulering een nogal ambitieuze uitwerking van het mechanisme design in de context van een andragologisch verantwoorde organisatieverandering.