



MIDTVEJSEVALUERING AF BENINS UDDANNELSESSTRATEGI FOR 2006-2015



EVALUERING RESUMÉ

2011.04

Benin har for første gang udviklet en uddannelsesstrategi, der omfatter hele uddannelsessystemet fra indskoling, grundskole, overbygning, erhvervsuddannelser til lange videregående uddannelser, forskning samt alfabetisering og voksenuddannelse. Sektoren involverer hele fire ministerier. Den ambitiøse uddannelsesstrategi, der dækker en tiårig periode (2006-2015), er nu blevet evalueret halvvejs inde i forløbet med det formål at udarbejde konkrete anbefalinger til brug for den tredje og sidste fase. Indsatsen er blevet analyseret på tre områder: Resultaterne på de forskellige niveauer af uddannelsessystemet, forvaltning og styring, samt finansiering. Evalueringen er bestilt af Frankrig, Danmark og Benin og er fortaget af konsulentfirmaet Cowi/AS i perioden januar til september 2011.

Overordnede konklusioner

Benins uddannelsesstrategi er **relevant og gennemtænkt** i forhold til, hvordan man vil nå sine målsætninger på de forskellige uddannelsesniveauer, hvordan man koordinerer en sektor, der spænder over fire ministerier, og hvordan tiltagene skal finansieres. Alligevel står landet overfor store udfordringer på uddannelsesområdet.

Bæredygtigheden i strategien er en udfordring, blandt andet fordi Benins regering har gennemført to omfattende tiltag, som ikke var en del af den oprindelige plan. Det ene er gratis adgang til indskoling og de seks års grundskole. Det andet er, at staten selv har ansat de lærere, der før blev betalt af lokalsamfundet. De politiske beslutninger er populære og har sammen med oplysningskampagner ført til en markant stigning i antallet af børn, der går i skole. Udviklingen er i god tråd

med de målsætninger, både Benin og det internationale samfund har sat sig, herunder 2015 Målene om at sikre alle børn en grundskole uddannelse. Men de to tiltag er gennemført, uden at de økonomiske eller de uddannelsesmæssige konsekvenser er blevet tilstrækkeligt gennemtænkt. De har således givet store udfordringer i forhold til kvaliteten af undervisningen og ført til et markant pres på alle niveauer i uddannelsessektoren.

Den overordnede **styring, monitorering og koordinering** af uddannelsessektoren har været mangelfuld, fordi de ansvarlige komiteer ikke har fungeret. Det har blandt andet ført til en manglende regulering af, hvor mange studerende der går videre i uddannelsessystemet, og hvilke uddannelser de kanaliseres ind i.

De økonomiske forudsætninger for **finansieringen** er blevet undermineret

Uddannelsesstrategien: I 1990 gik kun halvdelen af alle børn i Benin i skole, hvilket placerede landet som et af de lande i verden, med færrest børn i skole og med markante kønsbaserede, socioøkonomiske og regionale uligheder i adgang til skolesystemet. I tyve år blev der ikke uddannet nye lærere. Siden er skole og uddannelse i stigende grad blevet prioriteret af

politikere og blandt landets donorer. Benins tiårige uddannelsesstrategi for perioden 2006-2015 (le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education du Benin (le PDDSE) indeholder en strategi og en budgetteret handlingsplan for den samlede uddannelsessektor samt formulerede mål og delmål for alle niveauer af uddannelsessystemet.

af lavere vækst end forudset og dermed færre offentlige indtægter. Regeringen har delvist kompenseret ved at øge andelen af statsbudgettet til uddannelse og andre sociale sektorer, der er essentielle for at nå 2015 Målene. Men pengene bruges hovedsageligt på løbende udgifter – især lønninger – mens der er få penge til investeringer og til dækning af skolernes drift og udvikling.

Delkonklusioner

Indskoling er populær

Som led i at forbedre skolesystemet er det besluttet, at der skal sættes ind helt fra børnene er små. Tilbuddet om indskoling ('maternelle') for børn mellem tre og fem år er blevet så populært, at antallet af elever i indskoling på bare fem år er mere end tredoblet fra 27.673 elever til 97.333 i 2010. Antallet ligger dermed allerede højere end målet for 2015.

Det har dog været svært at matche det hastigt stigende antal børn med et tilsvarende antal kvalificerede lærere, undervisningsmaterialer og infrastruktur. Desuden kritiseres den pædagogiske linje for at fokusere på at forberede børnene til grundskolen i stedet for en bredere tilgang, hvor barnets behov for udvikling, ernæring, sundhed og beskyttelse ses som en helhed. Ifølge evalueringen er der behov for en økonomisk analyse af den gratis indskoling, for at vurdere om tilbuddet er bæredygtigt.

