



De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid, en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlands publiek en partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

Rapport # 352 (oktober 2011)  
'Unfinished business: Making a difference in basic education'.  
An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.'  
ISBN: 978-90-5328-407-0  
Te downloaden op: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

# IOB Evaluatie Nieuwsbrief

## # 11 11

## Steun aan het basisonderwijs in Zambia Nog een lange weg te gaan

In de afgelopen jaren heeft Nederland aan verschillende landen begrotingssteun gegeven. De centrale gedachte hierachter is dat in landen waar de overheid een goed sociaaleconomisch beleid voert, het een effectiever en duurzamer instrument kan zijn dan andere vormen van hulp. We weten echter weinig van de resultaten.

IOB heeft, samen met de Duitse en Zweedse zusterorganisaties, onderzoek gedaan naar de effecten van begrotingssteun aan Zambia. Een evaluatie van het basisonderwijs vormt daarvan een belangrijk onderdeel. De combinatie van kwalitatief onderzoek met het gebruik van robuuste econometrische technieken voor impactmeting leidde tot belangrijke nieuwe inzichten.

## Inleiding

Zambia was bij de onafhankelijkheid in 1964 relatief welvarend, maar behoorde dertig jaar later tot de armste landen in de wereld. De economische crisis van de jaren zeventig en tachtig en slecht beleid leidde tot een sterke daling van de inkomsten uit de genationaliseerde kopermijnen. Speculerend op het herstel van de koperprijs had de socialistische president Kaunda hoge leningen afgesloten, wat leidde tot een enorme schuldenlast. Hierdoor moest de overheid in de jaren negentig fors bezuinigen op de sociale sectoren, inclusief onderwijs. In 1998 gaf de overheid daaraan nog maar de helft uit van het bedrag dat tien jaar daarvoor beschikbaar was. De bezuinigingen hadden belangrijke gevolgen voor de onderwijsinfrastructuur en lesmaterialen. Het aantal leerkrachten nam af. Veel scholen misten de meest elementaire voorzieningen en klassen waren overvol, vooral in de steden. Het onderwijs verslechterde en de resultaten namen navenant af. Op het platteland bestond een schrijnend tekort aan scholen, met als gevolg dat veel kinderen niet naar school konden. De alfabetiseringsgraad daalde.

## Steun aan de onderwijssector

Aan het einde van de jaren negentig sloegen overheid en donoren de handen ineen om het basisonderwijs weer op de rails te krijgen. Nederland was daarbij, vanaf het begin, een belangrijke partner. In 2007 werd het, na een herverdeling van taken, samen met Ierland 'lead donor' in de sector. Tussen 2006 en 2010 investeerde Nederland bilateraal EUR 94 miljoen in de onderwijssector. Daarnaast verleende Buitenlandse Zaken vanaf 2006 EUR 44 miljoen aan algemene begrotingssteun. De Nederlandse ambassade is verder verantwoordelijk voor het beheer van de toegekende middelen uit het Fast Track Initiative. Dit internationale initiatief heeft tot doel om landen meer ruimte te geven om de millenniumdoelstellingen voor onderwijs te halen.

Begrotingssteun gaf aan de Nederlandse positie in de onderwijssector een nieuwe dimensie. Mede hierdoor kon Nederland het probleem van de te lage overheidsinvesteringen ook op andere niveaus aanpakken (waaronder het Ministerie van Financiën). Begrotingssteun was verder gekoppeld aan het bereiken van resultaten in de sector, zoals een verbetering van de onderwijsdeelname van meisjes en toename van het aantal docenten op het platteland.

Het rapport concludeert dat de mix van sector- en algemene begrotingssteun effectief was. Donoren hielpen om het begrotingsproces, decentralisatie in de sector, planning en monitoring te verbeteren. Begrotingssteun droeg bij aan een grotere harmonisatie, een efficiëntere arbeidsdeling onder donoren en overeenstemming met de Zambiaanse prioriteiten. De financiële hulp leidde, in samenhang met de beleidsdialoog, tot extra investeringen. Het budget voor onderwijs steeg tussen 2005 en 2010 met 54%. Het aandeel van onderwijs in de overheidsbegroting nam eveneens toe.

De uitgaven groeiden van 3,5% van het bruto binnenlands product in 2005 tot 4,8% in 2009.

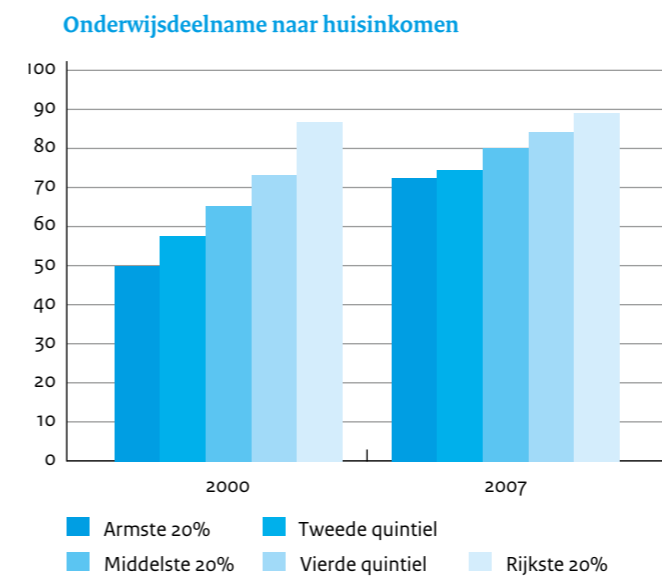
Begrotingssteun kon effectief uitwerken voor de onderwijssector door a) een grote mate van 'ownership' aan Zambiaanse kant en b) een grote mate van overeenstemming tussen overheid en donoren over de doelstellingen en prioriteiten in de sector. Recent is hier verandering in gekomen. Nederland en andere donoren verwijten het ministerie een gebrek aan voortgang en leiderschap op een aantal terreinen, waaronder vooral de noodzakelijke verbetering van het financieel management. Dit vormde, samen met vermeende onregelmatigheden, een reden om een groot deel van de steun voor 2010 niet uit te betalen. Dit jaar heeft Nederland om nationaal politieke (en financiële) redenen besloten de bilaterale hulp aan Zambia te beëindigen. Doordat ook Denemarken zich uit de onderwijssector heeft teruggetrokken en onderwijs ondanks de hoge bevolkingsgroei een lagere prioriteit heeft gekregen in het nieuwe nationale ontwikkelingsplan bestaat het risico dat vooruitgang in de sector de komende jaren zal stagneren. Hier wordt ook de keerzijde van de arbeidsdeling zichtbaar: het vertrek van twee donoren heeft grote consequenties, zowel financieel als door het verlies van expertise in de beleidsdialoog.

