

Master Maatschappelijke Opvoedingsvraagstukken (MOV)
Specialisatie Internationale Pedagogische Vraagstukken

Jan Maarse

Universiteit Utrecht
Stage instelling: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Begeleider UU: Prof. Dr. Mariëtte De Haan
Begeleider min BuZa: Drs. Chris de Nie

***Opvattingen en afwegingen ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs door
het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken in beleid, uitvoering,
monitoring en evaluatie.***

Deze studie onderzoekt de opvattingen en afwegingen in bilateraal beleid en uitvoering, en in monitoring en evaluatie ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs in de internationale context door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Vanuit de assumptie dat leidende belanghebbenden in aanzienlijke mate kunnen bepalen hoe kwaliteit van basisonderwijs dient te worden gedefinieerd en geëvalueerd, wordt aan de hand van een tweetal theoretische modellen en evaluatiemethodieken getracht een beeld te geven van de door het ministerie belangrijk geachte (abstracte) dimensies van kwaliteit van basisonderwijs. Een kwalitatief inhoudelijke analyse van beleidsdocumentatie, informatie van ambassades en evaluaties vormt de basis van het onderzoek. Daarnaast zijn semigestructureerde interviews met sleutelinformanten en participatieve observaties uitgevoerd. Opvattingen over kwaliteit van basisonderwijs zijn vanuit de theoretische modellen van kwaliteit in dimensies veelal gelijkwaardig in de verschillende velden van operationalisering. In de afwegingen omtrent het weergeven van kwaliteit van onderwijs zijn verschillen te ontdekken. Dit wordt voornamelijk zichtbaar in monitoring en evaluatie. Die conclusie wordt bevestigd in literatuur, maar roept vragen op omtrent de verhouding tussen doelstellingen en weergave die het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs.

***Views and considerations regarding the quality of basic education by the
Dutch Ministry of Foreign Affairs in policies, implementation, monitoring
and evaluation.***

This study researches the views and considerations in bilateral policies, implementation, and in monitoring and evaluation regarding the quality of basic education in the international context by the Dutch ministry of Foreign Affairs. Based on the assumption that leading stakeholders have significant influence in determining how basic education quality should be defined and evaluated, an attempt is made to give an overview of what the ministry perceives as important (abstract) dimensions of quality. This is portrayed by using two theoretical models and through evaluation techniques. A qualitative content analysis of policy documentation, information from embassies and evaluations was undertaken for this research. Also, semi-structured interviews with key informants have been performed, as well as participative observations. Views concerning quality of basic education based on theoretical models are mostly alike in the different fields of operation. In the considerations in displaying quality of education, differences are identified. These differences mostly appear in the monitoring and evaluation process. This conclusion is confirmed by scientific literature, but raises questions regarding the relationship between the goals and the displaying of goals that the Dutch ministry of Foreign Affairs has regarding the quality of basic education.

Opvattingen en afwegingen ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken in beleid, uitvoering, monitoring en evaluatie.

Jan Maarse

“A functioning is an achievement, whereas a capability is the ability to achieve. Functionings are, in a sense, more directly related to living conditions, since they are different aspects of living conditions. Capabilities, in contrast, are notions of freedom, in the positive sense: what real opportunities you have regarding the life you may lead.” – Amartya Sen (*The standard of living*, 1987, p.28).

Abstract

Deze studie onderzoekt de opvattingen en afwegingen in bilateraal beleid en uitvoering, en in monitoring en evaluatie ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs in de internationale context door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Vanuit de assumptie dat leidende belanghebbenden in aanzienlijke mate kunnen bepalen hoe kwaliteit van basisonderwijs dient te worden gedefinieerd en geëvalueerd, wordt aan de hand van een tweetal theoretische modellen en evaluatiemethodieken getracht een beeld te geven van de door het ministerie belangrijk geachte (abstracte) dimensies van kwaliteit van basisonderwijs. Een kwalitatief inhoudelijke analyse van beleidsdocumentatie, informatie van ambassades en evaluaties vormt de basis van het onderzoek. Daarnaast zijn semigestructureerde interviews met sleutelinformanten en participatieve observaties uitgevoerd. Opvattingen over kwaliteit van basisonderwijs zijn vanuit de theoretische modellen van kwaliteit in dimensies veelal gelijkwaardig in de verschillende velden van operationalisering. In de afwegingen omtrent het weergeven van kwaliteit van onderwijs zijn verschillen te ontdekken. Dit wordt voornamelijk zichtbaar in monitoring en evaluatie. Die conclusie wordt bevestigd in literatuur, maar roept vragen op omtrent de verhouding tussen doelstellingen en weergave die het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs.

Introductie

Een belangrijk onderdeel in het Nederlandse beleid ten aanzien van internationale samenwerking is lange tijd onderwijs geweest. Vanuit morele motieven hechten veel Nederlanders waarde aan het mogelijk maken en ondersteunen van onderwijs voor kinderen wereldwijd (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2010). Universeel basisonderwijs¹ was lang één van de belangrijkste prioriteiten in het beleid ten aanzien van onderwijs in internationale samenwerking. Basisonderwijs is zelfs zo belangrijk geweest dat in 2007 maar liefst vijftien procent van het gehele Nederlandse ontwikkelings Samenwerkingbudget ervoor uitgetrokken diende te worden na de aangenomen motie Hessing uit 2001 (TK 2001–2002, 28 000 V, nr. 32).

Het nationale en internationale belang dat gehecht wordt aan basisonderwijs kan op vele manieren worden verklaard, maar twee elementen staan centraal. Het idee van universeel basisonderwijs komt voort uit de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (United Nations, 1948). Hierin staat dat ieder kind ter wereld het recht heeft op gratis en verplicht basisonderwijs. Daarnaast wordt basisonderwijs gezien als een goede sociale en economische investering in kinderen wereldwijd (Psacharopoulos, 2006; Lewin, 2008; Unesco, 2004). De nadruk op

¹ Voor de officiële definitie van *basic education* zie ISCED (*International Standard Classification of Education 1997*, Unesco, 2006)

één van deze uitgangspunten legt impliciet een nadruk op de perceptie van kwaliteit in onderwijs. Op zowel wetenschappelijk als maatschappelijk niveau is er al lang en veelvuldig discussie gevoerd over wat het belangrijkste element van en voor onderwijs zou moeten zijn (Barrett et al., 2006). Die discussie heeft op beleidsniveau veel invloed. Een belangrijke internationale organisatie als de Wereldbank bijvoorbeeld legt in haar onderwijsprojecten de nadruk op het economische belang van basisonderwijs, terwijl Unesco er prat op gaat onderwijs bovenal te beschouwen als een menselijk recht (Tikly & Barrett, 2011). Naast de twee belangrijkste elementen zijn er nog vele andere ideeën over de waarden, ideologieën en uitgangspunten die onderwijs zou moeten inhouden en uitdragen. Dit zorgt ervoor dat er in internationaal beleid en strategieën een gebrek aan eenduidigheid bestaat (Nikel & Lowe, 2010). De discussie over het *belang* van onderwijs vormt veelal de basis voor het bepalen van de *doelstellingen* van onderwijs (Barrett et al., 2006). Nergens wordt dit duidelijker zichtbaar dan in het evalueren en monitoren van kwaliteit van onderwijs. De reden hiervoor is dat er in een evaluatie een specifiek belang van onderwijs beoordeeld wordt aan de hand van eerder bepaalde doelstellingen. Die doelstellingen kunnen zowel kwalitatief als kwantitatief geoperationaliseerd zijn en gericht op verschillende niveaus en fases van basisonderwijs (Scheerens, 2011).

De laatste decennia is meerdere malen geprobeerd om op internationaal niveau afspraken te maken om tot universeel basisonderwijs te komen. In 1990 werden in Jomtien, Thailand de *Education for All* (EFA) afspraken gemaakt. Hierin werd basisonderwijs voor het eerst als een universeel doel genoemd, met kwaliteit van onderwijs specifiek genoemd als subdoelstelling (Unesco, 2004). In 2000 volgden naast de EFA doelstellingen de *Millennium Development Goals* (MDGs) (WRR, 2010; Unesco, 2004). Van de acht MDGs is universeel basisonderwijs met gelijke kansen voor zowel jongens als meisjes er één van. Het huidige Nederlandse kabinet beschouwt deze MDG evenals eerdere kabinetten als richtlijn voor haar beleid ten aanzien van basisonderwijs in internationale samenwerking ('Vrijheid en Verantwoordelijkheid', 2010).

De MDGs staan echter (evenals EFA) onder druk. Een veel genoemd probleem van de MDGs is dat er vooral gekeken wordt naar de doelstellingen, en te weinig naar de inhoud (Boux, 2006; Clemens & Moss, 2005). Zo is een kritiek op de MDG onderwijs (MDG2) dat het bereiken van universeel basisonderwijs voornamelijk gericht is op kwantiteit, en kwaliteit grotendeels onderbelicht blijft (Hanushek, 2005; Hanushek & Wößmann, 2007; Clemens, 2004; Chimombo, 2005).

De laatste jaren is dit probleem op internationaal niveau door organisaties en regeringen erkend (Sayed, 2011; Alexander, 2008; WRR, 2010). Er is nu meer aandacht voor kwaliteit in onderwijsbeleid (Nikel & Lowe, 2010). Toonaangevende internationale organisaties als de Wereldbank, Unicef en Unesco schenken om die reden meer aandacht aan monitoren en evaluatie om kwaliteit van onderwijs te kunnen controleren en meten (Barrett et al., 2006; Unesco, 2004). Ook het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken doet meer aan het monitoren en evalueren van onderwijs in internationale samenwerking. De Directie Sociale Ontwikkeling, afdeling Onderzoek en Onderwijs (DSO/OO), de Directie Effectiviteit en Coherentie (DEC) en de onafhankelijke Inspectie

Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) zijn de voornaamste actoren op dit gebied (DSO, 2011; IOB, 2009b).

Financiers en beleidsmakers in de vorm van overheden en (inter)nationale donoren bepalen in grote lijnen hoe onderwijs vorm moet krijgen. Dit omdat zij een belangrijke rol hebben in het stellen van de doelstellingen die bereikt dienen te worden middels onderwijs (Fuller & Clarke, 1994; Alexander, 2008; Tikly & Barrett, 2011; Samoff, 2007). De belanghebbende die bepaalt wat kwaliteit is heeft aldus een grote invloed op onderwijsbeleid in de internationale context. Daarmee rijst ook de vraag hoe er door beleidsmakers, uitvoerders en beoordelaars gedacht wordt over het verantwoorden en weergeven middels monitoring en evaluaties van beleid, interventies en projecten die moeten leiden tot kwalitatief goed onderwijs, en waar dit op gebaseerd is.

Probleemstelling

Kwaliteit van basisonderwijs in de internationale context is een lastig onderwerp om te beschrijven. Hier zijn een aantal redenen voor. Allereerst is wat er verstaan wordt onder kwaliteit variabel. (Braslavsky, 2005; Barrett et al., 2006; Sayed, 2011). Kwaliteit kent meerdere interpretaties en dimensies voortkomend uit verschillende overtuigingen ten aanzien van de doelen die bereikt dienen te worden met onderwijs. Kwaliteit is daarnaast in sterke mate afhankelijk van de *inzet*, het *proces* of de *doeleinden* die een land of organisatie heeft met scholing (Bergmann, 1996; Scheerens, 2011; Tikly, 2011). Kwaliteit van onderwijs kan bijvoorbeeld worden beoordeeld op basis van materiële en financiële middelen die een overheid, school of leerling tot zijn beschikking heeft (*input*). Ook kan de mate waarin onderwijs individuele vorming begeleidt (*proces*) of de mate waarop inputs tot gewenste onderwijsverbeteringen leiden, op schoolniveau (*output*) en op kindniveau (*outcome*) worden beoordeeld. Ten slotte kan kwaliteit beoordeeld worden vanuit de mate van latere economische en/of sociale waarde van de leerling (*impact*) (Courtney, 2008; Bergmann, 1996; Psacharopoulos, 1994).

Vanuit internationaal perspectief is er volgens wetenschappers veel verwarring over kwaliteit van onderwijs. Zo zijn er veel organisaties en belanghebbenden die het begrip 'kwaliteit' hanteren, en allen trachten er een andere wending aan te geven naar gelang hun inzet, doelstelling of context (Scheerens, 2011; Braslavsky, 2005). Belangrijk voor een onderzoeker is de constatering dat men zich niet alleen moet afvragen *wat* kwaliteit van onderwijs is in termen van definiëring, maar ook *wanneer* onderwijs kwalitatief goed is en wat hierbij het uitgangspunten zijn. In internationaal beleid is dit problematisch; een duidelijke definiëring van kwaliteit en wanneer onderwijs kwalitatief goed is blijft vaak onduidelijk of geheel achterwege (Barrett & Tikly, 2011).

Dit onderzoek richt zich op de wijze, opvattingen en manier van het evalueren van Nederlands beleid ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs in de context van internationale samenwerking. Doelstelling is om het ministerie van Buitenlandse Zaken inzicht te geven in haar positie(s) en afwegingen ten opzichte van kwaliteit. Dit op basis van wetenschappelijke theorieën en binnen de verschillende terreinen van operatie (beleid, uitvoering, monitoring en evaluatie).

Het theoretische kader van dit onderzoek is gestructureerd rondom twee onderwerpen. Allereerst zullen verschillende ontwikkelingsperspectieven ten aanzien onderwijs (en de kwaliteit ervan) beschreven worden. Twee theoretische modellen van kwaliteit die voortkomen uit deze perspectieven worden besproken. Het tweede onderwerp wat in het theoretische kader aan bod komt is de discussie rondom monitoring –en evaluatiemethodiek welke gebruikt wordt in de internationale onderwijssector.

I Twee dominante ontwikkelingsperspectieven op onderwijs en kwaliteit van onderwijs.

In het huidige wetenschappelijke debat rondom kwaliteit van onderwijs zijn er vanuit een ontwikkelingsperspectief twee dominante stromingen te herkennen. Deze perspectieven vormen in grote lijnen het fundament voor het beleid dat gevoerd wordt door de grotere onderwijsdonoren in de vorm van overheden en internationale organisaties (Tikly & Barrett, 2011). In deze sectie zullen de twee perspectieven worden toegelicht. In de volgende sectie komen ze aan bod als onderdeel van een dimensioneel model van kwaliteit welke gebruikt zal worden in het onderzoek.

Het Britse onderzoeksprogramma *Edqual* wijdde zich gedurende vijf jaar (2005-2010) aan het definiëren, meten en evalueren van kwaliteit van onderwijs. In een artikel over het huidige debat rondom kwaliteit noemt Edqual twee dominante ontwikkelingsperspectieven die een grote invloed hebben gehad op de definiëring en bepaling van indicatoren van kwaliteit in onderwijs (Tikly & Barrett, 2011). Het perspectief op onderwijs waarin een economische uitkomst centraal staat, wordt in de wetenschap wel *human capital* benadering genoemd (Tikly & Barrett, 2011; Unterhalter, 2007). Oorspronkelijk is deze ontwikkelingsbenadering afkomstig uit de modernisatietheorie van de Amerikaanse econoom Rostow (Ansell, 2005). Economische ontwikkeling en vooruitgang worden gezien als een gefaseerd proces van economische investeringen en veranderingen in sociale structuren en waarden van de bevolking door middel van onderwijs. Centraal hierin staat dat onderwijs effectief en efficiënt moet zijn. Materiële en financiële input volgt een onderwijskundig proces gericht op cognitieve vaardigheden om te komen tot de gewenste output en outcomes (Heneveld & Craig, 1996).

