

STRATEGIENOTA VOOR DE ONDERWIJSSECTOR

INHOUDSTAFEL

1. Inleiding	4
2. Context en uitdagingen	4
3. Visie	5
4. Leidende principes en pistes voor het operationaliseren	8
4.1 De politieke wil van de partnerlanden en van de donoren ondersteunen en versterken	8
4.2 De capaciteit van de partners inzake het beheer en management van hun onderwijssysteem versterken	10
4.3 De hulpdoeltreffendheid vergroten	10
5. Prioriteiten en pistes voor het operationaliseren	13
5.1 De steun van de Belgische samenwerking toespitsen op het basisonderwijs en het technisch en beroepsonderwijs	13
5.2 De steun van de Belgische samenwerking vooral aanwenden voor de minst ontwikkelde landen (MOL), waar meer dan 10% van de kinderen geen toegang heeft tot onderwijs en/of minder dan 60% van de kinderen het basisonderwijs afmaakt	15
5.3 Een evenwicht bewerkstelligen tussen toegankelijk, onpartijdig en hoogwaardig onderwijs	15
5.3.1 De toegang tot de onderwijsniveaus en de overgang tussen deze niveaus reguleren	16
5.3.2 Onpartijdig onderwijs	16
5.3.3 Hoogwaardig onderwijs	18
6. De opvolging en het ownership van het bepaalde in de strategienota bijsturen	20
Bijlage 1: Nuttige boodschappen voor elk onderwijsniveau dat niet aan bod komt in de strategienota	21

KORT

Een benadering

Voor de Belgische samenwerking is onderwijs een belangrijke factor voor het bevorderen van gelijke kansen en van sociale mobiliteit. Onderwijs biedt immers de kans om de kennis, lifeskills en vaardigheden door te geven en te ontwikkelen die nodig zijn voor de stabiliteit en de ontwikkeling van de samenleving en voor de harmonieuze integratie van het individu in zijn leefomgeving. In de moderne samenleving is dit een te zware opgave voor het gezin en wordt het het aandeel van de staat. De staat heeft de sociaal-economische taak middelen toe te kennen, de rijkdom te herverdelen en het systeem te reguleren. Het is dan ook de staat die het collectieve deel van onderwijs organiseert. Voor het doorgeven van kennis, implementeert de staat een geheel beleidsmaatregelen, strategieën, acties en middelen die het onderwijssysteem vormen.

Een streven

De Belgische samenwerking steunt staten bij de opbouw en de ontwikkeling van hun onderwijssystemen. Ze vertrekt hierbij van een holistische visie van de sector en geeft uitvoering aan strategieën die elk op een specifieke context zijn afgestemd.

Drie leidende principes

1. De politieke wil van de partnerlanden en van de donoren ondersteunen en versterken met het oog op een passende financiering van de sector.
2. De capaciteit van de partners versterken op het gebied van beheer en bestuur van het onderwijssysteem om hun controle over hun onderwijsbeleid en onderwijsstrategieën te versterken.
3. Verspilling tegengaan en de afstemming van de steun verbeteren op basis van de beginselen van de doeltreffendheid van de hulp: afstemming op de nationale beleidsmaatregelen en procedures, harmonisering onder de donoren, onder de Belgische actoren en met de lokale partners en actoren, wederzijdse verantwoording, politieke dialoog, sectorbudgetsteun.

Drie prioriteiten

1. De aandacht toespitsen op het basisonderwijs en het technisch en beroepsonderwijs.
2. De aandacht toespitsen op de minst ontwikkelde landen waar meer dan tien procent van de kinderen geen basisonderwijs volgt en/of waar minder dan 60% van de kinderen het basisonderwijs afmaakt.
3. Streven naar een evenwicht tussen (i) de toegang, met name het beheer van het overgangsperscentage op basis van competenties, (ii) gelijkheid in toegang, beperking van het aantal vroegtijdige schoolverlaters en dezelfde slaagkansen voor iedereen, en (iii) de kwaliteit van het onderwijs en de relevantie van de lessen.

1. Inleiding

1. In deze nota worden de visie, de leidende principes en de prioriteiten van de directie-generaal ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp (DGD) voor de onderwijssector voorgesteld. Om de hulp niet teveel te spreiden en om maximale resultaten te kunnen behalen, zijn de inspanningen van DGD toegespitst op twee subsectoren van het onderwijs, te weten het basisonderwijs en het technisch en beroepsonderwijs. Deze keuze is ingegeven door de vaststelling dat deze twee subsectoren een belangrijke hefboom zijn voor het bevorderen van gelijke kansen en het bestrijden van armoede.

2. De Belgische samenwerking richt zich prioritair op deze twee onderwijsniveaus, hoewel wordt uitgegaan van een holistische visie van de onderwijssystemen: er wordt rekening gehouden met de hele onderwijsketen en met alle aspecten van de onderwijssystemen en van hun omgeving teneinde de steun op harmonieuze wijze in te passen. Het kan gebeuren dat de ambassades en DGD zich op lokaal en internationaal niveau over alle onderwijssystemen moeten uitspreken. Daarom zijn er als bijlage boodschappen over de andere subsectoren van het onderwijs, met name het voorschools onderwijs, het onderwijs voor volwassenen, het middelbaar onderwijs en de universitaire samenwerking. Deze boodschappen of voorstellen voor de tenuitvoerlegging kunnen nuttig zijn voor de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking om hun autonomie en hun recht van initiatief te vrijwaren.

