

EXTERNE EVALUIERUNG - KURZFASSUNG

Hauptgutachter*in: Matthias Bartholdi

Technische/r Gutachter*in: Ali Gallas

Stärkung der Qualitätsinfrastruktur für die Soja-Wertschöpfungskette in Benin-
ProQUAL

Land | Region: Republik Benin

Projektnummer: 2018.2021.6

Laufzeit des Projekts: 08/2019 – 01/2023
inklusive Verlängerung um 6 Monate und Budgeterhöhung

Politischer Träger: Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei (MAEP)
Durchführungsorganisation: Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)

PTB | Referat: 9.35 Subsahara Afrika

PTB | Projektkoordinator*in: Laura Häußler

Datum: 23.05.2023

Bei der vorliegenden Evaluierung handelt es sich um eine unabhängige Begutachtung. Die Inhalte repräsentieren die Sicht der Gutachterin/des Gutachters und müssen nicht mit der Sicht der PTB übereinstimmen.

Abkürzungsverzeichnis

ANM	Nationale Agentur für Normung, Metrologie und Qualitätskontrolle <i>Agence Nationale de Normalisation, de Métrologie et du Contrôle Qualité</i>
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DO	Durchführungsorganisation
DPV	Direktion für Pflanzenproduktion <i>Direction de la Production Végétale</i>
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
LCSSA	Zentrallabor zur Kontrolle der Nahrungsmittelsicherheit <i>Laboratoire Central de Contrôle de la Sécurité Sanitaire des Aliments</i>
MAEP	Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei <i>Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche</i>
ProQUAL	Projekt zur Stärkung der Qualitätsinfrastruktur für die Soja-Wertschöpfungskette in Benin
PME	Planung Monitoring Evaluierung
PNDF	Nationaler Entwicklungsplan für den Sojasektor <i>Plan National du Développement de la Filière Soja</i>
PTB	Physikalisch Technische Bundesanstalt
QI	Qualitätsinfrastruktur

1. Kurzdarstellung des Projekts

Die Evaluierung betrifft das Projekt „Stärkung der Qualitätsinfrastruktur für die Soja-Wertschöpfungskette in Benin, ProQUAL“. Dieses Projekt, das nicht Teil eines Programms war, wurde teilweise in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführt. Diese zeitweilig enge Zusammenarbeit war eine der Besonderheiten dieses einzigen bilateralen Projekts der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (PTB) in der Republik Benin, das vollständig vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wurde. Die ursprüngliche Laufzeit war von 08/2019 bis 06/2022 mit einem Budget von 800.000 EUR. Eine Verlängerung um 6 Monate bis 01/2023 wurde mit einer Erhöhung des Budgets um 100.000 EUR und einem Änderungsangebot mit einigen Anpassungen gewährt. Diese Verlängerung und die Erhöhung des Budgets betrafen nur den PTB-Teil. Der GIZ-Teil wurde nach einer Verlängerung um ein Jahr in 06/2022 beendet. Das Projekt basierte unter anderem auf dem BMZ-Konzept "Qualitätsinfrastruktur, Konformitätsbewertung - Messen, Normen, Prüfen, MNPQ – 2004", der deutschen Strategie zur Förderung von freiem und fairem Handel als Motor für Entwicklung, dem Marshallplan mit Afrika und bezog sich auf die Studie "Qualitätsinfrastruktur in Least Developed Countries" von PTB und GIZ. Die Regierung von Benin übernahm 2017 die Entwicklungsziele in die nationale Umsetzungsstrategie und insbesondere in den nationalen Entwicklungsplan für den Sojasektor (*Plan National du Développement de la Filière Soja*, PNDF). Eine der Prioritäten war die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, die durch das Projekt durch Qualitätssicherung im Saatgutsektor unterstützt wurde.

Das Modul hatte zum Ziel, die Rahmenbedingungen für die Qualitätssteigerung in der Sojawertschöpfungskette zu verbessern" und behandelte das identifizierte Kernproblem "Die den Akteuren zur Verfügung stehenden Leistungen zur Verbesserung ihrer Produkte und ihre Kenntnisse über Möglichkeiten der Qualitätssicherung sind unzureichend."

Zielgruppe waren die beninischen Institutionen der Qualitätsinfrastruktur. Der politische Partner des Projekts und damit die übergeordnete Behörde war das Ministerium für Landwirtschaft, Viehzucht und Fischerei (*Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche*, MAEP). Einer der Hauptpartner war die Nationale Agentur für Normung, Metrologie und Qualitätskontrolle (*Agence Nationale de Normalisation, de Métrologie et du Contrôle Qualité*, ANM).