Een belangrijke kritiek op dit perspectief is dat er wel daadwerkelijk sprake moet en kan zijn van input en onderwijskundige kennis die de gewenste output en outcome kan genereren. Als deze middelen er al zijn, moet de kwaliteit ervan wel afdoende moet zijn (Hanushek & Wößmann, 2007; Alexander, 2008). Een groot probleem in veel ontwikkelingslanden is bijvoorbeeld dat middelen vaak te beperkt zijn. Daarbij is kennis van onderwijskundige en pedagogisch verantwoorde processen vaak afwezig bij leidinggevend en docenten (IOB, 2008a; IOB, 2008b; Drèze & Sen, 2002; Tikly, 2010).

Het tweede perspectief dat veel genoemd wordt in wetenschappelijke literatuur is de progressieve/humanistische benadering, ook wel *human rights* benadering genoemd. Centraal hierbinnen staat dat de mens het recht heeft op 'kwalitatief goed' onderwijs, onderwijs rechtmatig gegeven moet worden en uiteindelijk rechten versterkt; de ontvanger *empowered* (Subrahmanian, 2002; Unterhalter, 2007). Binnen dit perspectief is er meer ruimte voor het proces van onderwijs en de pedagogische aspecten die daarmee geassocieerd worden. Onderwijs wordt als doel gezien, niet als

middel (Ansell, 2005). De focus op het kind als actieve actor, kennisname van omgevingsfactoren en democratische principes is kenmerkend voor de praktijk van onderwijs conform de human rights benadering (Ansell, 2005; Tikly & Barrett, 2011).

Ook dit perspectief kent volgens wetenschappers tekortkomingen. Zoals de introductie vermeldt, richt de rights benadering zich veelal op beleid van bovenaf (*top down*) en wetgeving. De invloed hiervan is onvoldoende waarneembaar in de praktijk (Clemens, 2004; Ansell, 2005). Ook wordt de rights benadering bekritiseerd omdat zij meer zou inspelen op doelen en verwachtingen van de financierende organisatie/instantie dan op doelen van kinderen op school in een ontwikkelingsland (Samoff, 2007). Dit geldt ook voor overheden die de belofte van (gratis) basisonderwijs als recht graag propageren zonder voldoende politieke wil en financiële middelen te genereren (Unterhalter, 2007).

Voor beide perspectieven geldt tevens dat een aantal wetenschappers kritisch is op de westerse context waarbinnen het debat rondom kwaliteit gevoerd wordt. De westerse ontstaansgeschiedenis van de drie grootste multilaterale organisaties (Wereldbank, Unesco, Unicef) die voornamelijk in niet-westerse landen opereren zou hier een duidelijk voorbeeld van zijn (Robertson et al., 2007). Maar, zoals Edqual programmadirecteur en onderwijskundige Leon Tikly (2010) aangeeft: *“it is difficult if not impossible to operate outside of this [western] episteme”*. Kritische wetenschappers vinden daarnaast dat het westen via een neoliberale politieke koers de nadruk vrijwel altijd op economische waarden legt. In die zin is de wereld verdeeld in een rijk noorden (ook wel westen of centrum) en een arm zuiden (periferie). Sociale ongelijkheid als gevolg van verschillen in onderwijs draagt daar volgens hen aan bij (Robertson et al., 2007; Ansell, 2005). Naast kritiek op de economische en politieke aspecten van de dominante perspectieven op kwaliteit zijn er in de praktijk vaak culturele verschillen in denken te ontdekken (Ansell, 2005; Hickling-Hudson, 2006; Stromquist, 2002; Rogoff, Correa-Chavez & Cotuc, 2005; Nsamenang, 2002). Een voorbeeld hiervan wordt geschetst door Tikly (2010). In een van zijn onderzoeken wordt duidelijk dat het begrip ‘kwaliteit van onderwijs’ zich niet direct laat vertalen in sommige Afrikaanse talen. Dat zou wijzen op de nadruk van het westerse episteme op het begrip kwaliteit. Meerdere onderzoeken wijzen op deze culturele vooringenomenheid in de perceptie en interpretatie van kwaliteit (zie bijvoorbeeld Tikly, 2010; LeVine, 2003; Robertson et al., 2007; Samoff, 2007).

Dimensies van kwaliteit in theoretische modellen

Theoretische modellen die trachten kwaliteit van onderwijs te conceptualiseren zijn van groot belang wanneer het gaat om monitoring en evaluatie. Theoretische modellen worden gevormd vanuit een set dimensies die kwaliteit van onderwijs zo volledig mogelijk trachten te vertegenwoordigen. Hierin gaat over het algemeen een voorkeur uit naar een ontwikkelingsperspectief dat onderwijs als nuttige economische of sociale investering ziet (capital), of uitgaat van onderwijs als recht (rights) (Galabawa & Alphonse, 2005). Twee van de belangrijkste modellen die de huidige conceptualisering van kwaliteit van onderwijs in beleid hebben gevormd worden hierna genoemd.

Een belangrijk theoretisch model is dat van Lockheed en Verspoor (1991). Onderwijs is in dit model van kwaliteit wanneer het op een kosteneffectieve wijze tot de juiste academische vaardigheden leidt. Dimensies van kwaliteit zijn: i) efficiëntie en ii) effectiviteit; de mate waarin vooraf gestelde doelen met onderwijs worden behaald. Deze benadering van onderwijskundigen kritiek ontvangen. Onderwijs wordt als middel gezien, als (economische) investering met daarbinnen slechts beperkt ruimte voor kritische reflectie op onderwijsmethoden en doelstellingen (Tikly & Barrett, 2011).

Een model dat veel invloed heeft gehad op internationaal beleid van organisaties met meer aandacht voor het mensenrechten aspect binnen onderwijs is het Delors rapport (Delors et al., 1996; Nikel & Lowe, 2010; Barrett et al., 2006). Hierin worden vier fundamentele elementen weergegeven die als essentieel beschouwd worden in een theoretisch model van kwaliteit: i) leren om te weten, ii) leren om te doen, iii) leren om samen te leven en iv) leren om te zijn. In dit holistische model is kwaliteit niet alleen een onderdeel van onderwijs, maar ook zichtbaar in sectoren als gezondheid en voedselzekerheid. Het breder trekken van de dimensies zorgt dat er meer aandacht is voor de context waarbinnen onderwijs wordt gegeven en voor het individu dat daarbinnen onderwijs ontvangt. Daarnaast is er meer aandacht voor *life skills*; het vermogen om als individu en binnen de maatschappij te kunnen functioneren in bredere zin, inclusief aandacht voor het economische aspect (Barrett et al., 2006).

Barrett et al. (2006) concluderen in een review over de conceptualisering van kwaliteit in modellen dat er binnen een selectie van de belangrijkste modellen vijf dimensies van kwaliteit centraal staan. Hun model is een poging om de belangrijkste dimensies vanuit de twee ontwikkelingsperspectieven te koppelen in één theoretisch model van kwaliteit. Effectiviteit en efficiëntie vormen dimensies die gepresenteerd worden vanuit een economische benadering op onderwijs (Barrett et al., 2006). Het model van Lockheed en Verspoor met daarbinnen de aandacht voor het human capital perspectief is kenmerkend voor deze dimensies.

Gelijkheid en relevantie zijn dimensies die vaak geassocieerd worden met het menselijke recht op onderwijs dat aansluit op de ontvanger. Toegang tot relevant basisonderwijs staat centraal in deze dimensies (Barrett et al., 2006). Herkenbaar is het Delors model: relevante inhoud binnen onderwijs wordt in de brede zin opgevat met veel aandacht voor het individu en in de context van zijn omgeving.

De vijfde en laatste dimensie in het model is duurzaamheid. Deze dimensie is nog maar weinig beschreven in literatuur. Duurzaamheid betekent dat de dimensies die hiervoor zijn genoemd blijvend zijn na een investering in onderwijs (Barrett et al., 2006).

1. Effectiviteit	Mate waarin vooraf gestelde doelen van onderwijs worden bereikt (outcome) met de gerealiseerde middelen (output) (bijv. effect textboek ratio op leeruitkomsten)
2. Efficiëntie	Mate waarin (financiële en materiële) inputs leiden tot de outputs (bijv. extra lokalen)
3. Gelijkheid	Alle kinderen hebben gelijke kansen op school, voornamelijk gericht op achterstandsgroepen en bijvoorbeeld gemeten door gendergelijkheid, economische ongelijkheid en deelname 'disadvantaged groups'.
4. Relevantie	Relatie tussen ontwikkeling en onderwijs van kind. Prioriteitslening naar gelang ontwikkelingsniveau en politieke en economische situatie van het land.

5. Duurzaamheid	Behoud van ontwikkelingen in kwaliteit van onderwijs; verplichting om betekenisvolle uitkomsten op zowel economisch als omgevingsniveau voor ieder individu te ontwikkelen en behouden.
------------------------	--

Tabel 1. De dimensies van een model voor kwaliteit, gebaseerd op Barrett, Chawla-Duggan, Lowe, Nikel & Ukpo (2006)

Kritische benaderingen, globalisering en een theoretisch model van social justice.

Onder meer geïnspireerd door kritische benaderingen op onderwijs en recentere uitdagingen als gevolg van globalisering heeft onderzoeksprogramma EdQual recentelijk een alternatieve benadering op kwaliteit van onderwijs ontwikkeld (Tikly & Barrett, 2011). De *social justice* benadering richt zich op een meer realistische weergave van het ontwikkelingsperspectief van kinderen op school en de bijbehorende kwaliteitseisen in ontwikkelingslanden. In deze sectie zal eerst een weergave worden gegeven van de belangrijkste kritische theorieën die de voedingsbodem vormen voor dit model van kwaliteit van onderwijs. Vervolgens wordt uitgelegd wat de gevolgen van globalisering voor onderwijs zijn en waarom dit relevant is voor het social justice model (en onderwijs in het algemeen).

Sinds de jaren '50 van de twintigste eeuw is in vrijwel ieder land ter wereld een soortgelijk model van scholing aanwezig. Wetenschappers wijzen vaak naar het westen als exporteur van dit model (Braslavsky, 2005; Stearns, 2006; LeVine, 2003). Een belangrijke oorzaak hiervoor in het geval van veel ontwikkelingslanden is kolonisatie geweest (Stearns, 2006). De setting van een klaslokaal, de taal en culturele en sociale waarden van de (oud)kolonisator stond veelal centraal in formele, geïnstitutionaliseerde scholing in veel landen (Hickling-Hudson, 2006). Zeker in koloniën en landen waar het formele onderwijssysteem werd geïmporteerd betekende deze gang van zaken vaak een aanzienlijke afwijking van de oorspronkelijke methoden van (zowel formeel als informeel) leren en de culturele achtergrond van leerlingen (Pelissier, 1991; Stearns, 2006; LeVine, 2003).

Vanaf de jaren '60 van de twintigste eeuw begonnen wetenschappers zich te interesseren voor de effecten van het exporteren van schoolsystemen. Zo werd bijvoorbeeld in Afrikaanse landen geconstateerd dat een groep inheemse *educated elite* minder affiniteit had met de eigen, inheemse cultuur dan met de westerse (LeVine, Klein & Owen, 1967). School werd door sommigen gezien als een manier om westerse denkbeelden te exporteren naar andere gebieden. Het exporteren van westerse denkbeelden was eind jaren '60 en '70 een gevoelig thema. Er bestond veel kritiek op, zowel vanuit maatschappelijke als wetenschappelijke hoek (Braslavsky, 2005). De kritiek op 'geëxporteerde' onderwijssystemen leidde in de jaren '70 tot een invloedrijke kritische beweging van wetenschappers. Onder meer geïnspireerd door het marxisme werd door sommigen de opvatting gedeeld dat onderwijs ongelijke kansen creëerde voor kinderen (Stearns, 2006; Freire, 2004). Zo stelt Ronald Dore in zijn werk *'The Diploma Disease'* (1976) dat scholing in de moderne tijd zich meer richt op diplomering en classificering dan op een daadwerkelijke investering in kinderen. Ivan Illich (1971) claimt dat onderwijs de structuren van de staat onderwijst en bevestigt voor kinderen. Dat resulteert in een van bovenaf opgelegd leertraject dat het kind beperkt in de leermomenten die het heeft. De invloedrijke pedagoog en filosoof Paolo Freire beaamde dit en vond dat kinderen vooral kritisch moeten leren te

zijn op hun school en de maatschappij waarin zij leven (Freire, 2004).

Een belangrijke kritiek op het onderwijsmodel (en ook ontwikkelingsperspectieven) met haar wortels in het westen richt zich op culturele vooringenomenheid. Vanuit een model van scholing wordt onderwijs geplaatst in de setting van een school of klas zonder daarin adequate aandacht te besteden aan verschillen in cultuur. Adam Levine publiceerde hier al in 1967 over, en de kritiek op culturele verschillen tussen de lokale context en ‘westerse’ modellen van scholing is nog altijd zeer actueel binnen wetenschappelijk onderzoek, en zelfs in groeiende mate in beleid (LeVine, 2003; Rogoff, Correa-Chavez & Cotuc, 2005; Hickling-Hudson, 2006; Tikly, 2010).

De laatste jaren is er in literatuur veel aandacht voor de invloed van globalisering op de visie van kwaliteit. Grote veranderingen op economisch en technologisch vlak laten grote groepen mensen kennismaken met nieuwe culturen, gebruiken en waarden (Stromquist, 2002). Een voorbeeld is de toenemende, grootschalige immigratie met interculturalisatie van onderwijs tot gevolg (Gorski, 2008; De Haan & Elbers, 2005). Critici menen dat door globalisering onderwijs wereldwijd de gevestigde orde benadrukt, en dat globalisering slechts bijdraagt aan het intensiever uitdragen van westerse doelstellingen van onderwijs (Gorski, 2008; Ansell, 2005). Een voorbeeld dat genoemd wordt is PISA (*Programme for International Student Assessment*); een internationale scoretest voor onder meer lezen, wiskunde en zaakvakken. Deze test maakt het mogelijk om schoolresultaten van landen wereldwijd met elkaar te kunnen vergelijken. Een dergelijk voorbeeld van de wereldwijde standaardisering van kwaliteit van onderwijs zorgt er onder meer voor dat er met onderwijs tegemoet wordt gekomen aan toenemende mobiliteitswensen van een groeiende, globaliserende wereldbevolking (Schleicher, 2006). Echter, vooral OECD-landen maken hier gebruik van omdat de nadruk vrijwel uitsluitend op cognitief relevante en vooral in het westen gewaardeerde vaardigheden ligt (Somerset, 2011). Globalisering leidt volgens dit voorbeeld tot een meer uniforme discussie over ontwikkelingsperspectieven van onderwijs en hoe kwaliteit geëvalueerd zou moeten worden. Een kritiek is dat westerse ideeën en opvattingen bepalen welke richting die discussie op gaat (Somerset, 2011; Alexander, 2008). Overigens staat de opvatting dat globalisering tot een meer eenzijdige discussie leidt eveneens ter discussie in de wetenschap (Stearns, 2006; Tikly, 2010). Een vergrote stroom aan informatie als gevolg van globalisering kan vanuit die optiek juist ook leiden tot een minder eenzijdig beeld van kwaliteit van onderwijs. Voorwaarde is dan wel dat men de mogelijkheden en kennis bezit om zelf keuzes ten aanzien van het gewenste onderwijs kunnen maken (Tikly, 2010).

