



Ex-post Evaluierung 2011 - Kurzbericht

Ausbildung von Orthopädietechnikern in Marrakesch, Marokko

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Stabsstelle Monitoring und Evaluierung

Postfach 5180

65726 Eschborn

T +49 61 96 79-1408

F +49 61 96 79-801408

E evaluierung@giz.de

Internet:

www.giz.de

Erstellt durch:

Dr. Thomas Jenisch, Prof. Badre El Himdy

Für:

Arge Sustainum – Institut für nachhaltiges Wirtschaften und Health Focus GmbH

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Oldenburg, 19. Dezember 2011

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	Juni 2011 bis Februar 2012
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	Arge Sustainum – Institut für nachhaltiges Wirtschaften und Health Focus GmbH
Evaluierungsteam	Dr. Thomas Jenisch und Prof. Badre El Himdy

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Ausbildung von Orthopädietechnikern in Marrakesch
Nummer	1996.2149.1
Gesamtlaufzeit nach Phasen	Juli 1999 bis Mai 2005 (5 Jahre und 10 Monate in <u>einer</u> Phase)
Gesamtkosten	Deutscher Beitrag: 2.045.167,52.- € Partnerbeitrag: 614.000,00.- € (lt. Angebot)
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Eine funktionelle Orthopädie-Techniker Ausbildung "Orthoprothésiste" nach den Kriterien der Kat. II (ISPO/WHO) ist eingerichtet.
Politische(r) Träger	Gesundheitsministerium/ Ministère de la Santé (MS), Marokko
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Ausbildungsinstitut für medizinische Berufe in Marrakesch/ Instituts de Formation aux Carrières de Santé (au Marrakech) (IFCS)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Association Le Grand Atlas (AGA), Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)
Zielgruppen laut Angebot	Zielgruppe des Vorhabens sind körperbehinderte Menschen.

Zur Bewertung

<p>Gesamtbewertung</p> <p><i>Auf einer Skala von 1 (sehr gut, ist deutlich besser als erwartet) bis 6 (das Projekt / Programm nutzlos, oder die Situation verschlechtert hat per Saldo)</i></p>	<p>2</p>
<p>Individuelles Rating</p>	<p>Relevanz: 2; Effektivität: 2; ‚Impact‘: 2; Effizienz: 1; Nachhaltigkeit: 3</p>

Die orthopädiotechnische Versorgung von Körperbehinderten in Marokko galt noch Mitte der Neunziger Jahre aufgrund mangelnd qualifizierter Fachkräfte sowie mangelnder Versorgungsstrukturen und Versorgungsmöglichkeiten als deutlich unterentwickelt. Die Möglichkeit zur Anfertigung und Anpassung von Prothesen oder Orthesen bestand nur an wenigen Orten des Landes und wurde in der Regel von männlichen Orthopädietechnikern ausgeführt, die ihre Kenntnisse „on the job“ erworben hatten. Für Patienten, insbesondere für Arme und weibliche Patienten, haben sich damit erhebliche Probleme bezüglich des Zugangs zu qualifizierten Behandlungsleistungen und letztendlich deutliche Nachteile in Alltag und Beruf ergeben.

Vor diesem Hintergrund konzipierte das marokkanische Gesundheitsministerium 1995 ein nationales Programm für den langfristigen Aufbau einer Versorgungsstruktur im Bereich Orthopädie-Technik. Die hierfür vorgesehene Laufzeit sollte 12 Jahre betragen. Als wesentliches Grundelement wurde im Rahmen der Kooperation mit der Bundesrepublik Deutschland die Entwicklungsmaßnahme „Ausbildung von Orthopädietechnikern in Marrakesch“ (Formation des Orthoprothésiste au Marrakech, FORMA) mit einer Laufzeit von Juli 1999 bis Mai 2005 und einem Gesamtvolumen von 2.045.167,52 EUR als einmaliger und zeitlich begrenzter Beitrag in das übergeordnete nationale Programm eingebettet.

Die Kernaufgaben des Vorhabens sollten darin bestehen, gemeinsam mit den Partnern – dem Gesundheitsministerium, dem Ausbildungsinstitut für medizinische Berufe in Marrakesch (IFCS) und der Gesellschaft Großer Atlas (AGA) - ein funktionierendes Ausbildungszentrum aufzubauen und dabei insbesondere für die Ausbildungskomponente nach internationalen Maßstäben (formaler, dreijähriger Ausbildungsgang für Orthopädietechniker der Kategorie II der Internationalen Gesellschaft für Prothetik und Orthesen (ISPO)/ Weltgesundheitsorganisation (WHO) verantwortlich zu sein. Einer gemeinsam abgestimmten Aufgabenteilung folgend sollte das Gesundheitsministeriums als politischer Träger eine versorgungsgerechte Strukturierung der öffentlichen und privaten Leistungsträger im Rahmen der nationalen Gesundheitspolitik, die Sicherung der Finanzierung vor allem im Zusammenhang mit dem Sozialversicherungswesen und die Bereitstellung qualifizierten Fachpersonals gewährleisten.

