



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Volle klaslokalen zijn ook niet alles [Beyond primary: Lessons learnt from a 'successful' country in Africa]

Altinyelken, H.K.

Publication date
2008

Published in
Heilige Huisjes: anders kijken naar internationale samenwerking

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Altinyelken, H. K. (2008). Volle klaslokalen zijn ook niet alles [Beyond primary: Lessons learnt from a 'successful' country in Africa]. In Ministerie van Buitenlandse Zaken (Ed.), *Heilige Huisjes: anders kijken naar internationale samenwerking* (pp. 92-100). IS Academie & Ministerie van Buitenlandse Zaken.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



Volle klaslokalen zijn ook niet alles

In de afgelopen twintig jaar heeft de internationale onderwijsgemeenschap zich voornamelijk gericht op de doelstelling van 'Onderwijs voor iedereen' (EFA, Education for All): het toegankelijk maken van primair onderwijs. Veel landen en organisaties hebben hun best gedaan om het aantal leerlingen in het primair onderwijs te verhogen, waaronder diverse landen ten zuiden van de Sahara. Dat verliep succesvol. Maar dit succes had ook een keerzijde: het onderwijs werd slechter omdat er te weinig aandacht was voor behoud van kwaliteit bij groeiende leerlingenaantallen. Dat heeft geleid tot meer doublures en schooluitval en lager vertrouwen van ouders. Bovendien gaat de grote aandacht voor primair onderwijs ten koste van andere onderwijssectoren. Ook schrikt het tekort aan mogelijkheden om door te leren na het basisonderwijs leerlingen af om aan school te beginnen.

Oeganda is daarvan een goed voorbeeld. Wat kunnen we van dit land leren? 'Niemand in Oeganda die zijn kinderen een goede toekomst wil bieden, stuurt ze naar een overheidsschool.'

Als we kijken naar de ontwikkelingshulp voor onderwijs, dan zien we dat donoren de neiging hebben één onderwijssector te steunen ten koste van andere. De donorsteun in de afgelopen vijftig jaar kende een reeks beleidswisselingen. In de jaren zestig ging de meeste hulp naar het hoger onderwijs, aangezien dat werd beschouwd als de sleutel tot het realiseren van economische groei en nationale ontwikkeling.

Ook het technisch onderwijs en het beroepsonderwijs kregen in de jaren tussen zestig en zeventig veel steun, om de kloof tussen onderwijs en de arbeidsmarkt te overbruggen en de armoede te bestrijden. Niettemin nam de steun voor deze onderwijssectoren in de decennia daarna dramatisch af, toen donoren hun aandacht op lagere onderwijsvormen begonnen te richten.

De Wereldconferenties over Onderwijs in Jomtien (1990) en Dakar (2000) hebben het basisonderwijs bovenaan de agenda





De nadruk op primair onderwijs ondermijnde het vertrouwen van ouders

gezet. Ontwikkelde en onderontwikkelde landen hebben plechtig beloofd zes EFA-doelstellingen te realiseren. Deze doelstellingen bestrijken een breed terrein, van overlevingsvaardigheden tot volwassenenonderwijs, van voorschoolse opvang en onderwijs voor de allerjongsten tot primair onderwijs. Na de lancering van de millenniumdoelen (MDG's) zien we een duidelijke verschuiving van het accent naar basisonderwijs. De MDG's geven prioriteit aan twee belangrijke, kwantitatieve doelstellingen voor het basisonderwijs: het bereiken van een universele basiseducatie (alle jongens en meisjes gaan naar de basisschool en maken de school ook af); en gelijke kansen voor jongens en meisjes in het primair en voortgezet onderwijs, liefst voor 2005 – en in alle onderwijsniveaus niet later dan 2015.