Grundskolen omfatter næsten alle børn

Med en stigning i antallet af børn i grundskole ('primaire') på 50 % i de sidste fem år, og 94 piger for hver 100 drenge, er målsætningen om skolegang for alle børn tæt på at være opfyldt. Mens Benin har gjort gode fremskridt med at få piger i skole, er der ikke gjort meget for at få børn med

specielle behov eller børn, der aldrig har gået i skole, integreret i skolesystemet. Der er også stadig markante regionale forskelle. Forsøg med et gratis måltid mad midt på dagen har haft en positiv effekt på at tiltrække og fastholde børn i skolen. Men evalueringen vurderer, at det vil kræve for mange ressourcer at introducere ordningen i alle skoler, og foreslår derfor, at en udbygning af skolemadsordningen målrettes de fattigste områder af landet.

Selvom antallet af lærere er steget støt, har det ikke kunnet holde trit med det stigende antal elever. Der er derfor fortsat mange elever per lærer (omkring 50 børn). Det er også stadig et stort problem, at cirka hver anden elev ikke mestrer tilstrækkelige færdigheder for sin årgang, og at 16-20 % af eleverne må gå en klasse om.

Skolerne arbejder med at indføre nye undervisningsprogrammer, og der bliver gjort en stor indsats for at uddanne og opkvalificere lærere. Ifølge de interviewede lærere er der ikke længere så stor en mangel på undervisningsmaterialer, som tidligere, selvom materialerne er ujævnt fordelt på grund af mangler i det centrale distributionssystem.

Der er behov for at indføre nye undervisningsprogrammer og undervisningsformer, der i højere grad aktiverer eleverne, for at sikre en tilstrækkelig faglig støtte til lærerne og for at styrke skoleinspektørernes rolle på skolerne.

Kvaliteten af undervisningen i overbygningen kan ikke følge med

Målet for overbygningen ('secondaire') er at forbedre kvaliteten af undervisningen og sikre adgang til overbygningssuddannelsen i hele landet. På fem år er antallet af elever på første del af overbygningen steget med 69 % og med 112 % i anden del. De begrænsede

budgetter har ikke kunnet følge med stigningen i elever, og der er ikke gjort noget for at regulere adgangen, hvilket er en udfordring i forhold til at forbedre kvaliteten af undervisningen. Knap hver femte elev må stadig gå en klasse om, og der mangler fortsat undervisningsmateriale, lærere, klasseværelser og ordentlige undervisningsfaciliteter.

Evalueringen anbefaler, at Benin mindsker uligheden i adgangen til overbygningen ved at sikre en bedre fordeling af disse skoler i hele landet og ved at støtte marginaliserede grupper af elever. Desuden skal der sættes ind for at sikre, at alle skoler har det grundlæggende undervisningsmateriale. Samtidig understreger evalueringen nødvendigheden af at introducere adgangsbegrænsning for at kunne tilbyde en overbygningssuddannelse af en ordentlig kvalitet. Der er desuden behov for at arbejde hen imod en bedre balance mellem de boglige og de tekniske uddannelser.

Erhvervsuddannelserne skal tilpasses arbejdsmarkedets behov

Trods målsætningerne om, at et stigende antal unge skal have en erhvervsuddannelse, er tilgangen til erhvervsuddannelserne stagneret. Det gælder især de klassiske tekniske skoler, hvor antallet af elever er faldet fra 11.249 i 2005 til 8.266 i 2009. Den største udfordring for erhvervsuddannelserne er at tilpasse dem til det lokale arbejdsmarkedets behov, idet der er stor ledighed for unge uddannet på de tekniske skoler. Men området har været underprioriteret og udviklingen af uddannelserne har været hæmmet af mangel på ressourcer og politisk styring.

En ny form for mesterlæreuddannelse er blevet indført, der søger at forbedre kvaliteten i traditionelle håndværksuddannelser ved at kombinere den praktiske læring med boglige fag. Den

Skolesystemet: Skolegangen i Benin er inddelt i følgende niveauer:
Maternelle: En treårig indskoling for de tre- til femårige.
Primaire: En seksårig grundskole fra børnene er seks til elleve år. Herefter kan man vælge enten en boglig eller en teknisk uddannelse:
Secondaire général: En boglig rettet overbygning delt i to faser- typisk fire år på grundforløbet (premiere cycle) og tre år på en ungdomsuddannelse (second cycle), der svarer til gymnasiet.