Globalisering heeft er in ieder geval voor gezorgd dat nieuwe, moderne ideeën rondom scholing (en opvoeding in het algemeen) zich sneller verspreiden (Stearns, 2006). Wereldwijd kunnen nu miljoenen jongens en vooral ook meisjes naar school (Robertson et al., 2007). De opkomst van basisonderwijs dat toegankelijk is voor zoveel kinderen heeft wereldwijd een grote impact op de gezondheid van mensen; zij leidt bijvoorbeeld tot minder kindersterfte en minder kinderen per gezin (Gakidou, Cowling, Lozano & Murray, 2010). De verspreiding van technologie via onderwijs bevordert de mogelijkheden van mensen. ICT en het opdoen van ideeën uit andere culturen geven

kinderen en jongeren de mogelijkheden om, zoals de pedagoog Freire zo fel beargumenteerde, zich bewust te zijn van hun situatie door dit te kunnen vergelijken met die van jongeren elders in de wereld. Er is waarschijnlijk geen beter voorbeeld van deze bewustwording van jongeren dan de recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten (Watkins, 2011).

Het zijn de kritische denkbeelden en ideeën ten aanzien van onderwijs en de invloed van globalisering die gestalte geven aan de theoretische onderbouwing van het social justice model. Zij zijn namelijk te herkennen in de *human capabilities* theorie van Amartya Sen (2009) en de *global social justice* theorie van Nancy Fraser (2008). Tikly en Barrett (2011) baseren hun model van social justice op het gedachtegoed van deze wetenschappers.

Het eerste theoretische concept dat social justice gewicht geeft, is het idee van *human capabilities* van Amartya Sen (2009). Onderwijs wordt gezien als middel om op het niveau van het individu intrinsieke output te genereren. Hiermee wordt bedoeld dat ontvangers van onderwijs zeggenschap hebben en leren hebben in hun eigen onderwijs en later hun leven, en daarmee de in hun ogen juiste keuzes en mogelijkheden kunnen construeren. Centraal in het genereren van deze intrinsieke output staan mogelijkheden, oftewel *capabilities*. Volgens Sen moet onderwijs leiden tot het hebben van mogelijkheden binnen de specifieke omgeving van het kind. Naast lezen en schrijven moeten kinderen kritisch leren denken, problemen leren oplossen en autonoom kunnen zijn (Tikly, 2010). Hiermee worden cognitieve en affectieve vaardigheden ontwikkeld die de mens later in staat stelt (economisch) productief, gezond, veilig en actief te kunnen zijn (Tikly & Barrett, 2011; Saito, 2003).

De tweede theorie achter de sociale justice benadering is de *global social justice* theorie van Nancy Fraser (2008). Fraser beklagt zich over wereldwijd geïnstitutionaliseerde obstakels die de representatie van grote groepen mensen belemmerd. Dit kunnen economische, geografische en culturele obstakels zijn die ongelijkheid in ontwikkeling en mogelijkheden daartoe veroorzaken. De obstakels bevinden zich voornamelijk op het gebied van de met elkaar verbonden facetten verdeling, erkenning en deelname, bijvoorbeeld in onderwijs. Veel kinderen in ontwikkelingslanden hebben bij hun geboorte al een achterstand op kinderen in de ontwikkelde wereld. Dit vindt volgens Fraser plaats op twee niveaus. Allereerst worden mensen in sommige landen benadeeld als gevolg van een gebrek aan politieke representatie, ruimte voor een publiek debat en participatiemogelijkheden, bijvoorbeeld als gevolg van slecht bestuur in een land. Daarnaast zijn kinderen in minder ontwikkelde gebieden ook op globaal niveau vaak benadeeld omdat zij zich als gevolg van globalisering steeds vaker moeten meten (bijvoorbeeld via PISA) met kinderen met meer mogelijkheden en een betere onderwijsachtergrond.

Opvallend in de social justice benadering is de invloed van kritische opvattingen van bijvoorbeeld Paulo Freire. Zowel Freire als Sen en Fraser richten zich op menselijke ontwikkeling en de volle realisatie van menselijk potentieel in en door onderwijs, met daarin aandacht voor het individu. De social justice benadering neemt daarin echter de wereldwijd veranderende context in

socio-economische en culturele posities van grote groepen mensen als uitgangspunt. Een context waar men zich volgens Sen en Fraser niet tegen kan en moet verzetten. Men moet die context daarom accepteren en trachten om er op een positieve en rechtvaardige manier binnen te werken. Door uit te gaan van realistische mogelijkheden in een systeem moeten mensen werken aan grotere persoonlijke mogelijkheden. Voorwaarde is wel het recht om te participeren. Kinderen moeten niet zozeer leren kritisch te zijn op het systeem, maar juist leren (en de mogelijkheid hebben tot) om mee te draaien in de wereld zoals zij is, inclusief haar instituties. Zoals Sen (2009) zegt: “*justice is ultimately connected with the way people’s lives go, and not merely with the nature of institutions surrounding them*”. Rechten bewijzen zich pas in de praktijk wanneer kinderen er daadwerkelijk iets mee kunnen (mogelijkheden). Maar, zo voegt Fraser hieraan toe; “*overcoming social justice means dismantling institutionalized obstacles that prevent some people from participating on a par with others as full partners in social interaction*” (Fraser, 2008). Het gaat erom dat mogelijkheden in gelijke deelname verder los staat van inhoudelijke ideologische kritieken op het systeem zoals zij is.

Drie dimensies van kwaliteit van basisonderwijs komen voort uit de social justice benadering gebaseerd op de theorieën van Sen en Fraser. Inclusie wijst op de toegang tot onderwijs met inbegrip van sociaal-culturele achtergrond, voorwaarden daarvoor en kansen en mogelijkheden van individuen en groepen. Relevantie staat voor de waarde van uitkomsten van onderwijs zoals gewaardeerd door leerlingen, hun omgeving, en nationale ontwikkelingsprioriteiten binnen een veranderende globale context. Rekening houden met lokale talen en etnische achtergrond is hierbij belangrijk. Ten slotte is er de democratische dimensie. Deze dimensie verwijst naar de mogelijkheden voor een publiek debat, beleidsbeïnvloeding, en mogelijkheden om van onderen af (*bottom up*) veranderingen door te voeren. Samengevoegd staan deze dimensies voor kwaliteit van onderwijs waarin mogelijkheden centraal staan en met meer aandacht voor culturele verschillen, globale trends en een kritisch publiek debat. Volgens Tikly en Barrett (2011) is het perspectief waar dit model op is gebaseerd vollediger dan het capital perspectief met haar nadruk op economische groei, of het rights perspectief met de nadruk op de staat als verantwoordelijke voor het recht op onderwijs.

1. Inclusie	Mate van overeenstemming op sociaal-culturele en economische identiteiten , mate waarop (financiële en materiële) input aansluit op de omgeving.
2. Relevantie	Mate waarin rekening gehouden wordt met taal gebruikt in onderwijs, ethniciteit en relevante ‘life skills’ op individueel niveau en binnen de maatschappelijke context.
3. Democratie	Mate waarin er aandacht en ruimte is voor advocacy , het ontwikkelen van een nationaal debat en het construeren van een breed gesteunde visie op kwaliteit van onderwijs

Tabel 2. De dimensies voor een model van kwaliteit, gebaseerd op Tikly & Barrett (2011)

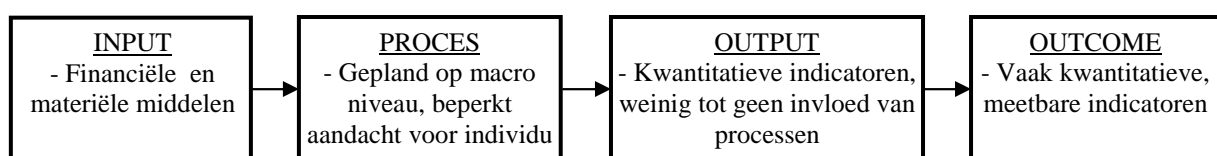
II Perspectieven op evaluatie en monitoring van kwaliteit van onderwijs.

Nikel en Lowe (2010) beschrijven een verhandeling in het kwaliteitsdebat dat zich richt op twee perspectieven die niet zozeer vanuit wetenschappelijke theorie op ontwikkelingsperspectieven ontstaan zijn maar vanuit de internationale onderwijssector zelf voortkomen. Het gaat daarbij minder om het *waarom* (zoals in de theoretische modellen) maar meer om het *hoe* van kwaliteit in onderwijs. Er is om die reden veel aandacht voor de wijze waarop er gemonitord en geëvalueerd wordt. De grootste

verschillen tussen de twee beschreven perspectieven bevinden zich in de componenten input, proces, output en outcome; belangrijke aspecten in evaluatiemethodiek (Somerset, 2011).

Het denken vanuit het eerste perspectief; *The Quality Movement*, is afkomstig uit een neoliberale beweging binnen een aantal organisaties in de jaren '80 en '90 (Nikel & Lowe, 2010). Het *movement* denken kenmerkt organisaties die zich richten op de noodzaak om transparant te zijn in onderwijs. Vanuit de gedachte dat publieke instituten op dezelfde wijze dienen te opereren als private instellingen ligt de nadruk in evaluatie op verantwoording richting belanghebbenden middels kwantitatieve, transparante indicatoren. Aandacht voor meetbare outcomes wordt hierin daarom benadrukt (Nikel & Lowe, 2010; Alexander, 2008). Herkenbaar binnen evalueren en monitoren vanuit een movement perspectief zijn de dimensies effectiviteit en efficiëntie (Alexander, 2008; Galabawa & Alphonse, 2005). De pijlen zijn gericht op de mate van output en outcomes gerealiseerd door input, waarbij weinig aandacht is voor pedagogische processen die niet direct tot kwantitatieve indicatoren leiden (Somerset, 2011). Financiële en materiële investeringen als input moeten leiden tot een set vaardigheden die veelal geassocieerd wordt met een (vorm van) economische waarde (Psacharopoulos, 1994; Alexander, 2008).

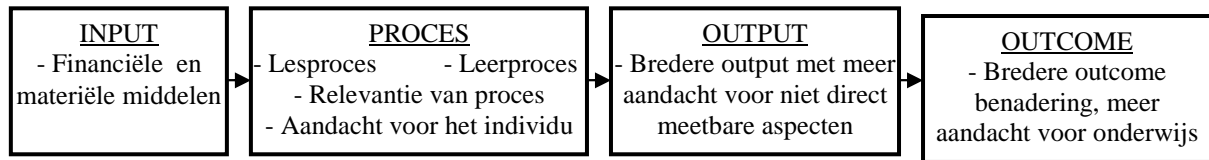
Een veel genoemde kritiek is dat dit type evaluatie veelal op macroniveau en systeemniveau plaatsvindt. Er is weinig aandacht voor processen op schoolniveau of in de klas (Alexander, 2008; Nordtveit, 2008). De nadruk in evaluatie op input-output-outcome slaat belangrijke actoren en processen over die voor een groot deel de waarde van de uitkomsten van het onderwijs beïnvloeden. Onder meer Hanushek en Wößmann (2007) maken duidelijk dat de kwaliteit van het proces minstens zo belangrijk is voor bijvoorbeeld de economische outcomes van onderwijs. Een kleine docent-leerling ratio als output indicator leidt bijvoorbeeld niet tot betere outcomes wanneer een docent veel afwezig is of een slechte opleiding heeft.



Figuur 1. Systematisch denken vanuit *the quality movement*.

Een tweede perspectief van organisaties dat door Nikel en Lowe wordt genoemd, is *The Quality Debate*. Dit perspectief is te herkennen in grote initiatieven als de MDGs en EFA. Een rights based benadering met meer aandacht voor processen heeft binnen het *debate* denken veel invloed (Nikel & Lowe, 2010). Het besef dat universeel basisonderwijs zonder verbetering van kwaliteit een onmogelijke opgave is, is inmiddels breder geaccepteerd door organisaties met een nadruk op de rights benadering (Nikel & Lowe, 2010). Reden hiervoor is dat meerdere onderzoeken er immers op hebben gewezen dat kwantiteit drukt op kwaliteit (IOB, 2008a; IOB, 2008b; Hanushek, 2005). Een indicatie van deze beperkte kwaliteit is bijvoorbeeld dat veel kinderen hun school niet afmaken (Filmer, Hasan & Pritchett, 2006). Binnen veel organisaties is daarom meer nadruk komen te liggen op onderzoek en monitoring in les –en leerprocessen (Hanushek & Wößmann, 2007; Clemens, 2004; Sayed, 2011;

Alexander, 2008). Nadruk op de kwalitatieve, niet direct meetbare processen in het debate perspectief is kenmerkend voor een pedagogische benadering van kwaliteit van onderwijs (Nikel & Lowe, 2010). Door in evaluaties te kijken naar processen op school en in een klaslokaal kan er ook een beter beeld geschetst worden van de effectiviteit en efficiëntie, en daarmee de kwaliteit van uitkomsten van onderwijs (Somerset, 2011).



Figuur 2. Aandacht voor les- en leerprocessen vanuit *the quality debate*.

Het evalueren en monitoren met nadruk op processen brengt echter twee grote kritieken naar voren (Somerset, 2011; Tikly, 2010). De eerste kritiek van verschillende auteurs is dat er nog maar weinig kennis is over de pedagogische processen die op scholen en in klassen plaatsvinden; zij noemen dit *black box* processen (Kendall, 2007; Tikly, 2010; Somerset, 2011; Alexander, 2008). Daarbij wordt tevens aangegeven dat er in onderzoek een grote kans is op zogenaamde *Hawthorne* effecten: het afwijken van de normale omstandigheden in een klas of op school als gevolg van het aanwezig zijn van een onderzoeker. Bovendien is er nog maar beperkt kennis over hoe inputs en processen leiden tot specifieke outputs en outcomes binnen een culturele context (Heneveld & Craig, 1996; Kendall, 2007). Tikly (2010) geeft aan dat er een groot verschil is tussen de kennis die men heeft van pedagogische en onderwijskundige processen in het westen en dezelfde processen en resultaten (evenals het weergeven hiervan) in gebieden met een andere culturele achtergrond.

