

Vergaderjaar 2007–2008

29 237

Afrika-beleid

Nr. 77

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2008

Met deze brief bied ik u hierbij aan de rapporten van de twee impact evaluaties van het primair onderwijs in Oeganda en Zambia en mijn beleidsreactie daarop. De impact evaluaties werden uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) en zijn afgestemd met de Oegandese en Zambiaanse ministeries van Onderwijs.

De voornaamste bevinding van deze impact evaluatie is dat beide landen – met steun van internationale donoren, waaronder Nederland – in de afgelopen jaren grote vorderingen hebben gemaakt met de vergroting van de toegang tot het onderwijs. Beide landen hebben daarnaast aanzienlijke investeringen gedaan om de negatieve effecten van deze snelle groei te herstellen en de kwaliteit van het onderwijs te vergroten.

In de beleidsreactie op deze impact evaluatie ga ik nader in op de bevindingen en aanbevelingen van IOB. Op basis van het door mij ingezette beleid ten aanzien van de Millennium Ontwikkelingsdoelen 2 en 3 is het bemoedigend dat landen als Oeganda en Zambia in staat zijn geweest om in een relatief korte tijd de meeste kinderen op de juiste leeftijd naar school te krijgen en dat daarbij een inhaalslag is gemaakt voor meisjes en kinderen uit de armste huishoudens. De impact evaluatie concludeert dat beide landen op weg zijn MDG2 te bereiken, maar dat er de komende jaren nog aanzienlijke investeringen nodig zijn voor onder andere klaslokalen, leermiddelen, en het opleiden van leerkrachten en dat er bovendien beleidsmaatregelen genomen moeten worden om op kosteneffectieve wijze de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau te verbeteren. Tussen nu en 2015 zal de Nederlandse aandacht vooral gericht zijn op kwaliteitsverbetering.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

Beleidsreactie Impact evaluatie primair onderwijs Oeganda en Zambia

Inleiding:

Ik heb de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) opdracht gegeven voor deze *impact evaluatie studie* van het primair onderwijs in Oeganda en Zambia om vast te stellen welke maatregelen vanuit een armoedeperspectief het meest effectief bijdragen aan de verbetering van onderwijsresultaten. Deze impact evaluatie sluit aan op het rapport *Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education*, een gezamenlijke donorevaluatie van de externe financiering aan *basic education* in partnerlanden. In februari 2004 heeft mijn voorganger de Tweede Kamer geïnformeerd (brief van 1 maart 2004; TK 29 234, nr. 1) over de uitkomsten van deze gezamenlijke donorevaluatie.

De voorliggende studies van IOB zijn impact evaluaties, omdat zij expliciet een antwoord zoeken op de vraag in hoeverre resultaten ook daadwerkelijk aan de gezamenlijke inspanningen kunnen worden toegeschreven. De onderzoeken combineren daarbij een beschrijving van de ontwikkelingen tussen 2000 en 2006 met statistische analyses. Deze laatste maken het mogelijk om de effecten van verschillende instrumenten afzonderlijk vast te stellen.

De hoofdconclusie van deze impact evaluatie studie is dat beide landen – met steun van internationale donoren, waaronder Nederland – in de afgelopen jaren grote vorderingen hebben gemaakt met de vergroting van de toegang tot het onderwijs. In Oeganda is de toegang in enkele jaren verdrievoudigd; in Zambia is deze sinds 2000 met circa 70 procent toegenomen. Beide landen hebben aanzienlijke investeringen gedaan om de negatieve effecten van deze snelle groei te herstellen en de kwaliteit te vergroten.

De statistische analyses wijzen uit dat de beide landen op kosteneffectieve wijze belangrijke winsten kunnen boeken door versterking van het management op school- en districts niveau.

Het was nog niet mogelijk om de uiteindelijke impact – waar blijven de jongeren na de lagere school – vast te stellen. Het onderzochte onderwijsbeleid in beide landen is daarvoor te recent. De evaluatie is uiteraard bedoeld om lessen te trekken en zoveel mogelijk de resultaten in deze context te duiden.

Van toegang tot kwaliteit; bevindingen van de impact evaluatie

Het vergroten van de toegang tot onderwijs – meer kinderen naar school – was eind jaren negentig het zwaartepunt in het onderwijsbeleid. De groei van het aantal leerlingen dat deelneemt aan het basisonderwijs was fenomenaal, vooral in Afrika. Waar de groei achterbleef was dit het gevolg van armoede, conflicten en belemmeringen voor deelname van meisjes. Het afschaffen van schoolgeld om de deelname van arme kinderen (en vooral meisjes) te stimuleren heeft zowel positieve als negatieve effecten gehad.

