



Ex-post Evaluierung 2010 - Kurzbericht

Förderung der beruflichen Bildung, Burkina Faso

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Stabsstelle Evaluierung

Postfach 5180

65726 Eschborn

T +49 61 96 79-1408

F +49 61 96 79-801408

E evaluierung@giz.de

Internet:

www.giz.de

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums
für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Erstellt durch:

Dr. Thomas Jenisch

unter Mitwirkung von Abdoulaye Ouedraogo

Für:

Health Focus GmbH und fhochx GmbH

Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen Sachverständigen erstellt.
Es gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder.

Oldenburg, 19.01.2011

**Tabellarische Übersicht
Zur Evaluierungsmission**

Evaluierungszeitraum	Juni bis Dezember / 2010
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	Health Focus GmbH (Potsdam) und fhochX GmbH (Berlin)
Evaluierungsteam	Dr. Thomas O. Jenisch und Abdoulaye Ouedraogo

Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	Förderung der beruflichen Bildung in Burkina Faso
Nummer	1995.2213.7 / 2001.2005.5
Gesamtlaufzeit nach Phasen	1. Phase: 01. August 1998 bis 31. Juli 2001 2. Phase: 01. August 2001 bis Januar 2005
Gesamtkosten	5.384.000 EUR (incl. DED Beitrag und 253.000 Eigenbeitrag des Trägers) - 1. Phase: 2.909.000 EUR; 2. Phase: 1.767.000 Mio. EUR
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	Für Handwerker ist in Burkina Faso eine angepasste und beschäftigungsorientierte duale Ausbildung eingeführt.
Politische(r) Träger	Ministerium für Beschäftigung, Arbeit und soziale Sicherung (METSS)
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Nationales Büro für Beschäftigungsförderung (ONPE), in Bobo-Dioulasso, Ouagadougou und Fada N’Gourma
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
Zielgruppen laut Angebot	Auszubildende (weibliche und männliche), qualifizierte Arbeiter und Meister

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gut, ist deutlich besser als erwartet) bis 6 (das Projekt / Programm nutzlos, oder die Situation verschlechtert hat per Saldo)</i>	4
Individuelles Rating	Relevanz und Angemessenheit: 4; Effektivität und Deckungsgrad: 4; ‚Impact‘: 4; Effizienz und Koordination: 4; Nachhaltigkeit: 4

Eine fundierte und qualitativ hochwertige berufliche Bildung und die Weiterbildung von Fachkräften gelten als wesentliche Schlüsselfaktoren für nachhaltig erfolgreiche Wirtschaftssysteme und als Basiselemente der Kooperation mit Partnerländern (Vgl. Sektorkonzepte des BMZ von 1992 und 2005). Vor diesem Hintergrund wurde 1998 zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und Burkina Faso die Durchführung des Vorhabens „Förderung der Beruflichen Bildung“/ Promotion de Formation Professionnelle (PFP) durch die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in Kooperation mit dem Ministerium für Beschäftigung, Arbeit und soziale Sicherung (METSS) und dessen nachgeordneten Strukturen, den Nationalen Büros für Beschäftigungsförderung (ONPE) und Ausbildungszentren, vereinbart. In der zweiten Phase ab 2001 wurde die Entwicklungsmaßnahme durch eine institutionalisierte Kooperation mit dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) verstärkt. Ebenfalls bereits 2001 wurde jedoch im Rahmen der bilateralen Regierungsverhandlungen beschlossen, das deutsche Engagement im Ausbildungssektor aufgrund veränderter Kooperationsschwerpunkte zu beenden. Mit dem Abschluss des PFP im Januar 2005 nach einer verkürzten Laufzeit von sechseinhalb Jahren wurde auch das Engagement der deutschen EZ in dem Berufsbildungssektor in Burkina Faso beendet.

Das Gesamtziel der noch nach Vorgaben der Zielorientierten Projektplanung (ZOPP) geplanten und daher noch stärker auf Leistungen ausgerichteten Entwicklungsmaßnahme bestand darin, *„für Handwerker in Burkina Faso eine angepasste und beschäftigungsorientierte duale Ausbildung einzuführen“*. Die Grundannahme des PFP bestand darin, dass durch die Schaffung angepasster rechtlicher und konzeptioneller Grundlagen einerseits und die Einführung, Erprobung und späteren Erweiterung bedarfsorientierter (dualer) Ausbildungsgänge andererseits ein An Schub zur Entwicklung und Verbesserung der beruflichen Bildung ermöglicht werde. Die bisherige Form der beruflichen Ausbildung wurde als zu theorielastig und als nicht an dem Bedarf der Wirtschaft orientiert eingeschätzt. Gemeint war damit aber eher die Situation im formellen Sektor und nicht diejenige im informellen Sektor – dem Sektor in dem das Projekt später aktiv war und der tatsächlich sowohl von der Beschäftigungssituation her als auch wirtschaftlich für Burkina Faso von außerordentlicher Bedeutung ist.

