

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 113 Uddannelse

Fælles evaluering af støtten til uddannelse på mellemtrinnet, Nepal

evalueringresumé 2009.06

I 2003 blev der igangsat et program til støtte af uddannelse på mellemtrinnet i Nepal, svarende til 6.-10. klassetrin (SESP). Programmet blev ledet af det nepalesiske undervisningsministerium med støtte fra Danida og Den Asiatiske Udviklingsbank, ADB. Formålet med SESP var at forbedre adgangen til uddannelse på mellemtrinnet med vægt på ligestilling for piger, etniske minoritetsgrupper og andre marginaliserede grupper, at forbedre uddannelsens kvalitet og relevans, og at forbedre den institutionelle kapacitet på uddannelsesområdet. I 2008 besluttede det nepalesiske undervisningsministerium sammen med Danida og ADB, at der skulle gennemføres en evaluering af SESP, inden programmet fra 2009 skal indgå i en kommende plan for reform af skolesektoren. Evalueringen er blevet gennemført i perioden marts-juli 2009 af et hold konsulenter fra danske COWI i samarbejde med nepalesiske konsulenter og sektoreksperter. Den bygger på en kombination af kvantitative og kvalitative data, herunder gennemgang af dokumenter, interviews med nøglepersoner, registerdata og feltarbejde i udvalgte distrikter. Evalueringen er iværksat og styret i fællesskab af Danidas evalueringskontor og repræsentanter for de nepalesiske myndigheder.

Overordnede konklusioner

Evalueringens overordnede konklusion er, at støtten til uddannelse på mellemtrinnet i Nepal er meget relevant. Den er i overensstemmelse med nepalesiske politikker og planer på området såvel som med de lokale behov. Evalueringen fremhæver, at støtten fra ADB og Danida til uddannelse på mellemtrinnet er særlig relevant i lyset af, at mange andre donorer har fokus på de lavere klassetrin. Når flere elever gennemfører de første klassetrin, er støtte til kapacitet og kvalitet på de højere klassetrin afgørende for, at børnene kan fortsætte videre i uddannelsessystemet.

Evalueringen vurderer, at programmets effektivitet har været tilfredsstillende. På nogle områder er de opnåede resultater ligefrem imponerende. Det gælder bl.a. andelen af børn – og især piger – som er blevet indskrevet på mellemtrinnet samt andelen, der består den afsluttende eksamen. Samtidig peger evalueringen dog på en række områder, hvor fremskridtene har været mere beskedne, bl.a. i forhold til kapacitetsudvikling og udvikling af læreruddannelse og pensum.

Evalueringen fremhæver, at SESP efter en lidt langsom start i det store hele er gennemført efter de udarbejdede tidsplaner, og dette ses som imponerende i betragtning af, at der samtidig var politiske konflikt og uro i landet. Evalueringen finder det positivt, at programmet er implementeret gennem de eksisterende nationale strukturer og vurderer, at de nepalesiske

uddannelsesmyndigheder har gjort et tilfredsstillende stykke arbejde med at gennemføre programmet. Tilsvarende finder evalueringen, at donorernes indsats generelt har været tilfredsstillende, og at de har vist vilje til at tilpasse håndteringen af programmet til de nationale procedurer. På lokalt niveau er der ikke sikret vedligeholdelse af de opførte skolebygninger, og evalueringen peger på et behov for at holde godt øje med de opnåede resultater og deres bæredygtighed i de kommende år.

Baggrund

Nepal har i de senere år oplevet en forbedret økonomisk vækst, men er stadig et fattigt land: Udviklingsmæssigt lå Nepal i 2007 som nr. 142 ud af 177 lande på FN's liste over menneskelig udvikling (HDI). 86 pct. af befolkningen bor uden for byerne, og fattigdom og udviklingsproblemer er udtalt i mange landområder, bl.a. i det vestlige Nepal. Uddannelse står højt på dagsordenen i Nepal og er et af 4 prioritetsområder i landets strategi for fattigdomsbekæmpelse.