Die Entwicklungsmaßnahme sollte damit die Voraussetzung dafür schaffen, über die Ausbildung von hochqualifiziertem Personal mittelfristig den Bedarf an orthopädischer Behandlung von mindestens 150.000 körperlich Behinderten durch 200 bis 300 Orthopädietechniker zu erfüllen. Hierdurch sollten die unzureichende orthopädiotechnische Versorgung von Körperbehinderten im marokkanischen Gesundheitswesen verbessert und die Chancen von Patienten beiderlei Geschlechts auf eine gesellschaftliche und wirtschaftliche Reintegration erhöht werden.

An der Evaluation, die mit zwei Aufenthalten Ende September (eine Woche) und Anfang November 2011 (zwei Wochen) in Marokko verbunden war, waren eine internationale (Dr. Thomas Jenisch) und eine nationale Fachkraft (Prof. Badre El Himdy) beteiligt. Gegenstand der Untersuchung war die Bewertung des Vorhabens anhand der „Anleitung für die Erfolgsbewertung“ der GIZ, basierend auf den fünf Kriterien des *Development Assistance Committees* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC): Relevanz, Effektivität, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Impact), Effizienz und Nachhaltigkeit. Hierbei wurde eine Kombination verschiedener Methoden der empirischen Sozialforschung zur Datenerhebung und -analyse (semi-strukturierte Interviews, Fragebögen, Trichteranalyse) herangezogen. Im Rahmen der Studie konnten insgesamt 43 Orthopädietechniker, zehn Mediziner und 31 Patienten in neun Versorgungszentren befragt werden. Weiterhin fanden Gespräche mit insgesamt 46 Personen aus zehn Institutionen statt.

Relevanz: Die Angliederung der Entwicklungsmaßnahme an ein nationales Programm zur Verbesserung der orthopädischen Versorgung der Bevölkerung Marokkos sicherte in den Phasen der Planung, Konzeption und Durchführung die enge Orientierung am Bedarf der Zielgruppen sowie an den Politiken des Partnerlandes und der Partnerinstitutionen. Das Vorhaben hat durch seine spezifische und zielgerichtete Funktion bei der Bereitstellung von qualifiziertem Personal bei den verantwortlichen Institutionen im Partnerland, insbesondere auch bei den Verbänden der Behindertenarbeit, hohes Ansehen erwerben können. Die Ergebnisse des Vorhabens, eine Ausbildung qualifizierter Orthopädietechniker, wurden in einer partnerschaftlichen Kooperationsstruktur erreicht und stellen einen wichtigen Baustein für die Weiterentwicklung des Sektors dar. Die Entwicklungsmaßnahme stimmte damit auch, heute wie bereits zu Beginn der Maßnahme, mit den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung überein. Bezüglich der Relevanz als Erfolgsfaktor hat das Vorhaben daher ein **„gutes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel“ (Stufe 2)** erzielen können.

Effektivität: Von den fünf Indikatoren zur Messung des Erfolgs des Vorhabens sind vier vollständig und einer teilweise erfüllt. Seit Beginn der Entwicklungsmaßnahme wurden 100 Orthopädietechniker in sechs Ausbildungsgängen des FORMA ausgebildet, davon 23 Auszubildende (2004: 12 und 2006: 11) mit dem international anerkannten ISPO Abschluss. Mit 91% der Absolventen ist der überwiegende Anteil in staatlichen Versorgungszentren beschäftigt. Es ist ein großer Erfolg für ein Berufsbildungsvorhaben, dass deutlich über 90% der in Marrakesch ausgebildeten Absolventen in ihren Berufen tätig sind. Von der Gesamtheit der Patienten gaben 78,2% an, mit der Behandlung durch die Orthopädietechniker sehr zufrieden (65,2%) oder zufrieden (13%) zu sein. „Teilweise zufrieden“ waren 17,4% der Patienten. Nachbehandlungen sind seltener und in größeren Abständen notwendig. Sowohl das FORMA als auch andere Versorgungszentren verfügen mittlerweile über mindestens einen

weiblichen und einen männlichen Orthopädietechniker. Damit ist der Zugang zu Behandlungsleistungen auch für weibliche Patienten gewährleistet, der früher durch die Männerdominanz dieses Berufszweigs beschränkt war. Die Entwicklungsmaßnahme bewirkt in einem hohen Maße direkte und positive Wirkungen. Das Vorhaben weist damit eine Effektivität auf, die als ein „**gutes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel**“ (**Stufe 2**) bewertet werden kann.