Technique: En teknisk skole hvor eleverne i stedet for 'secondaire' kan vælge et kort (3-4-årigt) eller et længere (7-årigt) forløb. En ny mesterlære er målrettet unge uden uddannelse efter grundskolen.
Supérieur: Lange videregående uddannelser der ofte foregår på universiteter.

nye mesterlæruddannelse har haft større succes med at tiltrække elever. Her er antallet af unge under uddannelse steget fra 1.370 i 2006 til 5.719 i 2010. De færdiguddannede elever er en attraktiv arbejdskraft i den uformelle økonomi. Men under hver femte har p.t. afsluttet uddannelsen med et formelt diplom, og uddannelsernes effektivitet og bæredygtighed bør ifølge evalueringen undersøges nærmere.

Universiteter er populære men forbeholdt den økonomiske elite

Regeringen har ikke gjort noget for at regulere adgangen til universiteterne, men derimod gjort adgangen gratis. I forhold til andre afrikanske lande har Benin et stort antal studerende på de lange videregående uddannelser, samtidig med at hovedparten af de studerende vælger fag med stor arbejdsløshed. Den store søgning til de lange videregående uddannelser er en udfordring på universiteterne, hvor der nu er 74 studerende for hver underviser (på de klassiske fakulteter mere end 100 studerende per underviser) mod 44 i 2005. Den er også en udfordring for Benins økonomi, der lider af en svag udvikling af den moderne sektor og få jobmuligheder for folk med længerevarende uddannelser.

Der bruges en del ressourcer på ikke faglige udgifter som stipendier for de studerende samt studieboliger og kantiner. Stipendierne bliver tildelt efter præstation og bliver ikke brugt strategisk til at fremme ligestilling eller give adgang til studerende fra de laveste socialgrupper (80 % af de studerende kommer fra de 20 % mest velhavende sociale lag i landet).

Ambitiøst tilbud om alfabetisering endnu ikke begyndt

Mens de fleste yngste elever i dag får en grundskoleuddannelse, ser situationen anderledes ud for voksne

beninere. I 2005 var 63 % af den voksne befolkning i Benin analfabeter. Målet er at sikre undervisningstilbud til alle mellem 15 og 49 år. Der er årlige alfabetiseringskampagner, og omkring 20.000 til 30.000 voksne lærer årligt at læse. Det er dog langt under målene på 55.000 i 2008 og 90.000 i 2015. Ifølge uddannelsesstrategien burde ansvaret for uddannelsesstilbuddene være uddelegeret til civile organisationer og private aktører, men det er endnu ikke sket. Evalueringen vurderer, at der er behov for væsentligt flere ressourcer til dette område.

Styring og samarbejde halter

Der er oprettet tre komiteer med ansvar for at overvåge, styre og koordinere Benins uddannelsesstrategi, der spænder over hele fire ministerier. Et teknisk sekretariat står for planlægning, løbende overvågning og dokumentation af udviklingen. Evalueringen vurderer, at det overordnede ledelsessystem er relevant for et projekt af dette omfang. Men af de tre komiteer har kun den koordinerende komite været aktiv og kun på ad hoc basis.

Ifølge evalueringen er en del af forklaringen, at der er for mange medlemmer i de tre komiteer og for uklar definition og fordeling af roller. Det tekniske sekretariat har heller ikke fungeret tilfredsstillende på grund af manglende midler, uklare medarbejderprofiler og usikkerhed i ansættelsesforholdene. Endelig har ministerierne ingen tradition for at samarbejde, ligesom de til tider har modstridende interesser.

Trods forbedringer i dialogen mellem Benins regering og donorlandene på uddannelsesområdet de seneste år, har regeringen ikke i tilstrækkeligt omfang taget teten omkring koordinering og styring af samarbejdet med donorerne. Samarbejdet med civile organisationer og private aktører har givet blandede

resultater, selv om organisationerne bidrager til at opfylde målene i strategien.

Skæv fordeling af budgettet

I 2011 gik ca. en fjerdedel af Benins samlede budget til uddannelsessektoren. På uddannelsesområdet går over halvdelen af budgettet (53 %) fortsat til indskoling og grundskolen. Fordelingen af ressourcer i resten af sektoren er ændret, så overbygningen og de tekniske uddannelser i dag får færre midler, mens de lange videregående uddannelser og forskningen får flere ressourcer. Voksenuddannelsen udgør trods en fordobling fortsat kun en meget lille del af de samlede udgifter. De løbende udgifter – herunder ikke mindst lønninger – udgør en større og større andel af det samlede budget. Stigningen i udgifter til personale er sket på bekostning af investeringer i skolernes faciliteter og byggeri, men samtidig har de fleste af ministerierne haft svært ved at anvende investeringsbudgettet inden årets udløb.