SESP blev sat i gang i 2003 som en fælles indsats ledet af undervisningsministeriet i Nepal og med støtte fra Den Asiatiske Udviklingsbank og Danida. Gennem SESP blev der givet støtte til bl.a. skolebyggeri, uddannelse af lærere, stipendier til elever fra uddannelsesmæssigt marginaliserede grupper, udvikling af pensum, forbedring af eksamenssystemet og kapacitetsudvikling i skolesektoren. Der blev sat en række konkrete resultatmål for indsatsen, der bl.a. fokuserede på andelen af børn, som indskrives på mellemtrinnet, herunder særlige mål for styrket deltagelse af piger og børn fra marginaliserede grupper, og for resultatet af uddannelsen målt ud fra 8. klasse-eksamen og den endelige afgangseksamen. Det blev besluttet, at indsatsen skulle være særlig intensiv i 10 udvalgte distrikter.

Situationen i Nepal har i evalueringsperioden været præget af, at de politiske uroligheder og kampe mellem regeringen og maoistiske oprørere nåede deres højdepunkt i 2002-2006. For uddannelsessektoren har det bl.a. kunnet mærkes ved, at skoler både ideologisk og militært blev en kampplads: Skolelærere blev dræbt og elever blev trukket ind i kampene. Dette medførte, at skoler blev lukket eller at lærere og elever i perioder udeblev. I 2006 blev der indgået en fredsaftale, men der er fortsat politiske spændinger i landet, som også mærkes på uddannelsesområdet.

Delkonklusioner

Klare forbedringer i adgang til uddannelse på mellemtrinnet

Evalueringen konkluderer, at der er sket klare forbedringer af uddannelse på mellemtrinnet i Nepal, både generelt og i form af forbedret ligestilling. I 6.-8. klasse er andelen af indskrevne børn steget fra 60 pct. i 2003 til 78,8 pct. i 2007. I samme periode er forskellen mellem indskrivning af piger og drenge mindsket. For 8.-10. klassetrin er indskrivningen også steget -

fra 46,6 pct. i 2003 til 55,9 pct. i 2007. Også her er indskrivningen af piger steget relativt mere end for drenge, og evalueringen finder tegn på, at forældrene er blevet mere bevidste om betydningen af uddannelse, også for piger. For marginaliserede grupper såsom etniske minoriteter og dalitter (såkaldt "urørlige" ifølge kastesystemet) er der også stigninger, om end de ikke kan opgøres lige så præcist, da der mangler viden om udviklingen i befolkningstal for disse grupper. Evalueringen peger dog på, at der stadig er behov for at skabe et mere rummeligt læringsmiljø, hvor der ikke diskrimineres.

Effektive stipendier, men risiko for udvanding

Evalueringen konkluderer, at tildelingen af stipendier har virket i forhold til at få flere piger og børn fra marginaliserede grupper ind i uddannelse på mellemtrinnet. Da behovet for støtte er stort, har der nogle steder udviklet sig en praksis, hvor beløbet pr. elev er blevet sat ned for dermed at kunne give støtte til flere børn. Dette kan dog komme til at virke mod hensigten, da der er en risiko for, at forældre tager deres barn ud af skolen, hvis stipendiet er for lavt til at dække en tilstrækkelig stor del af udgifterne.

Det fysiske miljø klart forbedret – men pas på vedligeholdelsen

Som en del af SESP blev det besluttet at bygge 190 skoler i de udvalgte distrikter, suppleret med 400 ekstra klasseværelser i andre distrikter. Evalueringen vurderer, at det større antal skoler har medvirket til at skabe bedre adgang til uddannelse og dermed er en del af forklaringen på, at indskrivningen er øget. Lærere, forældre og andre i distrikterne peger da også på de nye og forbedrede skoler og andre faciliteter som nogle af de mest betydningsfulde forandringer forårsaget af SESP. Der er dog set eksempler på problemer med kvaliteten af byggeriet, og skolekommissioner og lokale repræsentanter burde have været involveret mere i forbindelse med arbejdet. I den forbindelse peger evalueringen på, at der kun i meget begrænset omfang er lagt planer for vedligeholdelse af skoler og andre faciliteter. Dette kan være et tegn på begrænset ejerskab på lokalt niveau.