De tweede kritiek heeft betrekking op het niveau waarop een donor als het ministerie van Buitenlandse Zaken opereert. De ondersteuning van onderwijs op macroniveau zet vraagtekens achter het belang en de realisatie van een procesevaluatie. Zoals Somerset (2011) aangeeft; “*how realistic is it to attempt to incorporate judgements of the processes of pedagogy into any macro-level evaluation of quality?*” In een sector waarbinnen tijd en geld schaars zijn is dit een belangrijke afweging. Somerset geeft aan dat bij het meten van kwaliteit dan ook vaak gekozen wordt voor outcomes (2011). Een pedagoog of onderwijskundige kan hier kritisch op zijn. Onderwijsexperts zullen het op zijn minst vreemd vinden dat beoordelingen alleen uitgaan van outcome indicatoren van kwaliteit (Alexander, 2008). Echter, in dit onderzoek (en in de beleidspraktijk) moet rekening gehouden worden met het feit dat het bepalen van kwaliteit op het niveau van de onderwijssector om een andere methode van evalueren vraagt dan wanneer kwaliteit in projectmatige processen of interventies wordt beoordeeld (Elbers, Gunning & De Hoop, 2008; Somerset, 2011). Tot slot kan men ook ethische bezwaren aanvoeren voor donoren die procesevaluaties uitvoeren. In hoeverre is een procesevaluatie niet onderdeel van eigenaarschap van onderwijs, en dus aan een land zelf om uit te voeren (Samoff, 2007)?

Deze argumenten betekenen overigens niet dat het niet mogelijk is om te evalueren op processen. Landen worden zelf vaak aangemoedigd om op processen te evalueren ten dienste van de kwaliteit van basisonderwijs. Een probleem is echter dat men in landen zelf vaak expertise (en op

beleidsniveau de politieke wil) mist om procesevaluaties te doen ter bevordering van kwaliteit. Ook vanuit donoren is de vraag naar op onderwijskundige leest geschoeide evaluaties die zich onthouden van operationele en identificeerbare indicatoren ondanks onderzoek nog altijd beperkt (Alexander, 2008).

De Nederlandse overheid is een belangrijke donor in het ondersteunen van basisonderwijs (beleid en uitvoering) in een aantal ontwikkelingslanden. In die rol is voor Nederland de bepaling van kwaliteit van basisonderwijs belangrijk. Kwaliteit van basisonderwijs zoals gepercipieerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken valt te baseren op i) beleidsdocumentatie, ii) monitoring rapportages en iii) evaluaties. Het beleid ten aanzien van kwaliteit van het ministerie wordt duidelijk vanuit de beleidsdocumentatie van DSO/OO (IOB, 2009b). Monitoring vindt plaats aan de hand van *Sector Track Records* (STRs); rapportages van de bilaterale onderwijsprojecten die uitgevoerd worden door personeel op Nederlandse ambassades. De protocollen hiervoor zijn ontwikkeld door de Directie Effectiviteit en Coherentie (DEC) en DSO/OO. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is momenteel bezig met een beleidsdoorlichting van het beleid ten aanzien van basisonderwijs van Nederland. Hiervoor zijn (en worden) onder meer een aantal impactevaluaties gedaan op het gebied van basisonderwijs in Nederlandse partnerlanden. Aansluitend wordt het gevoerde Nederlandse (ambassade)beleid aldaar en de uitvoering hiervan geëvalueerd (zie bijvoorbeeld IOB, 2008a; IOB, 2008b).

De vraag die hierbij gesteld kan worden is hoe er in evaluaties en monitoring gedacht wordt over de kwaliteit van basisonderwijs en of deze visie aansluit op de visie van kwaliteit zoals geformuleerd in het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ofwel DSO/OO. Enerzijds wordt daarbij getracht een juiste weergave te geven van de visie(s) op kwaliteit van onderwijs in beleid, anderzijds om een uitspraak te doen over hoe monitoring protocollen en evaluatiemethodiek zich hiertegen verhouden.

De centrale vraagstelling van deze thesis is: *Op welke manier en vanuit welke opvattingen wordt de kwaliteit van basisonderwijs in de context van internationale samenwerking uitgevoerd en geëvalueerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken en welke afwegingen worden daarbij gemaakt?*

Om tot een antwoord te komen op deze vraag zullen de volgende subvragen worden gesteld:

- 1. Op welke opvattingen van kwaliteit van basisonderwijs is het beleid en de uitvoering door DSO/OO gebaseerd?*
- 2. Hoe wordt kwaliteit van basisonderwijs gemonitord in de uitvoering bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, specifiek bij de afdeling DSO/OO en welke protocollen gelden hiervoor?*
- 3. Welke afwegingen maakt de IOB met betrekking tot kwaliteit van basisonderwijs in het evalueren van landen en het Nederlandse beleid?*

Methoden

Onderwerpen en instrumenten

Een viertal onderzoeksmethoden is gebruikt in deze studie. Voorafgaand aan het onderzoek wordt een situationele analyse geschetst van het beleidsterrein basisonderwijs en de context waarbinnen beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Vervolgens zal het beleid van DSO/OO worden beschreven en zal geanalyseerd worden in hoeverre dit aansluit op de dimensionele modellen van kwaliteit van Barrett et al. (2006) en het social justice model. De opvattingen van kwaliteit van basisonderwijs van DSO/OO komen voort uit het algemene beleidsdocument *Basic Education: A human right* (2000). Ten aanzien van de uitvoering wordt er een kwalitatieve inhoudsanalyse vanuit de STRs uitgevoerd op het beleid dat ambassades ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs richting de partnerlanden voeren. De analyse instrumentatie is hierbij dezelfde als het instrument dat in de beleidsanalyse wordt gebruikt.

De tweede onderzoeksmethode richt zich op de afwegingen in de monitoring in de STRs en de evaluaties van de IOB. Met betrekking op de monitoring wordt er gekeken naar de methoden en procedures die gehanteerd worden om kwaliteit van basisonderwijs te kunnen beoordelen (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Om kwaliteit van basisonderwijs te kunnen evalueren, moet er een fundamentele structurering plaatsvinden rondom drie vragen: i) wat is het doel van de evaluatie, ii) wat zijn gekozen methodes en procedures gebruikt om de vragen te beantwoorden, iii) wat is de relatie tussen de belanghebbenden (Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Het beantwoorden van deze vragen geeft inzicht in de wijze waarop, opvattingen en afwegingen die gemaakt zijn in evaluaties van IOB.

Semigestructureerde interviews dienen om afwegingen van beleidsmakers en evaluatoren in sleutelposities in kaart brengen. Doelstelling is om een breder beeld te schetsen van het beleid ten aanzien van kwaliteit van onderwijs, en om inzicht te krijgen in de gemaakte keuzes die mogelijk niet in bestaand materiaal staan. Voornamelijk op het gebied van de relaties tussen de belanghebbenden en de doelstellingen van de evaluatie of rapportage (Herweijer & Hoogerwerf, 2008). Ook dienen de interviews ter verduidelijking of opheldering van onderwerpen in de analyse.

De onderzoeker heeft ten slotte vier maanden (niet verhuld) participierend geobserveerd op het ministerie van Buitenlandse Zaken op de afdeling DSO/OO (Baarda, 2009). Hier heeft de onderzoeker kennis kunnen nemen van de besluitvorming, rekenschap genomen van de actoren die invloed uitoefenen op het beleidsproces, gesprekken gevoerd met betrokkenen en ervaring opgedaan in de beleidsomgeving van het ministerie (Herweijer & Hoogerwerff, 2008). Getracht is om aan de hand van de genoemde vier methoden (theoretische modellen, monitoring/ evaluatie methodiek, opvattingen van beleidsmakers en uitvoerders, participatieve observaties) tot een afgewogen conclusie te komen in dit onderzoek.

Data verzameling procedure

De geanalyseerde beleidsdocumenten, evaluaties en monitoring rapportages zijn allen afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In overleg en met de goedkeuring van DSO/OO is er gekozen

voor een representatief beleidsdocument, *Sector Track Records*, evaluaties en *Terms of References* (ToR) van evaluaties. Het beleid van DSO/OO is geanalyseerd vanuit de algemene beleidsnotitie betreffende (basis)onderwijs uit 2000 (IOB, 2009). Een vijftal STRs is geanalyseerd om opvattingen van kwaliteit in uitvoering van beleid te onderzoeken, alsmede welke methoden en technieken er rondom de monitoring protocollen van toepassing zijn. Deze documenten zijn willekeurig geselecteerd uit de beschikbare STRs van partnerlanden waar Nederland basisonderwijs ondersteund. De evaluatiemethodiek van IOB wordt geanalyseerd vanuit een drietal impactevaluaties en twee 'ToR's'. Alle documentatie is afkomstig van na 2000 en is representatief voor het huidige beleid van DSO/OO en de methodiek gebruikt in evaluaties van basisonderwijs door IOB. In de keuze voor documenten hebben medewerkers van zowel DSO/OO als IOB een rol gehad in het aanleveren.

Een zevental interviews heeft plaatsgevonden in de periode mei/juni 2011. Twee interviews hebben in de omgeving Utrecht plaatsgevonden, de overigen op het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Acht personen zijn geïnterviewd, één interview is met twee personen tegelijkertijd afgenomen. De geïnterviewden zijn sleutelinformanten (Law et al., 1998); allen zijn direct betrokken bij het beleid, uitvoering en monitoring of hebben evaluaties uitgevoerd. De geïnterviewden hebben allen kennis van de geanalyseerde documenten en houden zich in hun dagelijkse werkzaamheden als beleidsmedewerker, themadeskundige, inspecteur of onderzoeker op het ministerie van Buitenlandse Zaken intensief bezig met beleid ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs of het evalueren ervan. De geïnterviewden zijn benaderd middels een e-mail met daarin de vraag een afspraak te maken van ongeveer drie kwartier. De gesprekken zijn opgenomen met het doel ze later uit te werken. De interviews zijn aan de hand van een topiclijst uitgevoerd² (Baarda, 2009; Arksey & Knight, 1999). In de introductie is duidelijk uitgelegd wat de bedoeling is van de thesis en zijn de ethische richtlijnen verbonden aan deze thesis benoemd³. Alle geïnterviewden blijven anoniem.

Analyse en operationalisering van gehanteerde theoretische modellen

Het onderzoek is in twee stappen uitgevoerd. Allereerst is er gestart met het construeren van analyse instrumentatie. Deze instrumentatie is per subvraag ontwikkeld. Het eerste instrument (I) focust zich primair op de kwaliteitsdimensies uit de theoretische modellen, te herkennen in beleid en uitvoering. Instrumenten II en III doen dit respectievelijk voor monitoring en evaluatie documenten⁴. Daarnaast zijn deze instrumenten uitgebreid met specifieke analysevragen gericht op monitoring -en evaluatie technieken afkomstig uit Rossi, Lypsey en Freeman (2004).

In de tweede stap van het onderzoek zijn (mede gebaseerd op eerdere bevindingen uit de analyse en observaties) topiclijsten ontwikkeld voor de semigestructureerde interviews. Drie verschillende topiclijsten zijn ontwikkeld voor de interviews met de verschillende afdelingen.

² De topiclijst voor de interviews kan gevonden worden in bijlage II

³ Zie bijlage V voor de ethische richtlijnen van dit onderzoek

⁴ Zie voor analyse instrumenten I, II en III bijlage I

Topiclijst I is ontwikkeld voor interviews met DSO/OO en focust zich voornamelijk op het beleid en uitvoering. Topiclijst II is ontwikkeld voor DEC, en richt zich voornamelijk op de *Sector Track Record* (monitoring). Topiclijst III ten slotte is ontwikkeld voor de interviews met IOB, en de vraagstelling focust zich hier voornamelijk op evaluatiemethodiek.

Om de geldigheid van de verkregen onderzoeksresultaten te bevorderen zijn vier methoden gebruikt. Allereerst is er gekozen voor verschillende soorten van gegevens (*triangulatie*). Binnen een databron (het ministerie) zijn gesprekken gevoerd met verschillende medewerkers in verschillende functies en met andere invalshoeken. Tevens zijn verschillen te vinden in de geanalyseerde documenten (Baarda, 2009). Er is ook sprake geweest van *audit trailing*; het bijhouden van de verkregen resultaten. Alle analyses en interviews zijn getranscribeerd in Word. Verder is er feedback gevraagd aan mensen met expertise binnen het onderwerp (*peer debriefing*). Ook is er aandacht besteed aan *member checking*; het controleren van de resultaten bij betrokkenen (Baarda, 2009).

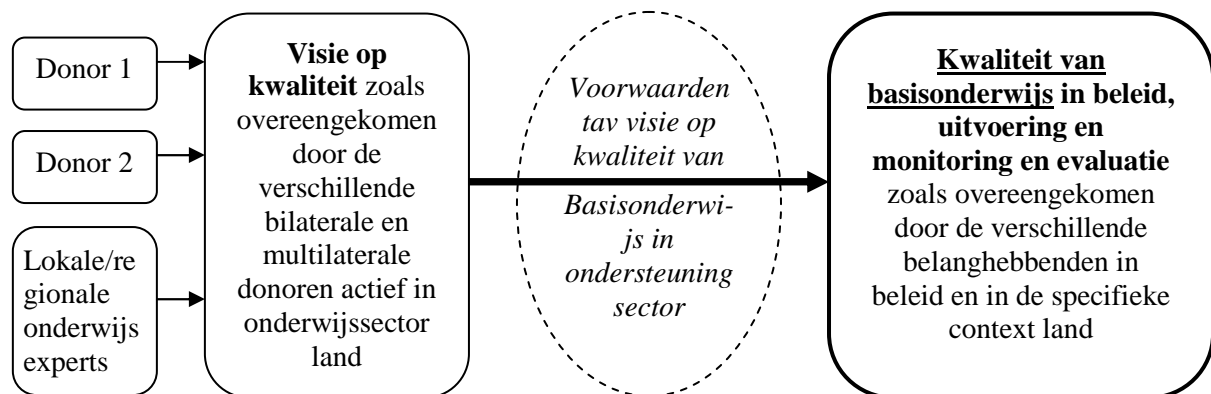
Situationele analyse van de (internationale) context waarin beleid, uitvoering, monitoring en evaluatie ten aanzien van basisonderwijs plaatsvindt.

Het is belangrijk voor de interpretatie van dit onderzoek om aan te geven in welke context het ministerie van Buitenlandse Zaken opereert. Partnerlanden en donoren in de vorm van overheden (inclusief Nederland), multilaterale en non-gouvernementele organisaties vormen in ieder land afzonderlijk een sector die zich met onderwijs bezighoudt. Deze sectorale benadering, ook wel SWAP genoemd (*Sector-Wide Approach Programme*), heeft als doel om de verschillende donoren die actief zijn in een partnerland een gezamenlijke strategie te laten volgen. In de DSO/OO beleidsnotitie uit 2000 wordt hierover gezegd: *“In accordance with international agreements support for national educational reforms is given in cooperation with other multilateral or bilateral donors, since this will promote synergy and effectiveness and minimizes procedural complexity”*. IOB bevestigt het belang hiervan (IOB, 2009b). Een gevolg is dat de doelstellingen in de totstandkoming en definiëring van kwaliteit van basisonderwijs in partnerlanden voortkomt uit een sectorale strategie. Donoren trachten met betrekking op kwaliteit een eenduidig beleid richting de lokale overheid te voeren ten aanzien van basisonderwijs. Uit het beleid, STRs, interviews en ook literatuur wordt duidelijk dat internationale afspraken als EfA en de MDGs hier richting aan geven (Fichtner, 2010; Penny, et al. 2008).