Zeitraum und Methodik der Ex-post-Evaluation: Die Ex-post Evaluation wurde im Oktober/November 2010 im Auftrag der GTZ und des DED von einem zweiköpfigen Gutachterteam (Dr. Th. Jenisch und A. Ouedraogo) durchgeführt. Im Zentrum standen dabei Gespräche anhand semi-strukturierter Leitfäden mit aktuellen und ehemaligen Akteuren (Vertreter der Ministerien, Ausbilder, Vertreter weiterer bi- und multilateraler

Durchführungsorganisationen (DO) des Sektors) aus dem Umfeld des PFP und Vertreter der Zielgruppen (Handwerker und Lehrlinge) an den Interventionsstandorten Ouagadougou, Bobo-Dioulasso und Fada N’Gourma.

Relevanz: Identifikation des Kernproblems, Konzeption und Planung des Vorhabens beruhen auf Studien und Tagungsergebnissen und durften aufgrund ihrer partizipativen Erarbeitung als anerkannt und reell gelten. Der Ansatz ist durch seine systemisch-nationalen und gleichzeitig operativ-regionalen Komponenten an dem weithin anerkannten Mehrebenenansatz orientiert (Vgl. auch PFP/GTZ 1999, 2000 und 2000b) und entsprach den allgemeinen Standards der beruflichen Bildung in der nationalen (BMZ 1992) und internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Der Projektansatz vernachlässigte allerdings in wesentlichen Punkten den tradierten Kontext der Berufsbildung in Burkina Faso und überschätzte die Leistungsfähigkeit der beteiligten Akteure (Ausbildungszentren und Betriebe) sowie die Funktionalität der Entscheidungs- und Zuständigkeitsstrukturen auf ministerieller Ebene. Die Nichtanpassung des Konzepts führte zu einem geringen Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen übereinstimmte und damit zu der **Bewertung: Nicht zufrieden stellendes Ergebnis - Stufe 4.**

Effektivität: In der Gesamtanalyse der wirkungsorientierten Indikatoren und bei der Betrachtung der angestrebten direkten Wirkungen bezüglich der Akteure und Stakeholder des Vorhabens dominieren Ergebnisse, die nicht oder nur teilweise erfüllt werden konnten. So konnte beispielsweise der nationalen Bildungsrat, welcher den Einfluss und die Meinungsvielfalt aller relevanten Stakeholder der beruflichen Bildung absichern sollte, nicht wie geplant eingesetzt und genutzt werden. Damit ist eine der Säulen des Vorhabens, nämlich das burkinische berufliche Bildungssystem auf kooperative Weise zu reformieren, als gescheitert zu betrachten. Teilerfolge, die im Bereich der gesetzlichen Rahmenbedingungen erzielt wurden, konnten dieses Manko nicht ausgleichen. Ähnlich zu bewerten ist auch die Tatsache, dass die in dem Rahmen dieser Untersuchung befragten Ausbildungszentren und Betriebe welche an dem PFP-Vorhaben beteiligt waren, allesamt nicht mehr nach dem reformierten System ausbilden. Die allseitige positive Einschätzung der Qualität der Ausbildung und der daraus erwachsenden Vorteile für die Betriebe führte in dem burkinischen Kontext nicht automatisch zur Akzeptanz des von dem PFP nach deutschen Modell vorgeschlagenen Ausbildungssystems. Hervorzuheben ist sicherlich auch, dass die angestrebte Anzahl Lehrlingsausbildungen deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb (300 statt mind. 750) und dies insbesondere auch für den Anteil der weiblichen Lehrlinge (9% statt 20%) zutrifft. Insgesamt sind 10 von 12 Indikatoren auf der Ebene der Gesamt- und Phasenziele sowie der Outcome-Ebene als „nicht“- oder nur „teilweise erfüllt“ zu

klassifizieren. Nur zwei der Indikatoren sind weitgehend uneingeschränkt als „erfüllt“ anzusehen. **Bewertung: Nicht zufriedenstellendes Ergebnis - Stufe 4.**