Der Schwerpunkt des Moduls lag auf der bedarfsgerechten Stärkung der Kapazitäten der Institutionen der Qualitätsinfrastruktur. Dieser erfolgte durch technische Schulungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Beratung und Unterstützung der Institutionen in Bezug auf ihre Prozesse. Die Aktivitäten wurden von nationalen und internationalen Kurzzeitexpertinnen und -experten durchgeführt und von PTB-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern, und einem lokalen Teilzeitexperten, der die Interventionen vor Ort kontinuierlich unterstützte, begleitet. Ausrüstungsgegenstände in kleinerem Umfang wurden bereitgestellt.

Die Umsetzung des Projekts ließ sich durch die folgenden Outputs definieren:

1. Die Bedürfnisse der Akteure in der Soja-Wertschöpfungskette sind in der Normung berücksichtigt.

2. Das Dienstleistungsangebot ausgewählter Mess- und Prüflabore für den Sojasektor ist verbessert.
3. Institutionen der Qualitätsinfrastruktur informieren die Akteure der Soja-Wertschöpfungskette angemessen über ihr Dienstleistungsangebot.

2. Gesamtbewertung des Projekts

Die Evaluierung wurde nach den Standards der Deutschen Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) durchgeführt, die da lauten: "Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit". Diese Standards beziehen sich auf die Durchführung der Evaluation und nicht auf den Evaluationsgegenstand.

Der Evaluationsgegenstand wurde einerseits nach den Kriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und ihres Ausschusses für Entwicklungshilfe (*Organization for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee*, OECD-DAC) bewertet, die "Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit" lauten.

Zusätzlich wurden die fünf Erfolgsfaktoren des deutschen Kooperationsmanagementsystems Capacity WORKS "Strategie, Kooperation, Steuerung, Prozesse sowie Lernen und Innovation" evaluiert.

Aus spezifischer Sicht wurden die Kooperation mit dem TZ-Partner (GIZ), dem politischen Partner und mit relevanten Institutionen behandelt. vorgeschlagene Techniken; Relevanz der Maßnahmen und Aktivitäten; Relevanz der Indikatoren; Der Fortschritt, die Zielerreichung und Aspekte der Nachhaltigkeit sowie Lessons Learned das interne und externe Kommunikationssystem wurden thematisiert. Überprüft wurden weiterhin das M&E-System (Monitoring und Evaluation), die Integration in den Sektor und die Relevanz der identifizierten Problemstellung sowie des Wissensmanagements und der Informationsquellen.

2.1 Stand des Veränderungsprozesses

Relevanz

Wurde das Richtige getan?

Die Projektidee und das Ziel sind relevant und gehen auf praktikable Weise auf die identifizierte Problematik ein. Der Nutzen der Intervention wurde von allen Beteiligten – insbesondere dem MAEP, den staatlichen Strukturen und den Endbegünstigten wie Sojasaatgutproduzenten, Produzenten von Bio-Sojabohnen und Sojaverarbeiterinnen – anerkannt und berücksichtigte die politischen und institutionellen Rahmenbedingungen so weit wie möglich. Mit der Wirkungslogik steht das Projekt im Einklang mit den Strategien, Ansätzen und Zielen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, den nationalen Politiken und Strategien sowie anderen nationalen und internationalen Interventionen.

Note: 1

Kohärenz

Fügen sich die Planungen und Aktivitäten in den vorgegebenen Rahmen ein?

Die Planungen und Aktivitäten entsprechen im Allgemeinen dem vorgegebenen Rahmen, aber aufgrund der mangelnden Abstimmung zwischen den Durchführungsorganisationen (DO) ist die Kohärenz nicht zu 100 % gewährleistet. Der Ansatz und das Konzept der Intervention sind eng mit den Strukturen der Partner verknüpft. Die Aktivitäten wurden partizipativ und in gegenseitigem Einvernehmen geplant. Technische Themen wurden bei den Treffen des technischen Steuerungskomitees thematisiert und Entscheidungen gemeinsam getroffen. Die Interventionen ergänzen und vervollständigen die Aktivitäten des Partners in dem Sektor, vor allem in Bezug auf die Normung und die angebotenen Dienstleistungen. In Bezug auf die Kommunikation und Information der Begünstigten (Erzeuger; Verarbeiterinnen) über die verfügbaren Angebote wird derzeit eine Kommunikationsstrategie umgesetzt.