Ook in de monitoring van het Nederlandse beleid wordt de invloed van het SWAP duidelijk. In de STRs zijn de vraagstellingen gericht op de totstandkoming van de sector, haar strategieën en haar samenwerking met lokale overheden. In een interview wordt hierover gezegd; *“Een STR wordt beoordeeld op de keuzes die gemaakt worden, prioriteiten die hierbinnen worden gesteld en de partners die worden gekozen”*. De monitoring van kwaliteit van basisonderwijs door de Nederlandse overheid is in die hoedanigheid een begrip waar consensus over is bereikt door verschillende belanghebbenden in verschillende landen. Die consensus maakt dat monitoring in landen niet altijd dezelfde principes en activiteiten beschrijft die uitgevoerd zijn ten aanzien van de kwaliteitsagenda

voor basisonderwijs. Niet alleen in gesprek met de sectorpartners, maar ook met de lokale overheid en vooral de context waarbinnen gewerkt wordt, is de visie op kwaliteit van basisonderwijs onderhevig aan verandering. In de beleidsnotitie wordt hier over gezegd; “*quality improvement, social justice and gender equality... need to be dealt with as a cohesive whole, in the context of the whole sector*”.

De werkwijze die de sectorale benadering vereist is tevens opgenomen in de evaluaties ten aanzien van basisonderwijs door de IOB. Een achterliggende doelstelling van de IOB evaluaties is om onder meer de impact van de Nederlandse contributie aan een sector als geheel te kunnen evalueren (De Kemp & Van den Berg, 2006; IOB, 2009). Figuur 3 schetst het organisatiemodel van het SWAP ten aanzien van kwaliteit zoals gepercipieerd door de Nederlandse overheid.



Figuur 3. Een sectorale overeenstemming ten aanzien van de visie op kwaliteit van basisonderwijs.

De conceptualisering van het begrip kwaliteit van basisonderwijs in het Nederlandse beleid kan niet los gezien worden van de internationale context waarbinnen het ministerie van Buitenlandse Zaken opereert. Criteria van kwaliteit zijn in ieder land het resultaat van een onafhankelijk nationaal onderwijsplan. Hierin is vaak wel af te leiden dat externe donoren (zoals Nederland) een rol spelen. Bijvoorbeeld in de vorm van technische ondersteuning, zoals in de STR van Mali wordt beschreven: “*With the technical assistance of the World Bank the Ministry used a simulation model to determine measure to improve the qualitative and quantitative teaching conditions*”. Wetenschappelijke literatuur bevestigt de invloed van externe donoren (zie bijvoorbeeld Fichtner, 2005 of Samoff, 2007).

In de uitvoering van onderwijsprojecten, overleg met de overheid en ondersteuning van de gehele onderwijssector wordt in de analyses en interviews duidelijk dat de Nederlandse visie ten aanzien van kwaliteit in overeenstemming met de overige donoren, lokale overheid en binnen de sociale, culturele, economische en geografische context een *streven* is. Het ontwikkelen van een eenduidige sector met constructieve communicatie tussen donoren onderling of met de lokale overheid is in de praktijk lastig (Fichtner, 2005; Samoff, 2007). Een IOB evaluatie ten aanzien van het SWAP bevestigt dit. Met name de moeite die er bestaat in het harmoniseren van de verschillende opvattingen van donoren en slecht bestuur aan de zijde van partnerlanden zijn problemen (IOB, 2006).

Resultaten

Kwaliteit van basisonderwijs in beleid en uitvoering (analyse instrument I)

Dimensies van kwaliteit van basisonderwijs in beleid en uitvoering van DSO/OO.

In deze sectie wordt het belang van de kwaliteitsdimensies uit de theoretische modellen gekoppeld aan het geanalyseerde materiaal. Uitspraken over het geanalyseerde materiaal wordt op verschillende punten ondersteund door bevindingen uit de interviews en observaties. Bijvoorbeeld met betrekking op de verschillen in geformuleerd beleid en de daadwerkelijke uitvoering.

Kwaliteitsdimensies van model Barrett et al. (2006) zoals geformuleerd in beleid en uitvoering

De dimensies effectiviteit, efficiëntie, gelijkheid, relevantie en duurzaamheid zoals weergegeven in het model van Barrett et al. (2006) zijn in het beleidsdocument van DSO/OO onderzocht op hun betekenis in beleid. Van iedere dimensie afzonderlijk wordt het voornaamste belang in beleid weergegeven.

De dimensies effectiviteit en efficiëntie worden veelal gezamenlijk genoemd in beleid. Effectiviteit en efficiëntie zijn vooral van toepassing op het beleid als een voorwaarde voor relevant en gelijk onderwijs “*to overcome obstacles to participation in basic education*”. Het belang van de dimensies effectiviteit en efficiëntie in relatie tot monitoring en evaluatie wordt onderstreept; “*The effectiveness and efficiency of measures to improve quality and relevance must be assessed...*”, maar “*national assessment and monitoring systems need to be developed with performance indicators*”. Kortom; het is aan de overheid in een partnerland om bredere indicatoren ten behoeve van effectiviteit en efficiëntie te ontwikkelen en bij te houden. Uit interviews met zowel IOB als DSO blijkt dat deze performance indicators zich echter in de praktijk vaak beperken tot *learning achievements* zoals lezen, schrijven en rekenen. Zo werd aangegeven dat in de nog uit te brengen evaluatie van Bolivia het *Educational Management Information System* (EMIS) van dermate beperkte kwaliteit is, dat er slechts op output niveau kan worden gerapporteerd.

Zoals de titel van het document al aangeeft (*Education: A basic human right*) ligt de nadruk in het beleid voor een belangrijk deel op basisonderwijs als een menselijk recht. Een van de centrale doelstellingen in het beleid is “*to maintain and improve quality and relevance of basic education...achieve social justice by providing equal opportunities for people from disadvantaged groups...reduce gender disparities*”. Alle kinderen dienen gelijke kansen op school te krijgen. Het verwijderen van obstakels hiervoor is een prioriteit in het Nederlandse beleid.

De kwaliteitsdimensie relevantie blijkt uit de uitleg van het concept ‘*basic education*’; “*Dutch development policy has adopted a broad definition of the term “basic education”, as used internationally since Jomthien [EfA]. This paper accordingly uses the following definition:*

Basic education meets people’s learning needs and enables them to acquire the basic knowledge and the essential skills and values they need for their personal and social development, and to play a useful role in society” (DSO, 2000, pag. 17).

In de interviews wordt door respondenten gedeeld dat relevantie opgevat moet worden als een aspect wat geldt voor basisonderwijs binnen de maatschappij en voor de individuele ontwikkeling, zowel economisch als op sociaal niveau.

De kwaliteitsdimensie duurzaamheid wordt niet impliciet genoemd, maar expliciet wordt erop gewezen dat in partnerlanden “*educational reform...political will and broad public support are essential*”. Landen dienen zelf hun hervormingen en verbeteringen te behouden. In de interviews wordt het begrip duurzaamheid tevens gekoppeld aan “*resultaten en uitkomsten die zowel cognitief als op ‘soft skills’ gegarandeerd worden, zodat zij generatie na generatie groeien*”.

Kwaliteitsdimensies van social justice model zoals geformuleerd in beleid en uitvoering

In het beleid van DSO/OO afkomstig uit 2000 is er sprake van ruime aandacht voor de dimensies van het social justice model. Het begrip wordt zelfs een aantal keren genoemd wanneer gekoppeld aan het faciliteren van gelijke mogelijkheden. De begrippen relevantie en inclusie zijn expliciet aanwezig; in de uitleg van het door het ministerie gehanteerde begrip basic education wordt specifiek aangegeven dat “*basic learning needs and basic skills are not universal, but depend on the living conditions, experience and level of knowledge of the target group and on the specific context in the country in question*”. Er is ruimte voor alternatieve manieren van onderwijs om gelijke kansen te bieden. Hierin wordt ook specifiek gerefereerd naar “*policy dialogue*”, een “*national educational plan*” waarbij een plan “*must enjoy broad political and public support*”; een verwijzing naar de doelstelling democratische processen in de besluitvorming te stimuleren.

Geconcludeerd kan worden dat, gekoppeld aan de dimensies van de theoretische modellen, kwaliteit van basisonderwijs in beleid en uitvoering een uitgebalanceerd onderwerp is. Zeker in de beleidsnotitie van '00 is er veel aandacht voor het rights aspect (gelijkheid, relevantie) maar ook voor de dimensies die wijzen op aandacht voor social justice. Er is veel aandacht voor gelijkheid en verschillen in individuen, groepen op het gebied van leefsituatie, etniciteit en bijvoorbeeld taal. Ontwikkelingslanden krijgen een belangrijke rol in de bepaling van kwaliteit, en DSO/OO impliceert nergens dat het enige invloed op het beleid uitvoert anders dan toezicht houden op het naleven internationale afspraken als EfA en MDG2 (die partnerlanden zelf overigens ook ondertekend hebben). Met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie wordt er in het beleid gewezen op het belang van ‘performance’ indicators die partnerlanden aanhouden en ontwikkelen om kwantitatieve resultaten weer te kunnen geven. Uit interviews met IOB en DSO en evaluaties van IOB blijkt dit in de praktijk echter over het algemeen niet uitgebreid te gebeuren (zie verdere resultaten).

Monitoring ten aanzien van de kwaliteit van basisonderwijs (analyse instrument II)

Methoden en procedures in monitoring protocollen ten aanzien van kwaliteit

In de monitoring van kwaliteit van basisonderwijs stond lange tijd de STR centraal, recentelijk is het afgeschaft als onderdeel van de communicatie tussen het ministerie en ambassades. Uit de interviews wordt duidelijk dat de STR een dubbele functie had. Het oorspronkelijke doel van de STR was om de kwaliteit en uitvoering van plannen in kaart te kunnen brengen binnen de sector. Dit werd door meerdere respondenten ervaren als nuttig; de STR maakte inzichtelijk hoe de onderwijssector er in een land uitzag, hoe het ‘donorlandschap’ eruit zag en wat de Nederlandse ambassade zoal ondernam binnen de sector. Op een later tijdstip kwam hier de functie van de STR als monitoring instrument bij. Dit onderdeel is minder geslaagd, uit interviews blijkt dat het updaten van resultaten niet goed werkte.

Omdat het originele doel van de STR was om de sector in kaart te brengen wordt het document door veel respondenten beschouwd als een kwalitatieve analyse. De structuur en de vraagstelling van de STR bevestigt dit. De vraagstelling is weliswaar eenduidig voor alle STRs, maar de geschetste (kwalitatieve) criteria hierbinnen worden zeer breed geïnterpreteerd en nodigen de auteur uit om met een beschrijvende schrijfstijl de vragen te beantwoorden. In die zin is de monitoring methodiek gehanteerd door het ministerie kwalitatief beschrijvend.

Dimensies vanuit theoretische modellen van kwaliteit van basisonderwijs in monitoring protocollen

In de monitoring van kwaliteit van basisonderwijs is er relatief weinig aandacht is voor eenduidige, specifieke criteria en dimensies ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs. Uit de analyse en de interviews blijkt dat het ook weinig relevant is in monitoring om verder te kijken dan het geformuleerde beleid van DSO/OO wanneer het gaat om een definiëring van kwaliteit van onderwijs. Hier kunnen drie verklaringen voor worden gegeven. Allereerst geven respondenten geven aan dat de afwezigheid van een duidelijke voorkeur voor een aantal dimensies van kwaliteit een bewuste keuze is. Een respondent laat weten; “*Wij zeggen niet tegen posten [ambassades]; hier zijn tien indicatoren die jullie dienen te gebruiken*”. Daarbij wordt gewezen op organisaties als de Wereldbank en DfID, die dit wel doen. “*Dit communiceert lekker naar buiten toe, maar zijn papieren aannames*”. In het Nederlandse beleid wordt er om die reden gemonitord op attributies in plaats van contributies. Men vraagt zich af wat er goed ging, wat er beter kan en of er vooruitgang wordt geboekt in beleid. Hoeveel kinderen er bijvoorbeeld meer naar school gaan of hoeveel schoolboeken de ambassade naar regio X heeft gestuurd is niet de wijze waarop men geacht wordt te monitoren. Specifieke opvattingen over kwaliteit zijn als gevolg van de nadruk op de attributies in beleid moeilijk te onderscheiden.

Een tweede verklaring sluit aan bij de situationele analyse boven beschreven en is ook traceerbaar in de doelstelling van de STR. Zonder vaste, landenoverschrijdende indicatoren van kwaliteit hangen dimensies in de uitvoering in sterke mate af van het beschreven nationale beleid. Er wordt beleid ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs gemaakt waarbij uitgegaan wordt van partners en andere belanghebbenden binnen het specifieke land. Met betrekking tot de monitoring van

dimensies van kwaliteit van basisonderwijs is het dus het SWAP dat hierbinnen centraal staat. Dit betekent dat er in de uitvoering en de monitoring eigenlijk alleen *per land* iets gezegd kan worden over dimensies van kwaliteit zoals weergegeven door Barrett et al. (2006) en het social justice model.

Een derde verklaring die gegeven kan worden voor het feit dat er weinig gezegd kan worden over specifieke dimensies van kwaliteit in monitoring is dat er een sterke nadruk ligt op interne verantwoording gericht op beleidsvoering. Het monitoren van processen richt zich niet zozeer op het beschrijven van leerprocessen binnen een klaslokaal of school. Monitoring is gericht op de onderwijssector. Het definiëren en bepalen van kwaliteit van basisonderwijs ligt aldus buiten de invloedssfeer van de Nederlandse ambassade, en wordt voornamelijk beschouwd als zijnde een doelstelling van overheden in partnerlanden. Beschrijvingen in de STRs en van respondenten geven aan dat dit echter niet betekent dat donoren (bij voorkeur verenigd binnen een SWAP) geen druk kunnen zetten op partnerlanden ten aanzien van specifieke kwaliteitsdoelstellingen.

Evaluatie ten aanzien van de kwaliteit van basisonderwijs in IOB evaluaties (analyse instrument III)

Ten aanzien van de definiëring van kwaliteit van basisonderwijs in evaluaties zal eerst worden beschreven welke doelstellingen, methoden en procedures en belanghebbenden er aanwezig zijn in de evaluaties. Vervolgens worden de analyse uitkomsten ten aanzien van de theoretische modellen (Barrett et al., 2006 en social justice) weergegeven.

Doelstellingen

De doelstellingen zoals weergegeven in de IOB evaluaties worden uitvoerig beschreven in de *Richtlijnen Periodieke Evaluatie* (RPE) (IOB, 2009a). IOB schrijft over de doelstellingen;

- *het verschaft de basis voor verantwoording over beleid en bestedingen naar Parlement en samenleving (de verantwoordingsfunctie);*
- *het genereert informatie ten behoeve van de verbetering van beleid en beleidsuitvoering (de leerfunctie) (IOB, 2009a, pag. 12).*

Uit de interviews blijkt dat het behalen van de tweede doelstelling wisselt. Zowel beleidsafdelingen binnen het Nederlandse ministerie en ambassades, alsmede overheden van de landen die het onderwerp zijn van de evaluatie maken niet altijd gebruik van de bevindingen verkregen uit evaluaties.