Impact: Ein funktionierendes orthopädietechnisches Versorgungssystem stellt für körperbehinderte Menschen einen wichtigen Baustein dar, um die Chancen zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen (Re)-Integration zu erhöhen. Hierzu ergab die Befragung der Patienten, dass 57% von ihnen durch die orthopädische Behandlung eine höhere Lebensqualität erreicht haben. Dieser Anteil steigerte sich auf 84% bei den Patienten, die mit Prothesen ausgestattet wurden. 22% der Gesamtheit der Befragten und 64% der Prothesenträger sagten, dass sie durch die orthopädische Behandlung einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt oder auch verbesserte Einkommensmöglichkeiten hätten. Angesichts des Ausbaus der Versorgungszentren – von 12 zu Beginn der Maßnahme auf z.Zt. 19, vier weitere sind im Bau, die jeweils mit zwei bis sechs Absolventen des FORMA besetzt sind, ist davon auszugehen, dass sich die o.g. Effekte bereits landesweit auswirken. Dennoch ist das Potential der Versorgungszentren, insbesondere aufgrund struktureller Probleme, bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Weiterhin bestehen Defizite in dem Finanzierungssystem der kostenlosen Behandlung für ärmere Bevölkerungsgruppen. Dies schränkt den Zugang und damit auch die Breitenwirksamkeit ein. Das Vorhaben hat wichtige Grundsteine gelegt, das geschaffene Potential zur orthopädischen Behandlung von Patienten durch den politischen Träger kontinuierlich zu erweitern. Die entwicklungspolitische Wirksamkeit wird daher positiv eingeschätzt und mit „**gutes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel**“ (**Stufe 2**) bewertet.

Effizienz: Die aktuellen gemittelten Kosten für eine Ausbildung zum Orthopädietechniker belaufen sich, unter Berücksichtigung der Subventionen durch den Staat sowie den Beiträgen des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (CIRC) und der AGA, auf etwa 2.875 EUR pro Jahr bzw. 8.625 EUR für die gesamte Ausbildung. Für eine vergleichbare Ausbildung in Europa liegen die Kosten deutlich höher. Die Kosten-Nutzen-Relation und Wirksamkeit werden sich bei der Weiterführung des Ausbildungsgangs und der Steigerung der Zahl der ausgebildeten Menschen noch deutlich verbessern. Damit ergeben sich auch für das marokkanische Gesundheitssystem wirtschaftliche Vorteile. Aufgrund der sehr positiven Ergebnisse bezüglich der Relation zwischen dem eingesetzten Kapital und den erzielten Wirkungen auf verschiedenen Ebenen, ist die Effizienz der Entwicklungsmaßnahme mit „**sehr gutes Ergebnis**“ (**Stufe 1**) zu bewerten.

Nachhaltigkeit: Obwohl die Entwicklungsmaßnahme in vielen Bereichen große Erfolge vorzuweisen hat, bestehen für die Zukunft Risiken, die eine Nachhaltigkeit des Vorhabens gefährden: Die Sicherung der Qualität der Ausbildung sollte über die ISPO-Zertifizierung mit

der hierzu notwendigen externen Evaluierung erfolgen. Diese konnte seit 2008 wegen fehlender Mittel in der Höhe von ca. 3.000 EUR pro Jahr nicht mehr durchgeführt werden. U.a. macht allerdings das CIRC die zukünftige Zusammenarbeit mit dem IFCS und damit auch die dringend benötigten Zuschüsse von der ISPO-Zertifizierung des Instituts abhängig. Zudem wird den Absolventen die Möglichkeit genommen, sich international fortzubilden (Meisterkurs, für den eine Zertifizierung Voraussetzung ist). Konsequenz für das Ausbildungs- und Versorgungssystem ist, dass – anders als ursprünglich vorgesehen – nach Ende des Vorhabens keine weiteren Orthopädietechniker nach ISPO I (Meisterabschluss) ausgebildet wurden. Ebenso kritisch betrachtet werden muss, dass das während der Durchführung des Vorhabens über das Steuerungsgremium der Entwicklungsmaßnahme und weiterer internationaler Kontakte (BUFA u.a.) aufgebaute Netzwerk nicht gepflegt wird und dass vorbereitete Kooperationen zu weiteren Schulen sowie zu Universitäten im Ausland im Anschluss an das Vorhaben nicht weiter verfolgt worden sind. Potentielle Einnahmequellen für das IFCS, z.B. durch Ausbildungsmaßnahmen für Teilnehmer aus französischsprachigen Ländern, sind nicht realisiert worden. Zudem halten die konkreten politischen Leistungen bzw. die Entwicklung von Strategien im Sektor der Orthopädietechnik bisher insgesamt nicht Schritt mit den politischen Absichtserklärungen des marokkanischen Staates. Die bisher positive entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist aufgrund dieser Mängel gefährdet und wird bei einer Nicht-Behebung der Probleme mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen. Die Perspektiven für eine nachhaltige Wirksamkeit des Vorhabens bleiben aber positiv, so dass die Nachhaltigkeit mit der Stufe **„zufriedenstellende Ergebnis; es dominieren die positiven Ergebnisse“ (Stufe 3)** bewertet werden kann.