Note: 2

Effektivität

Erreicht die Maßnahme ihre Ziele?

Die mangelnde Absprache und Kommunikation zwischen den beiden DO (PTB und GIZ) hatte einen großen Einfluss auf die Durchführung des Projekts. Die COVID-19-Pandemie verursachte sicherlich einen enormen Bruch im Ablauf und Fortschritt des Projekts. Dieser externe Faktor war nicht vorhersehbar und konnte in den definierten Annahmen und Risiken nicht berücksichtigt werden. Eine Änderung oder Anpassung des Ansatzes der PTB-Komponente, der vor allem auf externen Kurzzeiteinsätzen und Monitoring-Missionen der PTB-Projektkoordinatorin aus Deutschland beruht, wurde nicht angemessen durchgeführt. Hier hätte eine personelle Aufstockung vor Ort stattfinden müssen.

Obwohl die zuständigen staatlichen Strukturen designierte Schlüsselpersonen ("*Points focaux*") ernannt hatten, die das Projekt begleiten und den Umsetzungsprozess überwachen sollten, waren es häufig andere, vorher nicht benannte Personen, die an den Sitzungen und Workshops teilnahmen. Diese Diskontinuität führte zu einer Unterbrechung der Kommunikationskette und zum Verlust der gewonnenen Informationen, da die Inhalte nicht an die richtigen Personen weitergegeben wurden.

Die Qualität der Umsetzung war in einigen Teilen nicht durchgängig gut, vor allem aber in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der GIZ und die Kommunikation und Abstimmung bei der Entscheidungsfindung mit dem Partner. Nicht intendierte positive und negative Auswirkungen wurden nicht entdeckt. Schlussendlich ist das Ziel zu einem großen Teil erreicht und die Indikatoren sind weitgehend erfüllt worden.

Note: 2

Effizienz

Wurden die Mittel wirtschaftlich eingesetzt?

Die materiellen und finanziellen Ressourcen wurden planmäßig und ordnungsgemäß eingesetzt. Die verfügbaren Mittel wurden vollständig ausgegeben.

Der Verzicht auf eine feste Struktur und ständiges Vollzeitpersonal vor Ort wirkte sich nach Einschätzung der Gutachter nicht positiv auf die Effizienz aus. Eine gewisse Überlastung des Teilzeitpersonals vor Ort war offensichtlich, da die zuständige Person zuweilen Termine nicht einhalten konnte und Schwierigkeiten beim Setzen der Prioritäten hatte. Indem man sich ausschließlich auf nationale und internationale Kurzzeitexpertisen stützte und einen Großteil der technischen und administrativen Aufgaben vor Ort einer Person übertrug, die nur in Teilzeit zur Verfügung stand, wurde das Risiko einer Überlastung und Rollenvermischung geschaffen. Dies ist besonders in Anbetracht von Ereignissen wie COVID-19 kritisch zu bewerten.

Note: 2,5

Wirkungen

Haben die Aktivitäten die gewünschten Wirkungen erzielt?

Die Aktivitäten waren gut geplant und werden unter der Voraussetzung, dass die Nachhaltigkeit gewährleistet ist, zu den gewünschten Wirkungen führen. Die Projektinterventionen haben die Umsetzung der genannten nationalen Strategien und Politiken unterstützt, sind aber nicht dazu gedacht und vorgesehen, bei der Neuformulierung, Neugestaltung oder Umlenkung von Strategien und Politiken zu helfen. Die erzeugten Veränderungen sind nicht globaler oder übergeordneter Art und bleiben auf das Erreichen des Modulziels beschränkt, und auch die Wirkungslogik zeigt keinen expliziten Bezug auf eine übergeordnete Veränderung, z.B. auf der Ebene politischer Entscheidungen.

Die Intervention trug vor allem zu Veränderungen innerhalb des technischen Rahmens der Intervention bei, der auf die beteiligten Strukturen beschränkt war. Diese Tatsache führt nicht zu einer negativen Bewertung.

Es wurden keine nicht intendierten positiven oder negativen Veränderungen auf übergeordneter entwicklungspolitischer Ebene festgestellt.

Note: 2

Nachhaltigkeit

Sind die Wirkungen nachhaltig?