Het beleid ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs zoals weergegeven in de DSO beleidsnotitie uit '00 is leidend voor de focus op de doelstellingen ten aanzien van kwaliteit in de evaluatie (IOB, 2009b). De dimensies van kwaliteit zoals eerder geïdentificeerd in beleid en uitvoering zijn voor IOB dezelfde. Dit duidt erop dat de IOB op dezelfde onderwerpen evalueert zoals beschreven in het DSO beleid, maar dat weergave en bruikbaarheid van dergelijke doelstellingen verschilt. Zo geeft een respondent aan dat, op de vraag hoe er geëvalueerd wordt op outcome niveau ten aanzien van bijvoorbeeld *life skills* dat; “*Dat staat inderdaad in het beleid, maar daar zijn geen*

operationele criteria aan opgehangen en volgens mij wordt hier ook niet over gerapporteerd en is er ook geen monitoring die op die wat bredere, socialiserende werking van onderwijs is gericht”.

Methoden en procedures

Binnen het beleidsterrein basisonderwijs zijn onafhankelijke ex-post evaluaties gedaan. Het type evaluatie dat is uitgevoerd in de verschillende landen is een impactevaluatie. In de ToR wordt dit gedefinieerd als zijnde een “*systematic identification of the effects – positive or negative, intended or not – on individual households, institutions, and the environment caused by a given development activity such as program or project*” (De Kemp & Van den Berg, 2006). Bij deze impactevaluatie is een econometrisch model⁵ ontwikkeld dat is gebaseerd op een literatuurstudie en de beschikbaarheid van data in de landen die geëvalueerd worden. Dat laatste is van groot belang. In de ToR wordt beschreven dat ten aanzien van de outcome variabelen (access en learning achievements) “*these indicators are roughly the same as the indicators that the partner countries use for the monitoring of sector progress*”. In de interviews wordt echter aangegeven dat dit in de praktijk tegenvalt. Per land verschilt de bruikbaarheid en betrouwbaarheid van data aangeleverd door de lokale overheid. Ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs (of evaluaties in het algemeen) kunnen er als gevolg maar beperkt conclusies worden getrokken wanneer cijfers niet kloppen of beschikbaar zijn wanneer uitgegaan wordt van het econometrische model in evaluaties.

Belanghebbenden

Ten aanzien van de belanghebbenden in evaluaties maken Rossi, Lypsey en Freeman (2004) onderscheid tussen participanten en doelgroepen van evaluaties. De laatste groep is reeds bovenstaand besproken, als participanten worden de lokale overheid genoemd en referentiegroepen van experts op het gebied van onderwijs in een land. De evaluaties van IOB schipperen met betrekking op die belanghebbenden enigszins tussen de definiëring van een onafhankelijke en een collaboratieve evaluatie. IOB is onafhankelijk en neemt eenzijdig verantwoordelijkheid voor de resultaten die als doelstelling hebben om uitgaven te verantwoorden (IOB, 2009a). Anderzijds is een doelstelling om meer te leren van evaluaties, waarbij lokale overheden, beleidsafdelingen en belanghebbenden betrokken worden in het proces. In de interviews wordt aangegeven dat dit laatste - zeker in relatie tot de partnerlanden - nog voor verbetering vatbaar is. Zo wordt er in een interview gezegd dat ten aanzien van de Bangladesh evaluatie: “*De Bangladeshi overheid heeft weinig interesse in de evaluatie getoond. Dit kan ook te maken met het feit dat die mensen iets anders aan hun hoofd hebben... Een van de grote problemen in Bangladesh is dat het overheidsapparaat niet voldoende is toegerust om geordend het eigen beleid ten aanzien van onderwijs te kunnen maken*”.

⁵ Zie voor dit model bijlage III

Dimensies van kwaliteit van basisonderwijs in IOB evaluaties

De IOB als afdeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken is in tegenstelling tot andere afdelingen van het ministerie geen verantwoording schuldig aan de staatssecretaris op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (IOB, 2009a). IOB is geen vertegenwoordiger van het Nederlandse beleid en neemt ook geen standpunt in ten aanzien van basisonderwijs. Alleen op basis van het econometrische model dat doelstellingen van beleid evalueert kan een uitspraak gedaan worden over de visie van kwaliteit van basisonderwijs zoals door de IOB gebruikt.

Het model dat gebruikt wordt in de impactanalyses ten aanzien van de kwaliteit van basisonderwijs onderscheidt een ruim aantal indicatoren van kwaliteit van basisonderwijs. Hierin is onder meer veel aandacht voor toegang (onder meer enrolment en gender equity), wat wijst op het belang van de dimensie gelijkheid. Getracht wordt eveneens om relevantie in de brede zin van het woord te kunnen evalueren, maar zoals vermeld is de operationalisering hiervan vaak afwezig. Met betrekking tot de impact van basisonderwijs worden dan ook geen indicatoren gegeven welke meer inzicht zouden kunnen geven in de bredere doelstelling die er wordt getracht te bereiken middels onderwijs (relevantie). Hier kunnen twee oorzaken voor gegeven. Allereerst wordt in de interviews aangegeven dat het koppelen van basisonderwijs aan sociale of economische indicatoren op latere leeftijd lastig is; een groot aantal interveniërende variabelen voorkomt het kunnen doen van significante uitspraken. Ten tweede beperken de impactevaluaties zich (ondanks hun naam) vaak tot *educational outcomes* (De Kemp & Van den Berg, 2006), waarbij impact pas een volgende stap is.

De dimensies effectiviteit en efficiëntie zijn belangrijk in de evaluaties. In de ToR wordt hierover geschreven; *“The interest of the proposed impact evaluation focuses on the (cost)-effectiveness of educational interventions”*. Effectiviteit wordt onderstreept door het operationaliseren van output –en outcome indicatoren. Belangrijk is dat die indicatoren breder zijn, en trachten kenmerken binnen de dimensies gelijkheid en relevantie eveneens te operationaliseren. Bijvoorbeeld door uitkomsten te splitsen in welvaartsniveaus en stedelijke en landelijke gebieden, of in relatie tot de doorstroom naar hoger onderwijs (IOB 2008a; IOB 2009b).

Met betrekking op social justice kan eenzelfde conclusie getrokken. Middels additioneel kwalitatief (soms ook kwantitatief) onderzoek tracht IOB een ‘verfijnder’ beeld te creëren, en aandacht voor inclusie en relevantie aan te tonen. Met betrekking op de democratische dimensie wordt aangegeven in interviews dat, omdat Nederland in veel landen sectorsteun geeft, de ontwikkeling hiervan belangrijk is om te evalueren. Echter, de IOB is een onafhankelijke evaluatiedienst en geeft alleen weer hoe een sector is geëvolueerd zonder een oordeel vellen over dit proces. Wel geeft een respondent aan dat men hier mee bezig is; *“Een vraag die weleens gesteld werd in Bangladesh was in hoeverre de overheid zich niet bezig hield met het verantwoorden richting donoren in plaats van naar de eigen bevolking”*. De ontwikkelingen en (de eventuele afwezigheid van) kenmerken van de democratische dimensie zijn wel bekend, maar het is geen doelstelling om hierover te rapporteren.

De nadruk in de evaluaties van de IOB ligt op het meten van kwantitatieve, transparante indicatoren, maar daarin is in theorie niet alleen aandacht voor gewenste output en outcomes verkregen vanuit input. In de interviews alsmede in evaluaties wordt benadrukt dat de context (economisch, sociaal, geografisch etc.) waarbinnen onderwijs plaatsvindt (op verschillende niveaus) wellicht nog belangrijker is voor de kwaliteit van basisonderwijs dan de situatie op school zelf.

Dat neemt niet weg dat er in iedere evaluatie kwalitatief (literatuur)onderzoek plaatsvindt om te beoordelen in hoeverre processen op klas –en schoolniveau effect hebben op de outcomes. De IOB houdt rekening met de beperkingen hiervan, met name op het gebied van eigenaarschap van onderwijs. Zo geeft een respondent aan: *“Op nationaal niveau wordt er wel gekeken naar processen in onderwijs in de zin van curriculum ontwikkeling, hoe les gegeven moet worden etc., maar IOB is niet de gewezen instantie om hier een mening over te geven. IOB ziet dit veelal als een interne zaak”*

Conclusie

Kwaliteit van basisonderwijs wordt in de wetenschappelijke literatuur veelal betiteld als een *elusive concept*. Deze thesis bevestigt die betiteling eens te meer. Dimensies van kwaliteit zoals geschetst in het theoretische kader zijn te herkennen in beleid, maar de weerbarstige praktijk van internationale samenwerking maakt het moeilijk om een eenduidige strategie ten behoeve van kwaliteit van basisonderwijs te kunnen benoemen als gevolg van de vele verschillende actoren en contextuele situaties waarbinnen gewerkt wordt.

Uit de beleidsdocumenten valt op te maken dat opvattingen van kwaliteit van basisonderwijs vanuit het ministerie zich voornamelijk richten op een rights based benadering. Daarbinnen zijn de kwaliteitsdimensies relevantie en gelijkheid belangrijk. Bekeken vanuit de social justice dimensies is er uitgebreid aandacht voor inclusie en relevantie op het gebied van culturele, socio-economische en geografische kenmerken. Ook etniciteit en taal van doelgroepen valt hieronder. Nederland tracht tevens een democratische totstandkoming van onderwijsplannen te ondersteunen met daarin ruime aandacht voor een breed publiek debat op verschillende niveaus.

Vanuit een pedagogisch perspectief is het macrobeleid dat in deze thesis is geanalyseerd van beperkte waarde. Les- en leerprocessen in de klas of op school zijn te ver van het Nederlandse beleid verwijderd, en het zou onjuist zijn de suggestie te wekken dat dimensies van kwaliteit zoals gedefinieerd door het Nederlandse ministerie een proximale invloed uitoefenen hierop. Dat neemt niet weg dat de Nederlandse overheid via internationale afspraken en sectorale steun aan de overheid op distaal niveau geen invloed zou hebben op de keuzes van kwaliteit binnen onderwijs en processen in de totstandkoming hiervan. Voor Nederland zijn belangrijke dimensies als gelijkheid en relevantie aanwezig in beleid en uitvoering richting partnerlanden, maar missen ze vaak nog de operationalisering om vervolgens geëvalueerd te kunnen worden.

In het monitoren en evalueren van kwaliteit van basisonderwijs worden de beleidsopvattingen van DSO/OO in grote lijnen gedeeld in de bevraging en operationalisering. Monitoring houdt zich

voornamelijk bezig met processen op macroniveau die ten dienste staan van het ondersteunen van de onderwijssector. Evaluatie door de IOB richt zich meer op specifieke beleidsdoelstellingen van DSO, maar uit de interviews blijkt dat veel van deze specifieke beleidsdoelstellingen niet geoperationaliseerd zijn. Daarmee passen zij niet goed binnen het strakke econometrische model dat gehanteerd wordt in de evaluaties.

Discussie en beperkingen

In dit onderzoek is gekeken naar de kwaliteit van basisonderwijs in de vorm van abstracte theoretische modellen en als onderdeel van monitoring en evaluatie. Met als gegevensbron en onderwerp van onderzoek het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken is er gekeken naar beleid, uitvoering, monitoring en evaluatie. De vraag was welke opvattingen en afwegingen het ministerie hierbinnen hanteert. Gekeken is naar een abstracte theoretische benadering enerzijds, en een methodologische anderzijds.

Dat men het eens is in de benadering omtrent kwaliteit van basisonderwijs wordt in het onderzoek bevestigd. Men kan zich echter afvragen wat hier nu het belang van is. Zoals aangegeven in theorie staan de geformuleerde doelstellingen van een grote donor als Nederland ver verwijderd van de ontvanger (Jones, 2008; Ansell, 2005). Daarnaast wordt regelmatig gewezen op de herkomst van doelstellingen in beleid. Door Nederland gesteunde doelstellingen binnen EfA en de MDGs worden door sommigen als utopisch, idealistisch en onrealistisch bestempeld (Jones, 2008; Samoff, 2007). Het is dan ook maar de vraag in hoeverre de benadering op kwaliteit van basisonderwijs van het ministerie van Buitenlandse Zaken daadwerkelijk wat zegt over het beleid in de uitvoering of operationalisering.

Een belangrijkere uitkomst van dit onderzoek is dat er verschillende opvattingen binnen het ministerie bestaan omtrent het weergeven, meten en evalueren van kwaliteit van basisonderwijs. Hoe verhoudt die conclusie zich nu tot wetenschappelijke theorieën? Literatuur bevestigt dat het voor een groot gedeelte niet mogelijk is om noodzakelijke elementen en dimensies binnen kwaliteit van onderwijs te operationaliseren en te meten (Alexander, 2008; Tikly, 2010; Barrett & Tikly, 2011; Courtney, 2008). Hoe kan men ooit verwachten juiste indicatoren te formuleren voor bijvoorbeeld een dimensie als democratie in al haar contextuele politieke en culturele veelzijdigheid? Zoals het onderzoek bevestigt is er zowel in beleid, maar ook in de wetenschap een discussie gaande of men ze dan maar moet weghalen en kiezen voor meetbare outcome indicatoren als lezen en schrijven (zoals een respondent aangeeft in een interview: “*dan heb je tenminste iets*”).

Vanuit onderwijskundige/pedagogische hoek is er kritiek op de keuze voor meetbare outcomes. Wetenschappers beargumenteren dat in beleid vaak de pedagogiek aan moet sluiten op meetbare indicatoren, terwijl meetbare indicatoren juist aan zouden moeten sluiten op pedagogiek (Alexander, 2008). En als er al gekozen wordt voor het eerste, hoe realistisch is dat eigenlijk? Kiezen ouders in Nederland bijvoorbeeld een school voor hun kinderen puur omdat de lees- en rekencores er hoog zijn? Of is het misschien ook zo dat ze het belangrijk vinden dat vriendjes op dezelfde school

zitten, docenten vriendelijk zijn en de school een goede naam heeft (Scheerens, 2011)? Op beleidsniveau wordt daarnaast de afhankelijkheid van meetbare outcomes soms als een risico ervaren. Wanneer bijvoorbeeld bewezen wordt dat een goede docentenopleiding voor betere resultaten in de klas zorgt, ziet men dit op beleidsniveau snel als een “*unarguable pedagogical truth*” (Alexander, 2008). Zonder dat er echt aandacht besteed wordt aan pedagogische processen die uitleggen waarom, hoe en in welke context iets werkt, bestaat het gevaar om blindelings in te zetten op een goed geplaatste bouwsteen binnen een misschien verder wankel pedagogisch bouwwerk.

Met betrekking tot indicatoren van dimensies van kwaliteit die niet of nauwelijks meetbaar zijn, beargumenteren sommige wetenschappers om ze op hun plek te laten. Zoals Alexander (2008) zegt; “*We leave them in place not to be perverse, but because such inconveniently unmeasurable indicators may well be about what really matters in learning and teaching*”.

Gerelateerd aan deze discussie is het debat tussen de *debate* en *movement* perspectieven op (macro) beleidsniveau en in verantwoording naar buiten toe relevant. Immers, waar gaat het om bij kwaliteit van basisonderwijs? Wordt kwaliteit beoordeeld aan de hand van ingebouwde standaarden? Of wanneer men tevreden is over het bereikte (Nikel & Lowe, 2010)? Zoals eerder is aangegeven; beoordeel je kwaliteit op contributie of op attributie? Het is die vraag die een belangrijke rol zou moeten spelen in de discussie rondom kwaliteit van basisonderwijs op zowel nationaal als internationaal niveau. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken is men zich hier terdege van bewust, maar blijft een eenduidige en duidelijke visie (ook naar buiten toe) uit.