Kvaliteten forbedres – men hvor meget?

Overordnet finder evalueringen, at programmets fokus på at forbedre uddannelseskvaliteten ved at støtte bl.a. træning og uddannelse af lærere, reform af lærerplaner, tilgængelighed af lærebøger og andet materiale har været rigtig. En måde at måle kvaliteten på er antallet af elever, der består eksamen, og evalueringen viser, at der er sket endog meget betydelige stigninger på dette område: Den samlede andel der består eksamen er fordoblet siden 2002-03, og for piger er der tale om en femdobling. For marginaliserede grupper og handicappede er der ikke tilstrækkelige data til at en tilsvarende vurdering kan laves, men også for disse grupper ses der tegn på forbedring. Samtidig peger evalueringen dog på, at beståelse af eksamen er omdiskuteret som udtryk for kvalitet, og at der kan være problemer med pålideligheden af opgørelserne. Der er f.eks. peget på snyd i forbindelse med eksaminer, og at lærere bliver

presset til at lade elever bestå. Ifølge evalueringen har SESP ganske vist bidraget til at forbedre systemerne omkring eksaminer og vurdering af elevernes færdigheder, men det er vanskeligt at bedømme, hvor stor gennemslagskraft forbedringerne har haft. Evalueringen vurderer derfor, at selvom stigningen i andelen, der består eksamen, til dels afspejler reelle forbedringer i kvaliteten, så er der næppe tale om så voldsomme forbedringer, som eksamenstallene i sig selv kunne indikere. Evalueringen finder dog også andre tegn på, at uddannelseskvaliteten er forbedret på skoleniveau, og konkluderer at SESP har bidraget hertil, men også at der fortsat er brug for en indsats for at styrke kvaliteten.

Styrket læreruddannelse og bedre pensum – men brug for større praksisnærhed

SESP har bidraget til styrket uddannelse af lærere. Ifølge nationale tal har 97 pct. af lærerne nu gennemført et 10-måneders træningsforløb, og distriktsbesøgene bekræfter, at de lærere, der tidligere ingen træning havde fået, vil have gennemført træningsforløbene inden udgangen af 2009. Evalueringen finder tegn på, at træningen har en virkning i forhold til lærernes adfærd og undervisning, men vurderer, at træningen ville have været mere effektiv, hvis den bedre havde taget højde for de praktiske vilkår, lærerne står over for. Et eksempel er, at træningen tager udgangspunkt i undervisning af klasser med 30-40 elever, mens en lærer i praksis står overfor en klasse på i gennemsnit 69 elever – i nogle distrikter helt op til 88 elever. Med så store klasser kan læreren ikke altid anvende de metoder, der har indgået i træningen. Evalueringen peger også på, at der fortsat er problemer med at sikre tilstrækkelig adgang til undervisningsmaterialer på skolerne. Når det gælder udviklingen af et mere relevant pensum, så konkluderer evalueringen, at SESP har bidraget til at skabe forbedringer, men at der fortsat er brug for at gøre pensum mindre teoretisk og mere relevant i forhold til arbejdsmarkedets behov, og for at inddrage emner som menneskerettigheder og sociale forhold.

Forbedret planlægning – men stadig langt igen

En vigtig del af SESP var at bidrage til en forbedret planlægning og styring i uddannelsessektoren, både på det nationale niveau, i distrikterne og på den enkelte skole. Evalueringen vurderer, at SESP har bidraget til at skabe et grundlag for en større lokal deltagelse, som igen kan fremme engagement og ejerskab. De lokale skolekomiteer kan i den forbindelse spille en vigtig rolle. Men samtidig påpeger evalueringen, at der er brug for en styrket kapacitetsudvikling, hvis de forskellige niveauer skal kunne udfylde deres roller, og hvis planlægningen skal fungere efter hensigten. Forskellige instanser har fået relevant og meget værdsat hjælp, men evalueringen vurderer, at indsatsen samlet set ikke har været tilstrækkelig.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder en række strategiske og en række mere specifikke anbefalinger, hvoraf mange af dem er til de nepalesiske myndigheder. Anbefalingerne omfatter bl.a.:

- Der er brug for at tilpasse de strategier og metoder, der anvendes for at forbedre kvaliteten i lyset af det større antal elever på mellemtrinnet, herunder at udvikle en bedre og mere nuanceret forståelse af kvalitetsbegrebet.
- Der er brug for i højere grad at tage udgangspunkt i den lokale kontekst med større anvendelse af lokale ressourcer og bedre mulighed for tilpasning til lokale forhold. Der er også brug for at styrke kapaciteten på lokalt niveau, så der bedre kan holdes øje med, hvordan skolerne fungerer.
- Strategier for ligestilling og inddragelse af marginaliserede grupper bør ikke kun fokusere på adgang – og når det gælder handicappede børn, den rent fysiske adgang – men også på at skabe et ikke-diskriminerende læringsmiljø.
- Det potentiale, der ligger i samarbejde med lokale og internationale NGO'er såvel som med den private sektor, bør udnyttes bedre.
- Undervisningsministeriet bør have ejerskab til styringen af rådgiverbistand for at forbedre koordineringen og effektiviteten af denne.
- Der bør arbejdes hen mod, at hele donorstøtten indgår i de nationale budgetter.
- Udbud og indgåelse af kontrakter bør følge lokale regler og styres gennem årlige udbudsplaner for at mindske forsinkelser.
- Der bør sikres midler til et vedligeholdelsesprogram ligesom skolekomiteerne i højere grad bør involveres. Skolekomiteernes medlemmer bør modtage mere træning og information.
- Uddelingen af stipendier bør fortsætte, men beløbet pr. elev bør ikke nedsættes, før der er klarhed over, at denne praksis ikke nedsætter stipendiernes effektivitet.
- Indsamlingen af kvalitative og kvantitative data om elevernes læringsresultater og evt. ændringer heri over tid bør styrkes.
- Pensum bør fortsat revideres og bl.a. i højere grad inddrage sociale forhold og rettigheder.
- Læreruddannelsens art og indhold bør forbedres.
- Planlægningsprocessen i distrikter og på skoler bør støttes mere og følges tættere.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen og finder generelt, at den rummer en række relevante og væsentlige konklusioner og anbefalinger. Ministeriet er yderst tilfreds med, at evalueringen på en lang række områder viser, at den danske støtte til uddannelse på mellemtrinnet i Nepal har været både relevant og effektiv. Der er dog fortsat mange udfordringer, og der vil, som evalueringen peger på, også i de kommende år være behov for støtte til dette område. Udenrigsministeriet har planlagt fremover at bidrage til udviklingen af uddannelse på mellemtrinnet i Nepal ved at samarbejde med den nepalesiske regering, undervisningsministeriet og en række donorer om en reform af skolesektoren.

Udenrigsministeriet kan generelt tilslutte sig evalueringens konklusioner og anbefalinger. En række af anbefalingerne er allerede afspejlet i planlægningen af den fremtidige støtte til sektoren gennem reformen af skolesektoren, mens andre vil blive inddraget løbende i den mere konkrete planlægning og implementering. Evalueringen har i den sammenhæng allerede spillet en vigtig rolle, idet dens resultater er blevet drøftet på et fælles møde i den kreds af donorer, som er involveret i reformen af skolesektoren. På den måde har evalueringen bidraget til at skærpe opmærksomheden på dette uddannelsesområde og de udfordringer, der gælder, ikke alene for de to donorer der hidtil har støttet området, men i en bredere kreds.

Bokse:

Det samlede budget for SESP var på 74,8 mio. dollar. Danmarks andel var på 30 mio. dollar, Den Asiatiske Udviklingsbank lán bidrog med andre 30 mio. dollar i form af et lán, og resten kom fra den nepalesiske regering.

HDI er FN's mål for menneskelig udvikling. Omkring igangsættelsen af SESP havde Nepal et HDI på 0.471. I 2007 var dette steget til 0.543 – men Nepal lå dog stadig i bunden blandt medlemslandene i den sydasiatiske organisation for regionalt samarbejde SAARC (dvs. på det tidspunkt Bangladesh, Bhutan, Indien, Maldiverne, Nepal, Pakistan og Sri Lanka).