Hoewel een aantal donoren, waaronder Nederland, de afgelopen tien jaar alle onderwijssectoren heeft ondersteund, is een duidelijke voorkeur zichtbaar voor het basisonderwijs. Daardoor hebben veel lagelonenlanden extra investeringen kunnen doen in het basisonderwijs. Sommige landen reserveren niet minder dan zeventig procent van hun onderwijsbudget voor primair onderwijs (gemiddeld ligt dit tussen de 45 en 50 procent). De nadruk op formeel primair onderwijs en de hierboven genoemde kwantitatieve doelstellingen hebben echter niet alleen de kwaliteit van het primair onderwijs, maar ook het vertrouwen van ouders in het onderwijs ondermijnd. Zo komt het dat veel kinderen de basisschool vroegtijdig dreigen te verlaten. Bovendien heeft deze aanpak geleid tot de verwaarlozing van de ontwikkelingsbehoeften in andere onderwijssectoren, zoals het voortgezet en hoger onderwijs. Hierdoor blijft de toegankelijkheid tot voortgezet onderwijs beperkt. Dit is een punt van zorg voor nationale regeringen. Er is meer behoefte aan goed voortgezet onderwijs, omdat steeds meer kinderen de basisschool afmaken. Ook de vraag naar geschoold personeel neemt toe.

Oeganda: de uitzondering?

In Oeganda ging het UPE-programma in 1996 van start: president Museveni kondigde aan dat vier kinderen per gezin recht hebben op gratis onderwijs. Hoewel Museveni zijn belofte deed in het verkiezingsjaar, was dit een historische erkenning van het belang van onderwijs. De *Education Review Commission* die in 1987 met haar werk begon, opperde dat primair onderwijs universeel toegankelijk moest zijn. Vandaar dat er in Oeganda al een nationaal *commitment* voor het UPE-programma bestond, nog voordat de EFA-doelstellingen in 1990 op de conferentie in Jomtien werden overgenomen. De veronderstelling is dat universele deelname aan primair onderwijs een eerste vereiste is voor het bereiken van nationale eenheid en economische groei. Ver-



schillende donoren in Oeganda hebben daarom universele basiseducatie overgenomen als doelstelling. Ze proberen de Oegandese regering over te halen meer geld te investeren in primair onderwijs. Vanuit het standpunt van de donoren is het beschikbaar stellen van primair onderwijs een effectief middel om armoede uit te roeien en economische groei te bevorderen.

In januari 1997 werd gratis primair onderwijs voor iedereen ingevoerd. Om de stijgende kosten te dekken, heeft de regering geleidelijk meer geld gereserveerd voor primair onderwijs. In de periode 2005-2006 maakte dit 67,1 procent uit van het totale onderwijsbudget. Geen wonder dat voortgezet en technisch onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs daardoor minder aandacht kregen.

Donorsteun heeft ook een essentiële rol gespeeld in de financiering van het UPE-programma, aangezien externe organisaties meer dan 50 procent van het budget voor primair onderwijs voor hun rekening namen in de vorm van toelagen, leningen en technische ondersteuning. Andere gebieden van basiseducatie, zoals alternatieve basiseducatie, voorschoolse opvang en onderwijs voor de allerjongsten en de bestrijding van analfabetisme onder volwassenen, kregen slechts beperkte steun.

Om het onderwijs toegankelijk te maken voor meer leerlingen ondernam Oeganda pogingen om de infrastructuur te verbeteren, door scholen te bouwen en woningen voor leerkrachten. Om het aantal gekwalificeerde leerkrachten te vergroten kwamen er meer opleidingen en werd het salaris van leerkrachten verhoogd. Bovendien investeerde de regering in lesmaterialen en verbetering van het oude lesprogramma.

Vanwege al deze maatregelen nam het aantal leerlingen dat naar het primair onderwijs ging sterk toe; in 1997 verdubbelde het aantal leerlingen al en sindsdien is duidelijk sprake van een stijgende lijn. Het aantal leerlingen in het primair onderwijs steeg van 2,6 miljoen in 1996 tot 7,2 miljoen in 2006. In 2005 lag het netto inschrijvingspercentage voor alle klassen op 93 procent. Oeganda had daarmee bijna de doelstelling van gelijkwaardigheid tussen de seksen in het primair onderwijs bereikt, want het verschil tussen jongens en meisjes in het primair onderwijs was heel klein (93,62 tegen 92,41 procent. Bron: MoES 2005). Toch stond het primair onderwijs nog steeds onder grote druk door de groeiende vraag. Ook waren er problemen met betrekking tot de invoering van de hervormingen. Klaslokalen bleken soms slecht gebouwd. Het nieuwe lesprogramma was al ingevoerd voordat leerkrachten wisten hoe ze ermee om moesten gaan. Bovendien hebben enkele recente onderzoeken vragen opgeworpen over de kwaliteit van het lesprogramma en de duurzaamheid van de verbeteringen.