Kwaliteit van basisonderwijs kan niet los gezien worden van de actoren, omgeving en tijd waarbinnen het concept geformuleerd wordt. De focus op het ministerie van Buitenlandse Zaken in dit onderzoek legt de nadruk op macrobeleid. Binnen dergelijk beleid spelen meerdere nationale en internationale actoren een rol. Hieronder kunnen bijvoorbeeld de Tweede Kamer, Kamercommissies, lobbygroepen, andere departementen, etc. worden verstaan. Ook internationale actoren als Unesco of de Wereldbank zijn invloedrijk (DSO, 2011). Het formuleren van beleid is een ‘multi-actorproces’ (Hoogerwerff & Herweijer, 2008). Zoals aangegeven in de situationele analyse en bevestigt in literatuur (Fichtner, 2005; Penny, et al. 2008) is de benadering van het Nederlandse beleid op onderwijskwaliteit afhankelijk van een veel groter netwerk dan alleen het ministerie. Een concept als de kwaliteit van basisonderwijs is als gevolg van de vele (publieke) actoren in sterke mate afhankelijk van politiek en beleid. Het beleid rondom onderwijskwaliteit volgt een specifiek proces; het wordt gevormd vanuit een opeenvolging van gebeurtenissen. (Hoogerwerff & Herweijer, 2008). In die zin past deze thesis in de traditie van beleidsonderzoek.

Nieuw beleid is afhankelijk van een chronologisch proces waarin problemen en beleidsvoorstellen afgestemd zijn op elkaar en hoe zij passen binnen het leidende politieke klimaat (Kingdon, 2003; Hoogerwerff & Herweijer, 2008). De politieke omgeving waarbinnen nieuw algemeen OS beleid op dit moment gevormd wordt, is een andere dan tien jaar geleden. Meer aandacht voor ‘prioritaire thema’s’ van het kabinet; voedselzekerheid, water, veiligheid en reproductieve

gezondheid zorgt voor een verschuiving van het belang van onderwijs (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). (Basis)onderwijs als doelstelling is door deze verschuiving uit beeld gevallen.

Bij het analyseren van de documenten en het vormen van conclusies moeten ook beperkingen genoemd worden. De grootte van dit artikel laat het niet toe om een uitputtender beeld te schetsen van beschikbare modellen en theorieën over kwaliteit van onderwijs. Onderzoekstechnisch zou de verantwoording voor de gekozen modellen in de ogen van de lezer, die bekend is met de sector, als beperkt opgevat kunnen worden.

Een tweede beperking is de beperkte aandacht in deze thesis voor het chronologische beleidsproces. Door de beperkingen in grootte van deze thesis en de keuze voor een nadruk op monitoring en evaluatie kan minder gezegd worden over de ontwikkelingen in het beleidsproces over tijd. Een gevolg is dat het beleidsdocument van DSO/OO uit 2000 als uitgangspunt is genomen voor beleid ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs. Dit document is daardoor enigszins gedateerd. Dat kan gevolgen hebben voor de representativiteit van het beleid.

Referenties

- Alexander, R. (2008). *Education For All, the quality imperative and the problem*. Research Monograph Number 20. University of London: Institute for Education.
- Ansell, N. (2005). *Children, youth & development*. Oxon: Routledge.
- Arksey, H., & Knight, P. (1999). *Interviewing for social scientists. An introductory resource with examples*. London: Sage.
- Baarda, B. (2009). *Dit is onderzoek! Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff.
- Barrett, A. M., Chawla-Duggan, R., Lowe, J., Nikel, J., & Ukpo, N. (2006). *The concept of quality in education: A review of the 'international' literature on the concept of quality in education*. EdQual Working Paper Number 3. University of Bristol: EdQual.
- Bergmann, H. (1996). Quality of education and the demand for education: Evidence from developing countries. *International Review of Education*, 42, 581-604.
- Boux, L. (2006). De zin en onzin van milleniumdoelstellingen: Nederlands beleid beschouwd. *Internationale Spectator*, 60 (2), 66-69.
- Braslavsky, C. (2005). The history of education and the contemporary challenge of quality education for all. *Prospects*, 4, 385-399.

- Chimombo, J.P.G. (2005). Quantity versus quality in education: Case studies in Malawi. *International Review of Education*, 51, (2), 155-172.
- Clemens, M., & Moss, T. (2005). *What's wrong with the Millenium Development Goals?* Washington: Centre for Global Development Brief.
- Clemens, M.A. (2004). *The long walk to school: International education goals in historical perspective*. Working Paper Number 37. Washington: Centre for Global Development.
- Courtney, J. (2008). Do monitoring and evaluation tools, designed to measure the improvement in the quality of primary education, constrain or enhance educational development? *International Journal of Educational Development* 28, 546-559.
- Delors, J., Al Mufti, I., Amagi, I., Carneiro, R., Chung, F., Geremek, B.,...Nanzhao, Z. (1996). *Learning: The Treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*. Parijs: Unesco.
- Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) (2011). *Strategiepaper Directie voor Sociale Ontwikkeling. Investeren in zelfredzaamheid*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Dore, R. (1976). *The diploma disease. Education, qualification and development*. Berkeley: University of California press.
- Drèze, J. & Sen, A. (2002). *India. Development and Participation*. Oxford: Oxford University Press
- Elbers, C., Gunning, J. W., & De Hoop, K. (2008). Assessing sectorwide programs with statistical impact evaluation: A methodological proposal. *World Development*, 37, 513-520.
- Fichtner, S. (2010). A laboratory for education reform or a battlefield of donor interventions? *International Journal of Educational Development* 30, 518-524
- Filmer, D., Hasan, A., & Pritchett, L. (2006). *A Millennium Learning Goal: Measuring Real Progress in Education*. Center for Global Development Working Paper Number 97. Washington: Centre for Global Development and The World Bank
- Fraser, N. (2008). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Cambridge: Polity Press.
- Freire, P. (2004). *Pedagogy of indignation*. Boulder: Paradigm.

- Fuller, B. & Clarke, P. (1994). Raising school effects while ignoring culture? Local conditions and the influence of classroom tools, rules and pedagogy. *Review of Educational Research*, 64 (1), 119-157.
- Gakidou, E., Cowling, K., Lozano, R., & Murray, C. J. L. (2010). Increased educational attainment and its effect on child mortality in 175 countries between 1970 and 2009: A systematic analysis. *Lancet*, 376, 959-974
- Galabawa, J. J. C. J., & Alphonse, N. N. (2005). *Research on the quest for education quality indicators: Issues, discourse and methodology*. EdQual Working Paper Number 2. Dar es Salaam: University of Dar es Salaam.
- Gorski, P. C. (2008). Good intentions are not enough: A decolonizing intercultural education. *Intercultural Education*, 19 (6), 515–525.
- Haan, M. J. de, & Elbers, E. (2005). Reshaping diversity in a local classroom: Communication and identity issues in multicultural schools in the Netherlands. *Language & Communication* 25, 315–333.
- Hanushek, E. A. (2005). Why quality matters in education. *Finance and Development*, 42 (2), 15-19.
- Hanushek, E.A. & Wößmann, L. (2007). *The role of education quality in economic growth*. *World Bank Policy*. Research Working Paper 4122. Washington: The World Bank.
- Heneveld, W., & Craig, W. (1996). *Schools count: World Bank project designs and the quality of primary education in Sub-Saharan Africa*. Washington: The World Bank.
- Herweijer, M., & Hoogerwerff, A. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Hickling-Hudson, A. (2006). Cultural complexity, post-colonialism and educational change: Challenges for comparative educators. *International Review of Education* 52, 201–218.
- Illich, I. (1971). *Deschooling society*. London: Calder and Boyars.
- IOB (2006). *From Project Aid towards Sector Support. An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

- IOB (2008a). *Impact evaluation of primary education in Zambia*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.
- IOB (2008b). *Impact evaluation of primary education in Uganda*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.
- IOB (2009a). *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.
- IOB (2009b). *Policy evaluation: Dutch policy on basic education and development cooperation*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.
- Jones, P. W. (2008). The impossible dream. Education and the MDGs. *Harvard International Review*, fall edition, 2008
- Kemp, A. de & Van den Berg, E. (2006). *Impact evaluation primary education. Terms of Reference*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.
- Kendall, N. (2007). Parental and community participation in improving educational quality in Africa: Current practices and future possibilities. *International Review of Education* 53, 701–708.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman
- Law, M., Stewart, D., Letts, L., Pollock, N., Bosch, J., & Westmorland, M. (1998). *Guidelines for critical review form – qualitative studies*. Hamilton (CA): McMaster University.
- LeVine, R.A. (2003). *Childhood socialization: Comparative studies of parenting, learning, and educational change*. Honk Kong: Comparative Education Research Centre.
- LeVine, R.A., Klein, N. H., & Owen, C. R. (1967). Father-child relationships and changing life-styles in Ibadan, Nigeria. In LeVine, R.A. (Ed.) (2003). *Childhood socialization: comparative studies of parenting, learning, and educational change* (pp. 37-65). Hong Kong: Comparative Education Research Centre.
- Lewin, K.N. (2008). *Why some Education for All and millennium development goals will not be met: Difficulties with goals and targets*. University of Sussex: Centre for International Education.

- Lockheed, M.E., & Verspoor, A.M. (1991). *Improving primary education in developing countries*. Oxford: Oxford University Press for the World Bank.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2011). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken..
- Nikel, L. & Lowe, J. (2010). Talking of fabric: A multi-dimensional model of quality in education. *Compare*, 40, 589-605.
- Nordtveit, B. J. (2008). Producing literacy and civil society: The case of Senegal. *Comparative Education Review*, 52, 175-198.
- Nsamang, A. B. (2002). Adolescence in sub-Saharan Africa: an image constructed from Africa's triple inheritance. In Brown, B.B., Larson, R.W., & Saraswathi (Eds). *The world's youth: Adolescence in eight regions of the globe* (pp. 61-104). Cambridge: Cambridge University Press.
- Penny, A., Ward, M., Read, T., & Bines, H. (2008). Education sector reform: The Ugandan experience. *International Journal of Educational Development* 28, 268-285
- Psacharopoulos, G. (1994). Returns to investment in education: A global update. *World Development*, 22, 1325-1 343.
- Psacharopoulos, G. (2006). World Bank policy on education: A personal account. *International Journal of Educational Development*, 26, 329-338.
- Robertson, S., Novelli, M., Dale, R., Tikly, L., Dachi, H., & Ndibelema, A. (2007). *Globalisation, education and development: Ideas, actors and dynamics*. London: Department for International Development (DFID).
- Rogoff, B., Correa-Chavez, M., & Cotuc, M. N. (2005). A cultural/historical view of schooling in human development. In: Pillemer, D. B. & White. S. H. (Eds.) *Developmental Psychology and Social Change* (pp. 225-263), Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossi, P. H., Lypsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage .
- Saito, M. (2003). Amartya Sen's capability approach to education: A critical exploration. *Journal of Philosophy of Education*, 37, 17-33.

- Samoff, J. (2007). Education qualities: The disabilities of aid. *International Review of Education*, 53, 485-507.
- Sawyer, R.K. (2006). Introduction: The New Science of Learning. In: R.K. Sawyer (Ed.), *The Cambridge Handbook of the Learning Sciences* (pp 1-16). New York: Cambridge University Press.
- Sayed, Y. (2011). After 2015 time for an education quality goal? *Compare*, 41, 129-130.
- Scheerens, J. (2011). Visie op onderwijskwaliteit, hoofdstukken 1, 2 & 5. In: Scheerens, J., Luyten, H., & Ravens, van, J. (Eds.) *Visie op onderwijskwaliteit, met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs* (pp. 1-37, 87-101), Enschede: Universiteit van Twente. Verkregen op 18 april 2011, van; <http://www.funderendonderwijs.nl/bestanden/File/PROOreviewNL.pdf>
- Schleiger, A. (2006). Where immigrant students succeed: A comparative review of performance and engagement in PISA 2003. *Intercultural education*, 17, 507-516
- Sen, A. K. (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. K. (2009). *The Idea of Justice*. London: Penguin.
- Somerset, A. (2011). Strengthening educational quality in developing countries: The role of national examinations and international assessment systems. *Compare* 41, 141–144.
- Stearns, P. N. (2006). *Childhood in world history*. New York: Routledge.
- Stromquist, N. P. (2002). Globalisation, the I, and the other. *Current Issues in Comparative Education*, 4, 87-94.
- Subrahmanian, R. (2002). Engendering education: prospects for a rights based approach to female education deprivation in India. In: Molyneux, M., Razavi, S. (Eds.), *Gender justice, development, and rights* (pp 204-235). Oxford: Oxford University Press.
- Tikly, L. (2010). *Towards a framework for understanding the quality of education*. EdQual Working Paper Number 27. University of Bristol: EdQual.
- Tikly, L. (2011). A roadblock to social justice? An analysis and critique of the South African education roadmap. *International Journal of Educational Development* 31, 86-94.

- Tikly, L., & Barrett, A. M. (2011). Social justice, capabilities and the quality of education in low income countries. *International Journal of Educational Development* 31, 3-14.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, *Motie Hessing 2001* 28 000 V, nr. 32.
- Unesco. (2004). *Education For All. The quality imperative*. EFA Global Monitoring Report 2005. Parijs: Unesco.
- Unesco. (2006). *International Standard Classification of Education (ISCED) 1997*. Parijs: Unesco.
- United Nations. (1948). Universal Declaration of Human Rights, (article 26.1). New York: United Nations Department of Public Information.
- United Nations. (2008). *People matter: Civic engagement in public governance. World public sector report 2008*. New York: United Nations Publication.
- Unterhalter, E. (2007). *Gender, schooling and global social justice*. London: Routledge.
- CDA & VVD (2010). 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid'. *Regerakkoord CDA-VVD 2010*. Den Haag, 2010.
- Watkins, K. (2011). *Education failures fan the flames in the Arab world*. Verkregen op 12 maart 2011, van: <http://efareport.wordpress.com/2011/02/23/education-failures-fan-the-flames-in-the-arab-world/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2010). *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: University Press.

Analyse documenten

DSO (DCO pre-2008)

Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek (DCO-OO) (2000). *Education: A basic right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Sector Track Records (STRs)

Nederlandse Ambassade Bamako (2009). *Sector Track Record Education Mali.* Bamako: HMA

Nederlandse Ambassade Kampala (2009). *Sector Track Record Education Uganda.* Kampala: HMA

Nederlandse Ambassade Lusaka (2008). *Sector Track Record Education Zambia.* Lusaka: HMA

Nederlandse Ambassade La Paz (2008). *Sector Track Record Education Bolivia.* La Paz: HMA

Nederlandse Ambassade Ouagadougou (2010). *Sector Track Record Education Burkina Faso.*

Ouagadougou: HMA

IOB

De Kemp, A., & Van den Berg, E. (2006). *Impact evaluation primary education: Terms of Reference.*

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

IOB (2008). *Impact evaluation of primary education in Zambia.* Den Haag: Ministerie van

Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

IOB (2008). *Impact evaluation of primary education in Uganda.* Den Haag: Ministerie van

Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

IOB (2009a). *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties.* Den Haag: Ministerie van Buitenlandse

Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

IOB (2009b). *Policy evaluation: Dutch policy on basic education and development cooperation.* Den

Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en

Beleidsevaluatie.