Die Frage der Nachhaltigkeit der Interventionen nach Projektende wurde zu Beginn des Projekts nicht ausreichend berücksichtigt. Die Nachhaltigkeit hängt stark von der Bereitschaft der Partner ab, Verantwortung zu übernehmen und den gemeinsam erarbeiteten Fahrplan zu befolgen. Bis zum Ende des Projekts wurden die verbleibenden Prozesse und Aktivitäten (mit wenigen Ausnahmen) abgeschlossen und die meisten Indikatoren erfüllt. Eine Planung zur Sicherung der Nachhaltigkeit wurde entwickelt und verabschiedet. Dennoch bleibt die Nachhaltigkeit weitgehend außerhalb des Einflussbereichs der PTB und somit weiterhin ein unsicherer Aspekt.

Note: 2,5

2.2 Erfolgsfaktoren für die beobachteten Wirkungen und Veränderungsprozesse

Strategie

Die Strategie wurde partizipativ erarbeitet, wobei die beteiligten Akteure berücksichtigt wurden und Einigkeit über den Inhalt und das zu verfolgende Vorgehen herrschte. Da diese Strategie jedoch in den frühen Phasen des Projekts nicht sorgfältig dokumentiert und formalisiert wurde, war ihre Umsetzung und das Verständnis zuweilen vage und mehrdeutig.

Grad der Zielerreichung: 70 %.

Kooperation

Die Zusammenarbeit mit dem politischen Partner war gut und die Akteure waren gut definiert. Allerdings war die Zusammenarbeit mit der durchführenden Partnerorganisation (GIZ) weniger positiv, da die Rollen und Verantwortlichkeiten nicht klar definiert waren. Mögliche Konflikte wurden nicht von Anfang an erkannt oder berücksichtigt, und bis zum Projektende wurde nur wenig an einem gemeinsamen Verständnis gearbeitet.

Grad der Zielerreichung: 60 %.

Steuerungsstruktur

Die Steuerungsstruktur war auf technische Aspekte beschränkt. Aspekte wie z.B. soziale und administrative Aspekte, Konflikte und Probleme, die nicht technischer Natur waren, wurden nicht thematisiert. Die Diskontinuität des designierten Personals auf der Ebene der Partner behinderte den regelmäßigen Informationsfluss und die Entscheidungsfindung. Der Operationsplan war immer die Grundlage für die Steuerung und notwendige Anpassungen wurden thematisiert. Die Häufigkeit der Treffen reichte für die Bedeutung dieser Struktur und die zugewiesenen Aufgaben nicht aus. Eine einheitliche Steuerungsstruktur für die beiden DO, die über die rein technische Ebene hinausging, existierte nicht.

Grad der Zielerreichung: 70 %

Prozesse

Die bestehenden Prozesse wurden nicht analysiert und nicht sinnvoll und kontinuierlich einbezogen. Die Prozesse waren auf die Besonderheiten der Intervention zugeschnitten, ohne jedoch die Einflussfaktoren und Unregelmäßigkeiten zur Gänze zu berücksichtigen. Praktisch wurden bis zum Ende des Projekts die verbleibenden Prozesse und Aktivitäten (mit wenigen Ausnahmen) abgeschlossen und die meisten Indikatoren erfüllt.

Grad der Zielerreichung: 70 %.

Lernen und Innovation

Die Lernziele waren bei den ersten Planungen und auch während der Umsetzung gut definiert und geklärt. Eine Verbesserung des PME-Systems (Planung Monitoring Evaluierung) beim Partner ist nicht erkennbar. Dieses Kriterium sollte jedoch nicht berücksichtigt werden, da dieser

Aspekt nicht vorrangig war. Die Aneignung der Lernerfahrungen (*Lessons Learned*) wurde nicht zur Gänze verfolgt.

Grad der Zielerreichung: 70 %.

3. Lernprozesse und Lernerfahrungen

Die Lernziele waren bei den ersten Planungen und auch während der Umsetzung gut definiert und geklärt. Lernprozesse erfolgten durch technische Schulungen für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die Beratung der Institutionen hinsichtlich ihrer Kapazitäten und der zu unternehmenden Prozesse sowie durch kontinuierliches Monitoring. Innovative Aspekte waren aus globaler Sicht begrenzt, da die vermittelten Techniken und Inhalte bekannt und nicht zu kompliziert sind. Für die beninischen Strukturen hingegen, deren Kapazitäten noch Begrenzungen unterworfen sind, bedeuteten diese Themen einen enormen Fortschritt und eine erhebliche Innovation. Die Aneignung der Lernerfahrungen (*Lessons Learned*) wurde nicht zu 100 % verfolgt.