Impact: Auf der Ebene der angestrebten Wirkungen oder auch in dem Bereich der Querschnittsthemen kann das PFP keine signifikanten Erfolge vorweisen. Gemessen an der geringen Anzahl der Absolventen, einem nicht höheren Einkommensniveau im Vergleich zu Beschäftigten ohne duale Ausbildung und der nicht verbesserten Einkommenssituation der Handwerksbetriebe, konnten im Rahmen der Untersuchung keine signifikanten Beiträge zur Armutsminderung erkannt werden. Die bessere Qualifizierung von Lehrlingen führte zwar zu einer Verbesserung der Qualität des Produkt- und Leistungsangebots von Handwerksbetrieben, nicht aber zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen. Nicht zuletzt aus diesem Grund und dem Festhalten an tradierten Verhaltens- und Entscheidungsmustern ist auch ein Imagewandel des Handwerks derzeit nicht erkennbar. Auch bezüglich des Genderaspekts bleibt der Anteil der weiblichen Lehrlinge mit 9% um die Hälfte hinter dem angestrebten Anteil zurück. Ein volkswirtschaftlich bedenklicher Aspekt ist auf langfristige Sicht die Ausweitung des informellen Sektors durch die Betriebsgründungen der Absolventen, welche sich häufig als einzige Möglichkeit darstellen, um ein höheres Einkommen zu erlangen. Keiner der Gründer einer Werkstatt hat sich zu einer gewerblichen Anmeldung seines Betriebes entschlossen und keiner sieht vor, einen solchen Schritt zu unternehmen. **Bewertung: Nicht zufriedenstellendes Ergebnis - Stufe 4.**

Effizienz: Das weitgehend isolierte Vorgehen des PFP in der ersten Phase des Vorhabens hat sich durch die hierdurch aufgebaute Skepsis von Seiten des Ministeriums und anderer im Sektor agierender bi- und multilateralen Durchführungsorganisationen (DO) gegenüber dem Vorhaben dauerhaft nachteilig auf potentielle Synergieeffekte und den Austausch in Bezug auf „lessons learnt“ ausgewirkt. Erst in der zweiten Phase hat sich das PFP an den Abstimmungsprozessen mit anderen DO beteiligt. Auch wurde in diesem Zeitraum die Zusammenarbeit mit den beiden Schlüsselministerien durch die Einbeziehung von Mitarbeitern der Ministerien in das PFP gefestigt und verbessert und die bereits bestehende informelle Zusammenarbeit mit dem DED institutionalisiert. Die langjährige Erfahrung des DED konnte nur eingeschränkt genutzt werden. Bis zum Abschluss der Entwicklungsmaßnahme wurden 533 Handwerker in Kurzzeitkursen fortgebildet und etwa 300 (statt mind. 750) Lehrlinge ausgebildet. Die eingesetzten Ressourcen stehen daher nur eingeschränkt in einem angemessenen Verhältnis zu den erwarteten Wirkungen. **Bewertung: Nicht zufriedenstellendes Ergebnis - Stufe 4.**

Nachhaltigkeit: Unmittelbar nach dem Projektende wurde die Mehrzahl der prinzipiell auf Langfristigkeit abzielenden Maßnahmen abgebrochen. Dazu gehören: Das Monitoring und

die Begleitung der Lehrlinge durch die Zentren, die Aktivitäten der durch das Vorhaben gebildeten lokalen Komitees (Comité de Réflexion et de Concertation [CRC]) und damit die Verbindung zwischen Zentren und Handwerksorganisationen/-betriebe. Die an dem Projekt beteiligten Handwerker – sowohl die Lehrmeister als auch die jetzt selbständigen Absolventen – bilden nicht mehr nach einem dualen System aus. Da die Absolventen sich sehr positiv über die Ausbildung geäußert haben, ist diese Abkehr in der Hauptsache wiederum kontextuell zu begründen. Hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit positiv zu beurteilen ist die Initiative zur Einrichtung des Berufsbildungsfonds (Fonds d'Appui à la Formation Professionnelle et à l'Apprentissage [FAFPA]), der seit seiner Gründung in 2006 beinahe 10.000 Ausbildungen finanziell unterstützen konnte. **Bewertung: Nicht ausreichende Nachhaltigkeit - Stufe 4.**