IOB (2011). *Evaluation of Netherlands support to formal and non-formal education in Bangladesh.*

TO BE PUBLISHED. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie

Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

Bijlage I Analyse instrumentatie
Analyse instrument subvraag I

Dimensies gebaseerd op Barrett, et al. (2006) op kwaliteit in beleid en uitvoering beleid:

- Effectiviteit
- Efficiëntie
- Gelijkheid
- Relevantie
- Duurzaamheid

Dimensies kwaliteit social justice:

- Inclusie
- Relevantie
- Democratie

Analyse instrument subvraag II

Gekozen methoden en proceduren om vragen te beantwoorden?

- Beleidsterrein
- Type evaluatie/monitoring
- Niveau en totstandkoming
- Administratieve criteria ten aanzien van kwaliteit in de evaluatie op inzet, proces en effecten

Te herkennen dimensies van kwaliteit in monitoring protocollen

- Effectiviteit
- Efficiëntie
- Gelijkheid
- Relevantie
- Duurzaamheid

Dimensies kwaliteit social justice in monitoring protocollen

- Inclusie
- Relevantie
- Democratie

Analyse instrument subvraag III

Doel evaluatie

- Doel specifieke evaluatie
- Achterliggende, algemene doelstelling
- Mate van invloed andere belanghebbenden in doelstellingen, specifiek minBuZa
- Gebruik evaluaties in beleid

Gekozen methoden en procedures om vragen te beantwoorden?

- Beleidsterrein
- Tijdsdimensie
- Type evaluatie
- Expliciete evaluatiecriteria: output, outcome, impact (distaal en proximaal)
- Framework voor evaluatie; keuzes
- Movement/debate?

Relatie tussen belanghebbenden

- Rol lokale overheden
- Politieke aspect in uitkomsten en resultaten evaluatie

Te herkennen dimensies kwaliteit in evaluatie:

- Effectiviteit
- Efficiëntie
- Gelijkheid
- Relevantie
- Duurzaamheid

Dimensies kwaliteit social justice te herkennen in evaluatie:

- Inclusie
- Relevantie
- Democratie

Bijlage II Interviews

Topiclijst I. Interviews DSO/OO

A VRAGEN ALGEMEEN

1: Hoe zou u als beleidsmedewerker/themadeskundige van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken kwaliteit van basic education willen definiëren?

2a: Wat zijn in uw optiek de belangrijkste (abstracte) elementen van kwalitatief goed basisonderwijs?

2b: Waaruit kunnen deze elementen van kwaliteit in de praktijk of in doelstellingen worden afgeleid?

2c: Waar zijn deze dimensies of percepties van kwaliteit uit afgeleid? Bijvoorbeeld internationale afspraken, overleg binnen het ministerie etc.

B KWALITEIT VAN BASISONDERWIJS IN BELEID

1a. Hoe beoordeelt u de sector track records of andere documenten afkomstig van ambassades op kwaliteit van onderwijs? Hebt u hier een protocol voor, of controleert u het beleid op raakvlakken met het officiële het beleid ten aanzien van basisonderwijs van DSO/OO?

1b. Zijn er administratieve criteria ten aanzien van het aanleveren van de STRs?

2a. Op welke gebieden worden de dimensies of percepties van kwaliteit zoals gedefinieerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken uitgedragen richting de lokale overheden verantwoordelijk voor basisonderwijs?

2b. In hoeverre worden hier eisen aan gesteld in de monitoring en evaluatie die door lokale overheden wordt uitgevoerd?

3. Zou u zeggen dat, met betrekking op het (officiële) beleid en dus ook op ambassades vanuit 2000 er grote veranderingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de perceptie van kwaliteit van onderwijs? Zo ja, op welke manier?

4a. In hoeverre zijn recente ontwikkelingen van invloed op de perceptie van kwaliteit van basisonderwijs van het ministerie van Buitenlandse Zaken?

4b. Zou u zich aansluiten bij de stelling dat effectiviteit en efficiëntie belangrijker zijn geworden door recente ontwikkelingen? Welke gevolgen heeft dit denkt u?

C TER AFSLUITING

1. Wat, in uw ogen het grootste probleem van kwaliteit van basisonderwijs, vanuit een wetenschappelijk perspectief, en vanuit een maatschappelijk perspectief?

A VRAAG ALGEMEEN

1: Wat is de doelstelling van een Sector Track Record, waarvoor wordt dit gebruikt?

B KWALITEIT VAN BASISONDERWIJS IN MONITORINGSPROTOCOLLEN

1a: Wat zijn met betrekking op de te onderzoeken documenten de ‘administrative standards’ c.q. de eisen ten aanzien van kwaliteit van basic education?

1b: Waar zijn deze standards op gebaseerd?

2: Hoe is het beleid ten aanzien van basic education van DSO/OO gekoppeld aan deze standards?

3: Hoe zou u de belangrijkste onderdelen/elementen (dimensies) van kwaliteit willen rangschikken als het gaat om het monitoren van de kwaliteit van basic education?

4a: In hoeverre zou u kunnen bevestigen dat er een verandering in ‘administrative standards’ heeft plaatsgevonden ten aanzien van de indicatoren die de kwaliteit van basisonderwijs dient weer te geven (Bijvoorbeeld ten gunste van (economische) effectiviteit, efficiency en verantwoording naar buiten toe)?

4b: Is daarmee in uw opinie ook de definitie van kwaliteit van basisonderwijs gewijzigd?

C TER AFSLUITING

1: Hoe zou u accountability ten aanzien van kwaliteit van basic education willen typeren in de monitoring protocollen die worden gehanteerd door DEC?

2: Waarop is de accountability van monitoringprotocollen gebaseerd?

A DOELSTELLINGEN

1. Wat zijn de doelstellingen van IOB met betrekking op het evalueren van een specifieke onderwijssector in een land, en met evalueren in het algemeen?
2. Wat is de invloed van het beleid ten aanzien van kwaliteit van basisonderwijs zoals geformuleerd in het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de totstandkoming van deze doelstellingen?
3. Hoe is er bepaald dat de focus binnen de evaluaties op juist deze doelstellingen moet liggen (kan hetzelfde zijn als 2)?
4. Wie maakt er gebruik van de evaluaties ten aanzien van basisonderwijs? Wat is de 'doelgroep'?

B METHODEN PROCEDURES

- 1a. In hoeverre is er aandacht voor processen in de evaluatie, en zo die er is, op welk niveau wordt dit geëvalueerd?
- 2a. Welke indicatoren worden er gehanteerd om te kunnen beoordelen of er een juiste output is bereikt in de evaluaties (als deze output er zijn)? *Bijv. met de mate van input in land A dient ... bereikt te zijn*
- 2b. Welke indicatoren worden er gehanteerd om te kunnen beoordelen of er een juiste outcome of impact bereikt in de evaluaties (als deze er zijn)? *Bijv. met de mate van input in land A dient ... bereikt te zijn*
3. Waar zijn deze indicatoren op gebaseerd en in hoeverre is getest dat juist deze outcomes een juiste weergave vormen van de effectiviteit (ten aanzien van evt. externe factoren)?
4. In hoeverre is het mogelijk om iets te kunnen zeggen over de impact? Is hierin ook aandacht voor uiteindelijke outcomes, zoals sociaal en economisch welzijn op latere leeftijd (distale outcomes)?

5. Gekeken naar het model voor de impactanalyses zoals gebruikt in de evaluaties, wat zijn de motivaties geweest voor de keuzes van de indicatoren?
6. Welke beperkingen zijn er ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van deze bevindingen?

C BELANGHEBBENDEN

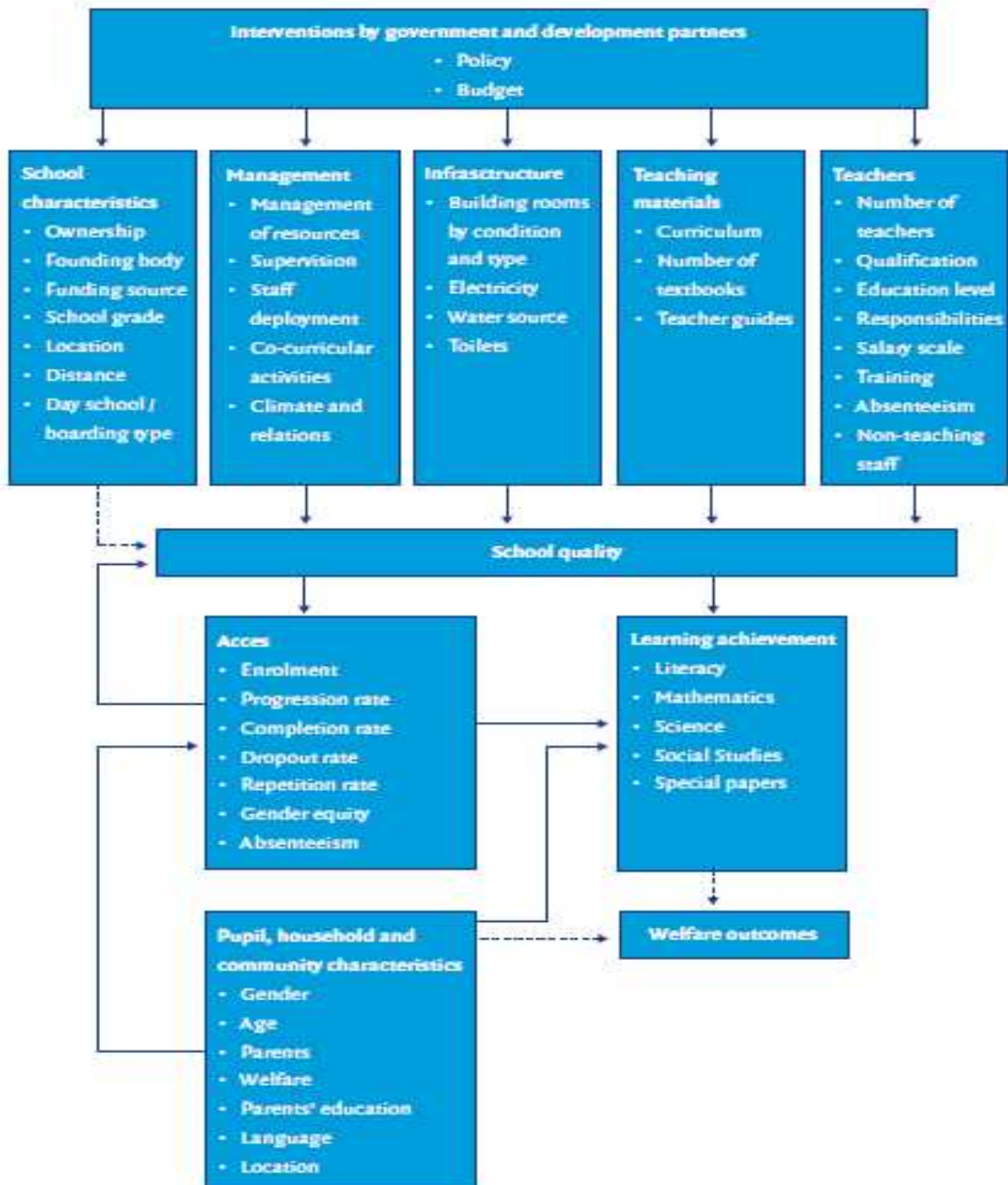
1. Welke rol spelen lokale overheden in de totstandkoming van de evaluatievragen –en uitkomsten?
2. Wordt er aandacht besteedt aan zaken als het publieke debat en het samenstellen van breed ondersteunde onderwijsplannen? In hoeverre kan politieke besluitvorming in een land een rol spelen in outputs, outcomes en impact ten aanzien van onderwijs?

D TOT SLOT

- In hoeverre kan gesteld worden dat er een groei waar te nemen is op het gebied van kwantitatief meetbare resultaten, veroorzaakt door een sterkere maatschappelijke vraag hiervoor?

Bijlage III Interventie logica tay evaluatie basic education door IOB

Figure 2.1 Intervention logic



Bron: IOB (2008). *Impact evaluation of primary education in Uganda*.

Bijlage IV Lijst van afkortingen

DSO/OO	Directie Sociale Ontwikkeling, afdeling Onderwijs & Onderzoek
DEC	Directie Effectiviteit en Coherentie
DfID	Department for International Development
EfA	Education for All
EMIS	Education Management Information System
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ISCED	International Standard Classification of Education
MDG	Millenium Development Goals
NGO	Non-Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OS	Ontwikkelings Samenwerking
PISA	Programme for International Student Assessment
RPE	Richtlijnen Periodieke Evaluatie
STR	Sector Track Record
SWAP	Sector-Wide Approach Programme
ToR	Terms of Reference
UPE	Universal Primary Education
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage V Ethische richtlijnen onderzoek

Afgeleid uit :

American Psychological Association (2010). *Ethical Principles of Psychologists and Code of Conduct. Amendments 2010. Standard 8: research and publication*. Washington DC: American Psychological association.

8.01: Institutional approval

Toestemming voor het onderzoek is verleend door zowel de begeleider van de Universiteit Utrecht, alsmede de begeleider op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met het goedgekeurde onderzoeksprotocol.

8.02: Informed consent to research

Alle participanten aan het onderzoek (begeleiders, reviewers en geïnterviewden) zijn op de hoogte gebracht van het doel, de duur, en procedures. Tevens zijn zij op de hoogte gebracht van de vertrouwelijkheid van het onderzoek en met wie contact op te nemen voor resultaten en de rechten verbonden aan de resultaten.

8.03: Informed consent for recording voices

De onderzoeker heft toestemming gekregen voor het gebruiken van opnames van interviews van de geïnterviewden.

8.05: Dispensing with informed consent for research

Resultaten van het onderzoek worden alleen vrijgegeven de participerende instellingen hiermee akkoord gaan. Dit geldt ook voor de citaten en informatie uit interne documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

8.07: Deception in research

Er is in de interviews geen sprake geweest van misleidende vraagstellingen ten behoeve van resultaten of met andere motieven.

8.08: Debriefing

De onderzoeker biedt alle deelnemers de kans om de juiste informatie te verkrijgen over de aard, resultaten en conclusies van het onderzoek, en tracht misconcepties over de resultaten of conclusies te vermijden.

8.10: Reporting research results

Data zal niet worden hergebruikt.

8.11 Plagiarism

Citaten zijn juist gepresenteerd in deze thesis, er is geen sprake van het overnemen van teksten of data van anderen.

Juni 2011, door Jan Maarse

De meningen geuit in deze thesis zijn gebaseerd op data geleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De analyse en interpretatie hiervan is de verantwoordelijkheid van de auteur en reflecteert niet noodzakelijk de visie van medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken of het Nederlandse overheidsbeleid. Dit onderzoek is begeleidt door mevr. Prof. dr. M. J. De Haan, faculteit Sociale Wetenschappen, vakgroep Pedagogiek.

**** De tekst in dit artikel mag niet worden gekopieerd zonder de geschreven toestemming van de auteur. Tekst is enkel bedoeld voor de individuele gebruiker.