In Zambia is het aantal schoolgaande kinderen in een korte tijd aanzienlijk toegenomen van 1,6 miljoen in 2000 naar 2,7 miljoen kinderen in 2006; een stijging van ongeveer 9% op jaarbasis. Oeganda toont een nog positiever beeld. Mede als gevolg van de afschaffing van schoolgeld in 1997 is de toeloop naar het onderwijs in enkele jaren verdrievoudigd, van 2,6 miljoen in 1995 naar 7,2 miljoen kinderen in 2005/2006. Beide landen zijn op weg *Millenniumontwikkelingsdoel 2* (alle jongens en meisjes naar

school voor minimaal 5 of 6 jaren) in 2015 te halen. Met de afschaffing van het schoolgeld verdween overigens ook een bron van inkomsten op scholen en verminderde de drijfveer van ouders om deel te nemen in schoolcomités. Het toezicht van de gemeenschap op het dagelijks management van de school viel terug en leerkrachten werden mede daardoor te weinig aangesproken op hun afwezigheid en de gebrekkige onderwijsresultaten van de leerlingen.

Nu de groei in deelname is gestabiliseerd, wordt een groot deel van de investeringen in de sector gebruikt voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs, inclusief aandacht voor voorschools onderwijs. De laatste jaren is bovendien de aandacht verschoven van de instroom van leerlingen naar het voltooien van het lager onderwijs. De impact studie geeft aan dat kwaliteitsverbetering niet alleen een kwestie is van meer geld, maar tevens van politieke wil om maatregelen te nemen die er voor zorgdragen dat elementaire zaken, zoals het op tijd beschikbaar stellen van leermiddelen en het aanstellen van leerkrachten op het platteland, goed geregeld zijn. In het kader van het nieuwe Oegandese onderwijs sector programma zullen in de komende jaren meer vrouwelijke leerkrachten op het platteland worden geplaatst. Met het Ministerie van Onderwijs is overeengekomen dat de voortgang in de sector onder meer gemonitord wordt op basis van de aanwezigheid van leerkrachten op school (Teacher Education Assessment by Class Hours, TEACH) Binnen het nieuwe onderwijsplan van Zambia wordt hoge prioriteit toegekend aan de aanstelling van leerkrachten en de aankoop en distributie van lesmaterialen en hiervoor zijn eveneens voortgangsindicatoren overeengekomen.

Dat de kwaliteit van het onderwijs momenteel nog te laag is, is een gevolg van de uiterst slechte uitgangssituatie van ongeveer tien jaar geleden. De studie wijst er terecht op dat het voor beide landen niet haalbaar was om alle benodigde maatregelen voor verbetering van de kwaliteit, het opleiden en aannemen van leerkrachten, curriculumhervorming, toegang tot leermiddelen, onderwijsinspectie en scholenbouw tegelijk te realiseren. Het is de vraag of de afschaffing van schoolgeld wellicht niet te ambitieus is geweest. Voor een land als Zambia, een van de Afrikaanse landen met een erg laag inkomen, begonnen de hervormingen na decennia van veel te lage investeringen in de onderwijssector. Tegelijkertijd kregen scholen te maken met een grote instroom van nieuwe leerlingen. De bouw van scholen en het opleiden en aannemen van leerkrachten bleven achter bij de snelle groei van het aantal leerlingen. Maar net als in Oeganda neemt de gemiddelde klassengrootte langzaam af. De inhaalslag is nog niet helemaal voltooid en wordt bemoeilijkt door de effecten van HIV/AIDS, die ziekte, verzuim en sterfte onder de leerkrachten veroorzaakt.

De impact evaluatie constateert dat de instroom van kinderen uit de armste bevolkingsgroepen een belangrijke factor is in de trage verbetering van de gemiddelde onderwijsresultaten. Mede dankzij de groei van de gemeenschapsscholen gaan nu veel meer kinderen uit krottenwijken, uit de allerarmste provincies en uit de meest afgelegen dorpen, van wie de ouders geen of weinig opleiding hebben gevolgd, naar school. De massale toestroom van deze groepen drukt op korte termijn de gemiddelde leerprestaties. Ondanks een beleid gericht op het bereiken van de allerarmsten zijn de middelen nog altijd ongelijk verdeeld. In het nieuwe onderwijsprogramma zijn maatregelen getroffen om de verschillen aan te pakken. De Zambia evaluatie laat zien dat ook hier de situatie geleidelijk verbetert.

Een van de belangrijke conclusies van een eerdere IOB-evaluatie van de donorsteun uit 2004 was dat de situatie per land bepalend is voor de

effectiviteit van onderwijsprogramma's. De bevindingen van deze impact studie bevestigen dit. Waar het ontwikkelingsproces in Oeganda al snel aanleiding gaf om naar begrotingssteun over te gaan en de resultaten in de onderwijssector via de beleidsdialoog te bewaken, wordt in Zambia de onderwijssector gefinancierd via een gemeenschappelijk (donor)fonds. In beide landen vervult Nederland een belangrijke rol in de donorgemeenschap en in de relatie met het Ministerie van Onderwijs. Zowel in Zambia als in Oeganda heeft dit geleid tot het verzoek aan de Ambassade om als leidende donor op te treden, waarmee de invloed van Nederland op de sector is versterkt.