Udfordringer

Evalueringen viser, at der fortsat er store udfordringer i Benins uddannelsessektor. Det er afgørende for den næste fase af uddannelsesstrategien at sikre kvaliteten i uddannelserne på alle niveauer og at sikre en bedre balance mellem ressourceforbruget på de tekniske og de akademiske uddannelser. Uddannelserne skal i højere grad rette sig mod arbejdsmarkedets behov. Der skal sikres tilstrækkelig finansiering og uddelegeres mere beslutningskompetence til skoler og skoleledere.

Der er brug for bedre informationer og mere detaljeret statistik for uddannelsessektoren. Et landkort med skoledata ville kunne give et overblik over uddannelsesstilbuddet i forskellige egne af landet og synliggøre geografiske uligheder så man bedre kan målrette indsatsen.

Anbefalinger

Evalueringen kommer med en række specifikke anbefalinger til hvert uddannelsesniveau samt til den fremtidige koordinering og finansiering. På det overordnede niveau anbefaler evalueringen desuden:

- At målsætninger og uddannelsesprogrammer indenfor hvert uddannelsesniveau revideres og opdateres. Decentralisering bør være en del af processen, så aktører på alle niveauer af uddannelsessystemet bliver involveret.
- At der tages højde for forsinkelser i programmerne og arbejdes med realistiske forventninger omkring kapaciteten til at gennemføre programmerne. Der skal laves en prioritering af opgaverne indenfor hvert uddannelsesprogram.
- At der udarbejdes en ny plan for både finansiering og forvaltning af ressourcer baseret på en ny finansiell model.
- At de overordnede styringsorganer genetableres og gøres funktionelle ved blandt andet at vurdere og justere sammensætningen af medlemmer og deres kompetencer.
- At det tekniske sekretariat tildeles tilstrækkeligt personale og et passende driftsbudget. Dets opgaver bør defineres præcist og have målbare indikatorer.

- At der nedsættes en ad hoc kommission med det formål at regulere adgangen til overbygnings- og videregående uddannelse. Uddannelses-tilbuddene bør hænge bedre sammen med landets socioøkonomiske behov.
- At der udvikles en kommunikationsstrategi for at sikre, at alle aktører føler ejerskab til og ansvar for, at uddannelsesstrategien bliver gennemført.
- At der gennemføres den nødvendige træning og kapacitetsopbygning af aktørerne på baggrund af den organisatoriske analyse, der er gennemført i 2011.

DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringen har leveret et vigtigt input til den planlagte revision af Benins uddannelsesstrategi. Det er meget tilfredsstillende, at Evalueringen blandt de mange udfordringer også kan bekræfte de fremskridt og tiltag, der er sket i grundskoleuddannelsen – et område som den danske støtte især har fokuseret på. Danida er enig i, at uddannelsesstrategien har været for optimistisk og for lidt fokuseret samt i, at der burde være sket en mere trinvis implementering af strategien. Ligeledes er Danida enig i at lav kapacitet, en uklar rollefordeling i de styrende og koordinerende enheder, samt begrænsede finansielle ressourcer i høj grad bærer skylden for, at mange målsætninger ikke er blevet nået. Det ville have været nyttigt, hvis evalueringen havde bidraget med dybere liggende analyser

og forklaringer på, hvorfor nogle målsætninger trods alt er blevet nået, mens andre ikke er det.

Danida anerkender, at indførelsen af gratis skolegang har ført til en række udfordringer med hensyn til kvaliteten i undervisningen, ført til et øget pres på alle uddannelsesniveauer, og lagt et stort økonomisk pres på sektoren. Samtidig finder Danida, at kritikken af den gratis skolegang er for mekanistisk og ikke i tilstrækkelig grad bygger på en forståelse for den politiske og sociale kontekst.

Danida er enig i anbefalingerne, der er i god tråd med tidligere studier. De otte generelle anbefalinger indgår i den overordnede plan for en revision af uddannelsesstrategien. Samtidig ind-

går de specifikke anbefalinger som et vigtigt input i en række arbejdsgrupper. Det er de fire uddannelsesministerier i Benin, der i sidste ende har ansvaret for at gennemføre anbefalingerne. Men Danmark, der er leder af donorgruppen i uddannelsessektoren i Benin og som sammen med Verdensbanken er blevet valgt ind som medlem af en nyoprettet komité til revidering af uddannelsesstrategien, vil spille en aktiv rolle i at sikre, at anbefalingerne indgår i udviklingen af uddannelsessektoren i Benin. Det gælder især tiltag, der skal højne kvaliteten af uddannelse, sikre en bedre fordeling af undervisningsmaterialer samt støtte en kortlægning af uddannelsesfaciliteterne og fordelingen af ressourcer. Desuden vil man fra dansk side støtte tiltag, der sikrer en mere ligelig adgang til uddannelse.