Zorgen over kwaliteit

Aangezien het voornaamste doel van het UPE-programma toegang is tot primair onderwijs, zijn zaken die te maken hebben met de kwaliteit van het onderwijs ernstig onderbelicht gebleven. De meeste mensen vinden dat de kwaliteit van het primair onderwijs heeft geleden onder de snelle uitbreiding in het kader van het UPE-programma. Dat geldt vooral voor ouders. Een wetenschapper aan Makerere University, vader van twee kinderen die naar het primair onderwijs gaan, stelt dat de kwaliteit van de overheidsscholen sterk onder de maat is omdat er te veel kinderen in één klas zitten, soms zelfs meer dan zeventig in de lagere klassen. 'Niemand in Oeganda die zijn kinderen een goede toekomst wil bieden en over voldoende financiële middelen beschikt om voor onderwijs te betalen, zal zijn kinderen naar een overheidsschool sturen'.

Niemand in Oeganda die geld heeft voor beter onderwijs, zal zijn kinderen naar een overheidsschool sturen

Het onderwijssysteem kent duidelijk zwakke punten en problemen: slechte prestaties van leerlingen, hoog schoolverzuim, veel uitval, doublures en een nieuwe infrastructuur die niet goed is. Verschillende onderzoeken hebben aangetoond dat het merendeel van de Ugandese leerlingen niet in staat is een voldoende niveau te bereiken van lezen, schrijven en rekenen. Onderzoeken uitgevoerd door de *Ugandan National Examination Board* in 2005 tonen bijvoorbeeld aan dat slechts 38 procent van de leerlingen in klas 3 (groep 5) en 30 procent van de leerlingen in klas 6 (groep 8) van het primair onderwijs de vereiste niveaus voor lezen en schrijven behaalden. Voor rekenvaardigheden lag dit percentage respectievelijk op 14 procent en 33 procent (bron: UNEB 2005). Deze resultaten zijn teleurstellend en onacceptabel.



Een hoge functionaris van een van Oeganda's onafhankelijke onderwijsinstellingen beschrijft de explosieve toename van het aantal leerlingen in het primair onderwijs na de aankondiging van het UPE-programma als een 'tsunami'. De toenemende stroom leerlingen was inderdaad boven ieders verwachting, maar toch is zij van mening dat de achteruitgang in kwaliteit van het onderwijs geen verrassing kan zijn. 'We moesten ergens beginnen. Je kunt niet al die kinderen naar school laten gaan en tegelijkertijd de kwaliteit van het onderwijs op peil houden. Voor mij kwam de achteruitgang in kwaliteit niet onverwacht, maar anderen maakten zich zorgen. Als het aantal studenten in een klas opeens verdrievoudigt, kun je dit natuurlijk nooit goed opvangen.'

Een ander punt zijn de hogere schooluitval en de vele doublures sinds de invoering van het UPE-programma in 1997. Slechts 22 procent van de leerlingen die in 1997 naar het primair onderwijs



gingen, haalde in 2003 klas 7 (de hoogste klas van het primair onderwijs). Het primair onderwijs is dus inefficiënt en er wordt veel geld over de balk gegooid.

Verbetering van het onderwijs is in Oeganda onderdeel van armoedebestrijding. Maar de achteruitgang in de kwaliteit van het onderwijs werpt de vraag op of het primair onderwijs met het huidige kwaliteitsniveau wel echt een bijdrage levert aan de bestrijding van de armoede, zoals veel politici en donoren hoopten. Volgens een wetenschapper zal het onderwijs op overheidscholen de armen niet minder arm maken. Een hoge ambtenaar op het ministerie van Onderwijs bevestigt deze zorg: 'Uit onderzoek is gebleken dat op enkele stadsscholen de meeste leerlingen in klas 3 niet kunnen lezen of schrijven. Veel kinderen kunnen niet eens de vragen lezen van de toets die aan het einde van het schooljaar wordt afgenomen. Een dergelijk laag niveau is alarmierend. Om de armoede te kunnen bestrijden, moet de bevolking kunnen lezen en schrijven, maar in de derde klas van het primair onderwijs kunnen sommige kinderen nog niet eens een blad papier goed vasthouden'.