De rol van Nederland in de ontwikkeling van de onderwijssector in Oeganda en Zambia.

De studie laat verder zien dat met de investeringen van de eigen overheid en de donoren erg veel bereikt is in het verbeteren van de toegang tot onderwijs, vooral voor meisjes en kinderen uit kwetsbare groepen. De sectorale benadering, de opzet van een gemeenschappelijk donorfonds en financiering in de vorm van sectorsteun hebben daar sterk aan bijgedragen. Beleidsmatig en financieel ondersteunde de donorgemeenschap de ambitieuze onderwijsontwikkelingsplannen en investeringen die noodzakelijk waren om de exploderende vraag naar leerkrachten, schoollokalen en leermaterialen op te vangen.

In beide landen heeft Nederland in belangrijke mate aan de bereikte resultaten bijgedragen. In Oeganda is Nederland sinds 1994 actief in de onderwijssector. De financiële steun nam toe van Euro 800 000 in 1996 naar Euro 14 miljoen in 2006. Sinds 2001 speelt Nederland een actieve rol in de groep van donoren die de Oegandese onderwijssector steunen, het komende jaar (wederom) als voorzitter. Deze rol geeft de Ambassade een goede positie om te beoordelen of is voldaan aan de voorwaarden die ik vorig jaar aan Oeganda heb gesteld om belangrijke knelpunten (met name de afwezigheid en uitval van leerlingen en docenten) in het onderwijs aan te pakken. De studie wijst uit dat Oeganda belangrijke voortgang kan boeken door verbetering van het management op scholen districts-niveau. De stagnatie op dit terrein en de matige kwaliteit van bestuur en democratiseringsprocessen zijn voor mij de aanleiding geweest om voorlopig de algemene begrotingssteun om te zetten in sectorale begrotingssteun om beter te kunnen volgen in hoeverre de overeengekomen doelstellingen tot resultaten hebben geleid.

Ook in Zambia speelt Nederland een belangrijke rol in de onderwijssector. Beleidsmatig is Nederland één van de voornaamste partners in de donorgroep die de ontwikkeling van beleidsplannen en het doorvoeren van innovaties hebben ondersteund. Voorbeelden van hervormingen zijn de afschaffing van schoolgeld, experimenten met bijvoorbeeld onderwijs in de moedertaal, meer aandacht voor de positie van meisjes en decentralisatie, die nu onderdeel zijn van het nationale beleid. Financieel behoort Nederland tot de grotere donoren. In de periode 2000–2005 bedroeg de Nederlandse bijdrage 18% van de totale externe financiering. Daarnaast heeft Nederland in 2004 de afvloeiingsregeling gefinancierd voor 7 000 gepensioneerde leerkrachten, waardoor eenzelfde aantal nieuwe docenten kon worden aangetrokken. Sinds 2005 rekruteert Zambia op grote schaal nieuwe leerkrachten, bijvoorbeeld 10 000 in 2007. In 2008 bedraagt de Nederlandse steun aan de sector Euro 20,5 miljoen. Nederland is een motor achter de sectorale benadering, het gemeenschappelijke donorfonds en harmonisatie. Deze ontwikkelingen hebben een grote invloed gehad op de effectiviteit van de hulp. In het kader van de *Joint Assistance Strategy* is Nederland door de Zambiaanse overheid gekozen als leidende donor in de onderwijssector, samen met Ierland.

De dialoog van de donorgroep onder leiding van Nederland met Zambia heeft ertoe bijgedragen dat het nieuwe onderwijsplan (2008–2010) geheel in het teken staat van kwaliteitsverbetering, gender gelijkheid in het basis-onderwijs en doorstroming naar het voortgezet onderwijs. De beoogde kwaliteitsverbetering vereist de komende jaren forse investeringen en ondersteuning door de internationale gemeenschap. De Nederlandse donorfonds dat door het Ministerie van Onderwijs wordt beheerd. Op termijn zal Nederland het voorbeeld van Noorwegen, Finland, Verenigd Koninkrijk en de EU volgen door een deel van de Nederlandse bijdrage aan onderwijs via begrotingssteun in te zetten.