Die Frage, ob die betroffenen Akteure in der Lage sein werden, die vermittelten Inhalte in der Realität anzuwenden und zu replizieren, bleibt offen, obwohl ein Fahrplan zur Sicherung der Nachhaltigkeit erstellt wurde, der diese Aspekte einbezieht.

Dokumentationen von Schulungen und Workshops sind vorhanden und sollten in Zukunft genutzt werden, um mögliche Nachschulungen zu identifizieren und weitere Interventionen zu planen.

Für die DO, insbesondere die PTB, werden die vielfältigen Erfahrungen bei der Gestaltung zukünftiger Projekte von großem Nutzen sein. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit mit anderen, die Klärung von Rollen und Verantwortlichkeiten, den Umgang mit Ausfällen bei den Partnern wie der Diskontinuität der personellen Ressourcen oder willkürliche Entscheidungen, aber auch den Umgang mit unvorhersehbaren Einflussfaktoren.

Obwohl im Laufe der Umsetzung vielfältige Erfahrungen gemacht wurden, hat man den Eindruck, dass Schlussfolgerungen erst spät gezogen wurden, so dass die Möglichkeiten, aktuelle Probleme zeitnah zu lösen und schnellstmöglich Entscheidungen zu treffen, um den Projektfortschritt anzupassen und zu verbessern, eingeschränkt waren.

Dennoch sind die Lehren, die während der Evaluierung gezogen, dokumentiert und analysiert wurden, für den Partner und auch für weitere ähnliche Aktionen in der Zukunft von Vorteil.

4. Empfehlungen

Die Empfehlungen beziehen sich zum einen auf die Partner und zum anderen auf die PTB als DO der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

4.1 Empfehlungen an die Partner

Nachhaltigkeit

- Identifizierung von technischen Partnern und Gebern für eine Fortsetzung der Aktivitäten und zur Konsolidierung des Erreichten

- Analyse von möglichen öffentlich-privaten Partnerschaften (*Public Private Partnership* PPP)
- Prüfung der notwendigen Rahmenbedingungen für ähnliche Kooperationen mit anderen DO
- Prüfung der kurz- und langfristigen Verfügbarkeit von qualifizierten personellen Ressourcen vor Ort
- Aufbau einer Kerngruppe von Experten und einer spezifischen Expertendatenbank
- Regelmäßige Analyse der Relevanz der durchgeführten Interventionen
- Regelmäßige Überprüfung des Operationsplans

Funktionsfähigkeit

- Zeitnahe Lösung des Problems der Räumlichkeiten der DPV
- Inbetriebnahme der Geräte für vorrangige Analysen (DPV)
- Prüfung der Möglichkeiten, die verschiedenen Strukturen durch die Bereitstellung von zusätzlichem qualifiziertem Personal zu stärken
- Analyse und Kommunikation des tatsächlichen Bedarfs an Unterstützung durch die DO

Öffentlichkeitsarbeit

- Intensivierung der Kommunikation über die bestehende Qualitätsinfrastruktur und ihre Angebote
- Sicherstellung eines gemeinsamen Verständnisses über die Bedeutung von QI.

4.2 Empfehlungen an die PTB

Zusammenarbeit PTB und andere Organisationen (z.B. GIZ)

- Fortsetzung der Partnerschaften zwischen PTB und GIZ auch in Zukunft unter bestimmten Bedingungen
- Bessere Klärung von Rollen und Verantwortlichkeiten beider Seiten
- Klärung der Sinnhaftigkeit einer Zusammenarbeit und der Aufteilung von Rollen und Aufgaben sowie der Komplementarität vor Beginn der Planungsaktivitäten
- Abhaltung von Teambuilding-Sitzungen mit allen Beteiligten vor den Planungen
- Ernennung eines einzigen Projektleiters für die Umsetzung für alle beteiligten DO in einem Projekt
- Schaffung einer einzigen festen Projektstruktur (physisch; personell) vor Ort für alle DO im Rahmen eines Projektes
- Bevorzugung der Zusammenarbeit von DO auf Programm- und nicht auf Modulebene.



Impressum

Herausgeber

Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Bundesallee 100
38116 Braunschweig
Deutschland

Verantwortlich

9.01 Prozesse der Internationalen Zusammenarbeit
evaluierung-9.3@ptb.de
www.evaluierung.ptb.de