Gesamtbewertung: Trotz der diskutierten Mängel sind die positiven Wirkungen des Vorhabens deutlich erkennbar und überwiegen, insbesondere bedeutsam ist das Potential für eine langfristige Versorgung mit Orthopädie-Technik. Entsprechend wird dem Vorhaben in der Gesamtbeurteilung von den Gutachtern ein **„gutes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel“ (Gesamtbewertung: 2)** bestätigt.

Evidenz-basierte Empfehlungen

Für das Gesundheitsministeriums:

- Einrichtung einer Budgetlinie zur regelmäßigen Finanzierung einer ISPO-Evaluation.
- Ausarbeitung eines Konzepts zur Ausbildung von Ausbildern/Meistern der ISPO-Kategorie I und von Übergangsregelungen und Weiterbildungsmöglichkeiten von Orthopädietechnikern der Kategorie III in Zusammenarbeit mit dem IFCS Marrakesch und ggf. Meknès.
- Intensivierung der Kooperation zwischen dem Gesundheitsministerium (MS) und dem Ministerium für soziale Entwicklung, Familie und Solidarität (MDSFS) durch die Einrichtung einer permanenten Arbeitsgruppe z.B. zur Abklärung der Funktionalität des Beihilfenregelungswerks (RAMED) auf dem Gebiet der Orthopädietechnik und zur Steigerung der Effizienz bei der Allokation von Finanzmitteln.
- Anfertigung einer Baseline-Studie für den Sektor der Orthopädie (umfassende Beschreibung aller bestehenden Orthopädiewerkstätten und Versorgungszentren, Erhebung des Bedarfs etc.) als Entscheidungsgrundlage für weitere Maßnahmen und zur Erhöhung der Effektivität der Versorgungszentren, u.a. auch in Bezug auf die Nutzung des vorhandenen Potentials an hochqualifiziertem Personal.
- Aktive Hilfestellung, Steuerung und Koordination bei der Entstehung weiterer Ausbildungsstätten für Orthopädietechnik, wie z.B. aktuell in Meknès und Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des IFCS Marrakesch.
- Überarbeitung der Finanzierungsmodelle von Versorgungszentren, insbesondere derjenigen, die an Krankenhäusern angeschlossen sind, um die Funktionalität der Zentren durch direkte Refinanzierungssysteme zu gewährleisten und die Nachbehandlungskosten neu zu regeln.
- Reorganisation der Zusammenarbeit zwischen Medizinern und Orthopädietechnikern in Diagnose und Therapien.
- Einrichtung von Aufklärungskampagnen zur Existenz der bestehenden Versorgungszentren und deren Angebot.

Für das IFCS Marrakesch und dem FORMA:

- Stabilisierung der finanziellen Unterstützung durch das Internationale Komitee des Roten Kreuzes durch sichtbare Bemühungen, die Anerkennung durch das ISPO wieder zu erlangen.

- Intensivierung der internationalen Kontakte, insbesondere ISPO, und Wiederaufnahme der Kontakte zu Partnerschulen (Valence in Frankreich, San Salvador, BUFA Dortmund) und Anregung zur Bildung eines Netzwerks.
- Wiederaufnahme der Pläne zu einer verstärkten Süd-Süd Kooperation, um die Ausbildung von Orthopädietechnikern für Teilnehmer aus dem frankophonen Afrika zu ermöglichen und damit eine einkommensschaffende Maßnahme zu realisieren.