Gesamtbewertung: Die verkürzte Laufzeit, die Diskontinuitäten bezüglich der Durchführung durch zwei verschiedene Beratungsunternehmen und dem damit verbundenen Personalwechsel und die späte Integration des PFP in die Abstimmungsprozesse mit anderen DO bilden für sich genommen bereits Faktoren, die den Gesamterfolg der Entwicklungsmaßnahme negativ beeinflusst haben. Brüche in der Interventionslogik des Vorhabens, wie z.B. die kaum verbesserte Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Absolventen und ihr unveränderter Lehrlingsstatus aufgrund tradierter Verhaltens- und Entscheidungsmuster der Betriebsleiter im informellen Sektor, verschlechtern das Gesamtbild. Die Außerachtlassung dieser kontextuellen Faktoren war für den Verlauf des Vorhabens von signifikant negativer Bedeutung. Möglichkeiten für Korrekturen und das Durchlaufen von „Lernschleifen“ waren allerdings bereits aufgrund der kurzen Laufzeit - die ersten zwölf Absolventen haben erst in 2003 ihren Abschluss erlangt - kaum gegeben oder wurden nicht wahrgenommen. Bezüglich der Systemberatungskomponente konnte im Rahmen dieser Untersuchung keine konsistente Strategie einer prozessorientierten Systemberatung auf ministerieller oder interministerieller Ebene nachvollziehbar erkannt werden. Dem Projekt ist es nicht gelungen, die Hürden ungeklärter Zuständigkeiten zu überwinden und ein höheres Maß an Ownership herbeizuführen und zu verankern. Neben der schwachen Ausstattung der Zentren, dem frühen Vertragsende der DED-Mitarbeiter und dem Abzug der bis dahin den Ausbildungszentren zur Verfügung stehenden Ressourcen (Fahrzeug, Computer) durch das Ministerium führte ein Zusammenwirken der o.g. Faktoren zu einem rapiden Abbruch der durch das PFP begonnenen Aktivitäten. Aktuelle Fortschritte nach Abschluss des Vorhabens in dem Bereich der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Entwicklung einer Sektorstrategie können nicht zweifelsfrei und unmittelbar dem PFP zugeordnet werden. **Gesamtbewertung: Nicht zufriedenstellend - Stufe 4.**

Evidenz-basierte Empfehlungen an die deutsche EZ: Die Ausbildung im informellen Sektor sollte modular gestaltet werden, mittelfristige Zeiträume von 1- 2 Jahren nicht überschreiten und in der lokalen Sprache, ergänzt durch Fachunterricht in der jeweiligen Amtssprache, abgehalten werden. Voraussetzung: fachlich qualifizierte Lehrmeister, die ggf. im Vorfeld ausgebildet werden. Die geplante Laufzeit sollte nicht unter zehn Jahren liegen. Um die Kooperation mit stärkeren Unternehmen und auch die Orientierung an modernen Berufen zu ermöglichen und den steigenden Bedarf in modernen Berufsbildern (Mechatronik, aktueller Autoelektrik, erneuerbaren Energietechniken, Informationstechnologie) abzudecken, ist zu prüfen, ob Maßnahmen mit dieser Zielrichtung parallel zu der Erstausbildung im informellen Sektor verknüpft werden können. In diesem Zusammenhang ist auch die Identifikation des Berufsbedarfs in Projekten des deutschen Portfolios oder anderer Geber vorzunehmen. Ausbildungsbeihilfen oder Mikrokredite (auch für Existenzgründungen) sollten nicht durch das Vorhaben selbst sondern in enger Zusammenarbeit mit (Berufs-) Verbänden oder Kammern vergeben werden. Die Anfertigung einer aussagekräftigen und praxisorientierten Baseline-Studie innerhalb oder vor einer Pilotphase ist als integraler Bestandteil der Vorbereitungsmaßnahmen für vergleichbare Vorhaben zu betrachten. Eine potentiell notwendige Reorientierung des Vorhabens erfordert eine höhere Flexibilität und stärkere Prozessorientierung in einem durch die Auftraggeber zugesicherten Handlungskorridor (insbesondere für die Consultingwirtschaft).

Evidenz-basierte Empfehlungen an die politischen Träger: Die Einrichtung eines Ministeriums für technische Bildung und Berufsbildung oder einer autarken Behörde nach dem Vorbild anderer afrikanischer (Nachbar-)Staaten (Benin, Mali) wird empfohlen. Vorteile: Geringe institutionelle „Reibungsverluste“, Bündelung von EZ-Mitteln, Senkung von Transaktionskosten, Harmonisierung und Abgleich der Strategien. Stärkung des Berufsbildungsfonds (FAFPA) über eine direkte Finanzierung aus den Einnahmen der Ausbildungssteuer (TPA). Die Überarbeitung des Strategiedokuments zur Bekämpfung der Armut (CSLP) wird empfohlen, um einen stärkeren Bezug zur Wirtschaftskraft und dem Beschäftigungspotential des informellen Sektors herzustellen. Darüber hinaus sollten Brücken zwischen dem informellen und dem formellen Sektor durch Übergangsregelungen innerhalb des Prüfungs- und Zertifizierungswesens geschaffen werden.