En in een krantenartikel over het UPE-programma lezen we hoe laag het vertrouwen van de bevolking is in de rol van dit programma in de nationale ontwikkeling: 'Er is al veel geschreven over de volstrekt ontoereikende leeromgeving die door de invoering van het UPE-programma in de scholen is ontstaan. Een dergelijk slecht onderwijsproduct zal in Oeganda geen middenklasse produceren. Oegandezen merken wrang op dat het UPE-programma niet om onderwijs voor iedereen gaat, maar om naar school gaan voor iedereen zonder enige kans op werk.' (Bron: The Monitor, 22 december, 2003)

Doorstroom

Ondanks de inefficiëntie van het systeem is het aantal studenten toegenomen dat in klas 7 van het primair onderwijs eindexamen doet. Het aantal plaatsen in het vervolgonderwijs is beperkt. Om die reden kunnen niet alle leerlingen die het primair onderwijs met goed gevolg afsluiten, hun opleiding voortzetten. In 2005 kon bijvoorbeeld slechts 50 procent van de leerlingen die het primair onderwijs met goed gevolg had afgesloten, het volgende jaar doorstromen naar het vervolgonderwijs. Het gevolg is dat examens veel stress veroorzaken bij scholen, leerlingen en ouders. Het eindexamen van het primair onderwijs is heel belangrijk in Oeganda en er staan grote belangen op het spel, verklaart een functionaris: 'Mensen vechten om het beperkte aantal plaatsen. Politici en ouders oefenen druk uit op schoolhoofden. Zij dreigen met het verlies van hun baan. Als er voldoende plaatsen waren in het vervolgonderwijs, zouden we iedereen tevreden kunnen stellen. Als je iedereen naar de basisschool stuurt, weet je ook dat iedereen wil doorstromen naar het vervolgonderwijs.'





Onderwijs



Verschillende basisschoolleerkrachten hebben verklaard dat het gebrek aan plaatsen in het vervolgonderwijs ook leidt tot corruptie bij de examens: 'Er wordt steeds meer gefraudeerd tijdens de examens, omdat veel leerlingen vechten om weinig plaatsen in het vervolgonderwijs. In het huidige systeem van examineren kun je maximaal vier punten behalen. Slechts briljante leerlingen kunnen het maximale aantal punten behalen. En toch rapporteren scholen met meer dan tachtig leerlingen in de eindexamenklas dat zij allemaal vier punten hebben gehaald. Zowel leerkrachten als ouders doen mee aan de fraude.'

Het behalen van een diploma van het vervolgonderwijs is steeds belangrijker geworden voor het vinden van een baan. Sharon, een jonge vrouw van tweeëntwintig, werkt als schoonmaakster om haar vijf broertjes en zusjes naar school te kunnen sturen. Zij verloor haar vader tijdens de opstand in het noorden en haar moeder overleed aan aids. Ze zegt dat zij zich allemaal veel zorgen maken over geld en de kosten van onderwijs. Hoewel zij onderwijs heel belangrijk vindt, hecht ze weinig waarde aan het behalen van een eindexamen van het primair onderwijs: 'Onderwijs is heel belangrijk omdat het leven in Oeganda hard is.

Primair, middelbaar
en hoger onderwijs
zijn onderdeel van
één geheel

Zonder opleiding is het heel moeilijk om een baan te vinden. Met een opleiding kun je op eigen benen staan. Maar wat heb je aan een diploma van het primair onderwijs? Je moet minstens een diploma van het voortgezet onderwijs hebben om een baan te kunnen vinden, en zelfs dat biedt geen garantie op werk.' Veel mensen in Oeganda geven toe dat het slechte toekomstperspectief na het UPE-programma mensen afschrikt hun kinderen naar het primair onderwijs te sturen. De Ugandese regering tracht deze problemen het hoofd te bieden door het aantal beschikbare plaatsen in het vervolgonderwijs te verhogen. In 2007 kondigde de regering het *Universal Post-Primary Education and Training Programme* aan. Dit is echter meer een politieke stap dan een reële optie, gezien de enorme problemen en het schreeuwende tekort aan financiële middelen.

Holistische benadering

Een onbedoeld gevolg van de nadruk op onderwijs is dat het onderwijssysteem als geheel niet meer functioneert. De situatie in Oeganda en vergelijkbare landen leert dat er negatieve effecten kleven aan de op losse onderdelen gerichte invulling van het onderwijssysteem. Dat heeft het bereiken van de EFA-doelstellingen en de millenniumdoelen niet dichterbij gebracht. Het is essentieel dat de verschillende sectoren in het onderwijs beter op elkaar aansluiten.