## Resultaten in de onderwijssector

De investeringen in de sector richtten zich aanvankelijk op de verbetering van de toegang tot het onderwijs door het opleiden en werven van nieuwe leerkrachten, de distributie van schoolboeken en de bouw van scholen en klaslokalen. In 2002 schafte de Zambiaanse overheid de ouderbijdragen voor het basisonderwijs af. Samen met de investeringen droeg dit bij aan een sterke groei van het aantal leerlingen, vooral uit de armste en meest rurale gebieden.

Kengetallen basisonderwijs Zambia			
	2000	2005	2010
Basisscholen	5.300	7.600	8.400
Klaslokalen	25.000	33.000	44.000
Onderwijzers	37.000	50.000	63.000
Leerlingen (x1 miljoen)	1,8	2,9	3,4
Geslaagd (klas 7)	80.000	126.000	258.000
Geslaagd (klas 9)	60.000	96.000	126.000
Gendergelijkheid 1-7*	0,93	0,96	0,98
Gendergelijkheid 8-9*	0,77	0,86	0,88
Doorstroom 7-8	50%	50%	84%
Afronding basisschool	34%	43%	52%
* Verhouding meisjes: jongens in de genoemde klassen			

Extra investeringen in het basisonderwijs droegen niet alleen bij aan een verbetering van de infrastructuur en kleinere klassen, maar waren ook nodig om de effecten van de bevolkingsgroei op te vangen. De investeringen hadden ook een aanzuigende werking. Zij leidden tot een stijging van de onderwijsdeelname, vooral op het platteland en onder de armste huishoudens. Hierdoor stegen de gemiddelde onderwijsresultaten niet. Nogal eens wordt daar de onjuiste conclusie uit getrokken dat er geen verbetering was.



De impactanalyses laten zien dat de investeringen in het basisonderwijs een positief effect hadden op de onderwijsresultaten. Het probleem is echter dat overheid en donoren vooral geïnvesteerd hebben in de 'hardware' (onderwijzers, boeken, klaslokalen) en onvoldoende in het creëren van een stimulerende en effectieve leeromgeving op scholen. Voor het platteland ontbreekt een meer 'holistische' benadering van de knelpunten, waardoor bij voorbeeld de vergroting van het aantal onderwijzers alleen onvoldoende bijdraagt aan de verbetering van de resultaten.

## Knelpunten

Ondanks alle investeringen blijft de kwaliteit van het onderwijs laag. Daarvoor bestaan verschillende verklaringen. Ten eerste zijn de investeringen nog steeds veel te laag. Grote tekorten aan klaslokalen, schoolbanken, leermiddelen en goed opgeleide docenten blijven bestaan. De eigen middelen van de scholen (ter vervanging van de onderwijsbijdragen van de ouders) zijn de afgelopen jaren voortdurend gedaald, zodat scholen vaak de meest elementaire zaken niet meer kunnen aanschaffen. Verbetering van het basisonderwijs vraagt ook veel meer tijd.

Een tweede knelpunt is het bestaan van grote ondoelmatigheden in het basisonderwijs. Sommige scholen hebben voldoende klaslokalen, maar onvoldoende onderwijzers. Op andere scholen is het aantal docenten veel groter dan het aantal klaslokalen, met als gevolg dat onderwijzers samen voor de klas staan of maar enkele uren per dag les geven.

Een derde knelpunt is de taal. Tests en examens zijn in het Engels, maar in grote delen van Zambia, vooral op het platteland, spreekt de bevolking nauwelijks Engels. De Zambiaanse overheid staat voor een keuze: hetzij een rigoureuze aanpak van taalproblemen in landelijke gebieden, hetzij een keuze om testen en examens in een van de lokale talen af te nemen.

### Opvallende bevindingen

- Scholen gesticht door gemeenschappen zelf zouden minstens zo goed presteren als publieke scholen. Deze stelling is onjuist: alleen de beste scholen, veelal gesteund door NGOs of bedrijven, mogen examens afnemen.
- Op het platteland lijkt de verhouding tussen aantallen leerlingen en docenten nauwelijks te verbeteren. De analyse laat zien dat dit mede komt door de aanzuigende werking van nieuwe docenten.
- De grote toestroom van de meest kansarme groepen leidt er toe dat nationale test- en examenresultaten niet lijken te verbeteren.
- Veel problemen zijn niet school- maar regiogebonden. Resultaten zijn slecht als in de regio nauwelijks Engels wordt gesproken.
- Een lesprogramma dat start in de eigen taal blijkt niet effectief. Lokale docenten stappen nauwelijks over naar het Engels.