Monitoring van het onderwijs-beleid

Voor de impact evaluatie heeft IOB gebruik gemaakt van aanwezige informatiesystemen en bronnen in de landen zelf. De beschikbare gegevens zijn in de afgelopen jaren sterk toegenomen en verbeterd. Onderwijs informatiesystemen zijn ook in Oeganda en Zambia gemeengoed geworden. De koppeling van databestanden heeft het mogelijk gemaakt om de verschillende aspecten en implicaties van beleid in beeld te krijgen. Ik wil stimuleren dat de landen deze gegevens zelf gaan gebruiken om beleidsrelevante studies uit te voeren en de planning te verbeteren.

Naast kwantitatieve gegevens komt er op landenniveau steeds meer informatie beschikbaar over de kwaliteit van het onderwijs. Oeganda en Zambia voeren regelmatig onderzoek naar de kwaliteit van onderwijs uit door het testen van leerlingen in groep 5/6. Sinds 1996 financiert Nederland het *Southern Africa Consortium for Measuring Education Quality*, waarvan Oeganda en Zambia deel uitmaken. Dit programma biedt de mogelijkheid om onderwijsresultaten van de deelnemende landen onderling te vergelijken. In 2007 heeft voor de derde keer een grootschalig onderzoek plaatsgevonden, onder andere naar de gevolgen van HIV/AIDS in de onderwijssector.

Het Education for All/Fast Track Initiative (EFA/FTI) heeft een planningsmethode ontwikkeld met indicatoren voor het verbeteren van toegang en kwaliteit. Nederland is, zowel beleidsmatig als financieel, een van de belangrijkste donoren in het EFA/FTI partnerschap. De landen die in aanmerking komen voor EFA/FTI-ondersteuning voldoen aan internationaal geaccepteerde normen voor kwaliteitsverbetering. De verwachting is dat het nieuwe Zambiaans beleidsplan nog in 2008 wordt goedgekeurd voor financiering door EFA/FTI Catalytic Fund.

Jaarlijks verschijnt het *Global Monitoring Report* over onderwijs, gecoördineerd door UNESCO en gezamenlijk gefinancierd door donoren waaronder Nederland. Het Global Monitoring Report is een internationaal toonaangevende studie waaruit blijkt dat veel landen, waaronder Oeganda en Zambia grote voortgang hebben geboekt in het aanleveren van betrouwbare informatie, noodzakelijk voor beleidsontwikkeling in de onderwijssector.

De thans beschikbare informatie biedt mij de mogelijkheid meer inzicht te krijgen in de effecten van beleid, uitvoering en de donorbijdragen op de ontwikkelingen in de onderwijssector. Ik apprecieer de bevindingen van de impact evaluatie, die laten zien dat met coherentie van beleid en uitvoering (de sectorale benadering), toename van interne en externe financiering en nauwere aansluiting bij door de overheid ontwikkelde plannen veel goede resultaten zijn behaald in de onderwijssector in Oeganda en Zambia.

Conclusies:

Het is bemoedigend dat landen als Oeganda en Zambia in staat zijn geweest om in een relatief korte tijd de meeste kinderen op de juiste leeftijd naar school te krijgen en dat daarbij een inhaalslag is gemaakt voor meisjes en kinderen uit de armste huishoudens. De impact evaluatie concludeert dat beide landen op weg zijn MDG2 te bereiken, dat er de komende jaren nog aanzienlijke investeringen nodig zijn voor onder andere klaslokalen, leermiddelen en het opleiden van leerkrachten maar dat er tevens beleidsmaatregelen genomen moeten worden om op kosteneffectieve wijze de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau te verbeteren. Tussen nu en 2015 zal de Nederlandse aandacht vooral gericht moeten zijn op kwaliteitsverbetering. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen ondersteunen mijn huidige beleid.

De impact evaluatie bevestigt de al in 2004 getrokken conclusie dat de situatie per land bepalend is voor de effectiviteit van onderwijsprogramma's. In Oeganda betekent dit naast politieke wil om basisonderwijs als prioriteit te behouden, een versterking van schoolmanagement met als doel het absentisme onder leerlingen en leerkrachten drastisch te bestrijden. Hiervoor zijn prestatie indicatoren opgesteld die voor de Ambassade in Kampala een richtlijn vormen in de beleidsdialoog met de overheid. De evaluatie van de samenwerking met Zambia doet concrete aanbevelingen op het gebied van informatiemanagement, inspectie, schoolboeken, klaslokalen en leerkrachten, die direct terug te vinden zijn in het huidige onderwijsbeleidsplan. Processen als de sectorale benadering, donorcoördinatie, en harmonisatie hebben in de landen veel bijgedragen aan coherentie en consistentie in beleid en hebben voorwaarden geschapen voor grotere effectiviteit.

Meer in het algemeen heeft de internationale donorgemeenschap met het Fast Track Initiative een flexibel instrument om slagvaardig bij te dragen aan de onderwijssector in landen, die zelf ernst maken met de verbetering van het onderwijs.