Primair en post-primair onderwijs zouden meer als één geheel moeten functioneren. Post-primair onderwijs draagt bij aan de

opleiding van leerkrachten, onderwijsmanagers en toezichhouders, en aan de ontwikkeling van nieuwe lesprogramma's en schoolboeken. Ook genereert post-primair onderwijs kennis over arbeidsmarkten, locale behoeften en prioriteiten. Bovendien helpt het de relevantie van onderwijs op alle niveaus te verbeteren. Onderzoek is van essentieel belang om te bepalen op welke terreinen ingegrepen moet worden om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Om die redenen is post-primair onderwijs essentieel voor het bredere onderwijsveld dat primair onderwijs mogelijk maakt, op peil houdt en zo doeltreffend mogelijk maakt.

Voorts hangt het voortbestaan van het UPE-programma bijna zeker af van de verbeterde toegang tot post-primaire onderwijsinstellingen. Wanneer de doorstroom naar het vervolgonderwijs beperkt blijft, zullen steeds meer leerlingen in de hogere klassen van het primair onderwijs afhaken. Bovendien, wanneer onvoldoende leerlingen het vervolgonderwijs met goed gevolg afsluiten en kiezen voor een opleiding als leerkracht, zal het aanbod van goed gekwalificeerde leerkrachten in het primair onderwijs lager zijn dan de vraag. Het gevolg is dat kwaliteit, prestaties en volharding hieronder zullen lijden.

De problemen die betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs en de behoefte aan een adequate respons op de vraag naar post-primair onderwijs vereisen een holistische benadering van het onderwijssysteem. De onderwijssectoren beïnvloeden elkaar onderling op dynamische wijze. De onderlinge afhankelijkheid tussen primair, middelbaar en hoger onderwijs is cruciaal. Vandaar dat eenzijdige steun aan een bepaalde onderwijssector waarschijnlijk een averechts effect sorteert.

Zonder een meer holistische benadering van het onderwijs is het twijfelachtig of er straks nog steeds voldoende kinderen naar het basisonderwijs zullen gaan en of de gelijke behandeling van jongens en meisjes in stand kan blijven.

Vertaling: Renate Poper

Bronnen:

MoES (2005).

Gegevens primair onderwijs. Uganda Ministry of Education and Sports.

UNEB (2005).

De prestaties van leerlingen in het primair onderwijs in Uganda in Engelse taal en rekenen. National Assessment of Progress in Education. Kampala, Uganda National Examinations Board.



Abstract



A focus on access to primary education may yield only limited results

Uganda, the pearl of Africa, takes great pride in its Universal Primary Education (UPE) system. In 1996, the government pledged to pay the tuition fees of four children per family, later extending this pledge to all children enrolled at government-aided schools. Over the following decade, dramatic increases were recorded in access to primary education. Uganda thus came very close to achieving universal enrolment and gender parity. Many refer to Uganda as a success story, an exceptional case in a continent which has some of the lowest enrolment rates and largest gender disparities in the world.

However, since UPE's primary objective is access to primary education, it has overshadowed issues relating to educational quality. Consequently, as some recent studies have revealed, the quality of education has declined, raising serious concerns among policymakers, educationalists and parents. There is indeed a widespread perception among Ugandans, particularly among parents, that the quality of education has suffered because of UPE. This has weakened parental confidence in education. Furthermore, despite rising numbers of primary school graduates, places at post-primary level remained limited. Therefore, as many Ugandans acknowledge, 'lack of a future after UPE' remains a deterrent to participation in primary education.

The Ugandan experience offers many lessons to other developing countries, illustrating the importance of mobilising political will, national commitment and resources to achieve educational goals. Yet it also demonstrates that, unless simultaneous measures are taken to improve educational quality and expand educational opportunities at post-primary level, a focus on access to primary education may yield only limited results. Furthermore, vital interactions and synergies exist between various education sub-sectors, and a focus on one sub-sector may well limit the benefits of such synergies. A holistic understanding of the education system and prioritisation beyond primary level will be vital if these concerns are to be adequately addressed.