Für die Orthopädietechniker:

- Restrukturierung und Dynamisierung der „Association Marocain des Orthoprothésistes“ (AMOP) als Berufsverband der Orthopädietechniker und Stärkung der Assoziation durch den Beitritt zu internationalen Verbänden, wie z.B. der ISPO.
- Organisation einer Nationalen Konferenz der Orthopädietechnik zu einem spezifischen Fachthema und zur Verbesserung der Kontakte und des Informationsaustauschs unter den Akteuren des Sektors (unter Mithilfe der GIZ und der deutschen Botschaft bei entsprechend formuliertem Antrag).

Für die GIZ:

- Implementierung eines Systems zur Begleitung und für das Monitoring von abgeschlossenen Vorhaben zur Sicherung der Nachhaltigkeit durch Hilfestellungen und ggf. punktuelle Interventionen im Rahmen einer Nachbetreuung.
- Einrichtung eines Fonds bzw. einer Kostenstelle zur Finanzierung kleinerer Beträge (oder Einrichtung eines treuhänderisch verwalteten Kontos aus bewilligten Projektmitteln) für vorhersehbare Folgeaktivitäten – z.B. für Konferenzen oder Fremdleistungen wie die ISPO-Evaluierung im Nachfolgeprozess des Vorhabens – und zur Sicherung der Nachhaltigkeit. Diese Empfehlung gilt insbesondere für Vorhaben kürzerer Laufzeit, in denen eine Exit-Strategie nicht vollständig umgesetzt werden konnte.
- Verstärkte und bereits in das Vorhaben integrierte Nutzung von Alumni-Modellen nach dem Vorbild der ehemaligen InWEnt.

Soll-Ist Vergleich der Zielerreichung anhand der Auftrags-Indikatoren (resp. der angepassten Indikatoren) in einer Übersichtstafel – einschließlich Status der BMZ-Kennungen

**Ausbildung von Orthopädietechnikern in Marrakesch
Laufzeit: Juli 1999 bis Mai 2005**

Indikatoren SOLL – IST (Status) zum Stichtag der Berichterstattung

Ziel: Die orthopädietechnische Versorgung der Bevölkerung, insbesondere armer Bevölkerungsgruppen, ist durch die Bereitstellung von qualifiziertem Fachpersonal verbessert.

Querschnittsthemen				
Armutsminderung (MSA)	Gender(G 1)	Umwelt- und Ressourcenschutz (UR-0)	Partizipative Entwicklung / Gute Regierungsführung (PD/GG-0)	Public Private Partnership (n/a-)
Armutsminderung ist in Einzelfällen nachweisbar, erreicht aber keine Breitenwirksamkeit	Mädchen und Frauen stellen einen Anteil von mind. 20% in den Ausbildungsgängen	Umweltorientierte Inhalte sind, soweit möglich, in Aus- und Weiterbildung integriert	Politische Rahmenbedingungen sind positiv - Nutzung des Humankapitals und der Versorgungszentren durch den Staat sind noch unzureichend	Potential vorhanden, bisher nicht explizit vorbereitet oder genutzt

Indikator G1	
Mindestens 50 Prozent von in unterschiedlichen Versorgungszentren befragten Ärzten, Patientenvereinigungen und Patienten unter Berücksichtigung von Armuts- und Genderkriterien sind nach eigenen Angaben mit der Versorgung zufrieden.	
Indikator G2	
Die ausgebildeten Orthopädietechniker arbeiten sechs Monate nach Abschluss ihrer Ausbildung zu mindestens 80% entsprechend ihrer erworbenen Fähigkeiten (höheres Einstiegsgehalt, teilweise Übernahme in die höhere Laufbahn des Staatsdienstes).	
Indikator G3	
Mädchen und Frauen stellen als spezifische Zielgruppe des Ausbildungslehrgangs nicht unter zwanzig Prozent der Auszubildenden.	
Indikator G4	
Das Ausbildungsinstitut entspricht ab 2003 den ISPO-Qualitätsmaßstäben und die Voraussetzungen für finanzielle Nachhaltigkeit sind bis Mitte 2005 geschaffen (regelmäßige und positive Evaluierung durch ISPO, konstante bis wachsende Einnahmen ab 2003).	
Indikator G5	
Das Gesundheitsministerium stellt die Rechtsgrundlage und die notwendigen Rahmenbedingungen für den Ausbildungsgang sicher.	

Legende:		
	Erfüllt	
	Teilweise erfüllt	
	Nicht erfüllt	

Status: November 2011

HEALTH SANTÉ SALUD
GESUNDHEIT SANTÉ
HEALTH GESUNDHEIT
SALUD SANTE HEALTH
GESUNDHEIT

v

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Germany
T +49 61 96 79-1408
F +49 61 96 79-801408
E evaluierung@giz.de
I www.giz.de