3. De Belgische steun wordt bovendien toegespitst op de minstontwikkelde landen (MOL). Dit betekent dat de Belgische samenwerking geen rechtstreekse steun geeft voor de onderwijssystemen in de middeninkomenslanden, tenzij in sommige landen die worden getroffen door een langdurig conflict. Deze landen hebben immers voldoende middelen om hun onderwijsstaak ten aanzien van hun bevolking te vervullen. Toch zou de Belgische samenwerking ook in deze landen onderwijsactiviteiten kunnen ondersteunen, voor zover deze verband houden met een project voor de ontwikkeling van nieuwe economische kansen.

2. Context en uitdagingen

4. Overeenkomstig de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische ontwikkelingssamenwerking is onderwijs een van de 4 sectoren die in aanmerking komen voor gouvernementele samenwerking. Deze prioriteit werd nog versterkt en er werd gedeeltelijk een nieuwe invulling aan gegeven door de toetreding van België tot de Millenniumverklaring. België heeft dit document samen met 189 regeringsleiders ondertekend en gaat op het gebied van onderwijs de verbintenis aan zijn inspanningen toe te spitsen op de volgende doelstellingen: (i) alle kinderen in de wereld, zowel jongens als meisjes, de middelen geven om volledig basisonderwijs te doorlopen; (ii) gelijke kansen voor jongens en meisjes in het basis- en middelbaar onderwijs; (iii) extreme armoede en honger uitroeien door volledige werkgelegenheid te verzekeren en door iedereen, ook vrouwen en jongeren, de kans te geven om fatsoenlijk en productief werk te vinden. Alhoewel deze laatste doelstelling niet rechtstreeks verband houdt met onderwijs, hangt de verwezenlijking ervan toch deels af van een grootschalige investering in een kwalificerende opleiding.

5. De verslagen 2012 inzake de follow-up van de Millennium-ontwikkelingsdoelstellingen (MDG) maken melding van grote vooruitgang inzake toegang tot het onderwijs en gendergelijkheid in deze sector. Deze vooruitgang is te danken aan de gezamenlijke inspanningen van de donoren en de partnerlanden. In 1999 waren er nog 108 miljoen kinderen in de wereld die niet naar school gingen. In 2013 zijn er 61 miljoen kinderen die niet naar school gaan, meer bepaald 33 miljoen kinderen in sub-Sahara-Afrika en 28 miljoen kinderen in conflict- of postconflictgebieden. In de nasleep van de financiële crisis zijn de investeringen in deze sector teruggelopen. In sommige delen van de wereld is er geen vooruitgang meer of is er zelfs sprake van een terugval, en sub-Sahara-Afrika blijft het slecht doen. Het toespitsen van de inspanningen op de toegang tot het basisonderwijs heeft het evenwicht tussen toegang en kwaliteit verstoord en zorgt in zekere zin voor spanningen in de onderwijssystemen wat de overgang naar andere onderwijsniveaus (middelbaar, technisch, beroeps- en universitair onderwijs) betreft.

6. Bijgevolg werd het begrip lager onderwijs verruimd tot het begrip van basisonderwijs waarmee het schooltraject wordt bedoeld vanaf het voorschools onderwijs tot wat destijds het einde van het lager middelbaar onderwijs was.

7. Bovendien blijkt meer en meer welke fundamentele rol het onderwijs speelt bij het creëren van het maatschappelijk kapitaal. Zo startte de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties in september 2012 het initiatief "Education First". Dit initiatief wil bereiken dat er opnieuw en ruimer wordt ingezet op de MDG inzake onderwijs en dat nieuwe vormen van financiering worden gevonden. Er worden drie doelstellingen vooropgesteld: ervoor zorgen dat alle kinderen naar school kunnen gaan, ook in nood- en conflictsituaties; de kwaliteit en de relevantie van het onderwijs verhogen; wereldburgerschap aanmoedigen.

8. De werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en van de Europese Unie betreffende de sociale bescherming als een fundamenteel onderdeel van inclusieve groei verdienen hier ook te worden vermeld. In mei 2012 steunde België de aanbeveling van de ILO over de nationale sokkels van sociale bescherming. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2013a0107n.pdf> Dit document bevat de aanbeveling dat de landen op nationaal niveau en rekening houdend met hun eigen verplichtingen, een sokkel bepalen voor de sociale rechten die aan iedereen worden toegekend (horizontale vooruitgang) en het niveau waarop deze rechten worden toegekend (verticale vooruitgang). Onderwijs werd in deze sokkel opgenomen als een sociale basisvoorziening die financieel toegankelijk moet zijn.

9. Wat de doeltreffendheid van de hulp betreft, schaaft de Belgische samenwerking zich achter de internationaal overeengekomen beginselen zoals het Partnerschap van Busan en de Europese gedragscode over de taakverdeling.

3. Visie

10. Onderwijs houdt in dat de kennis, knowhow en lifeskills die door de vorige generaties werden verworven, van generatie op generatie worden doorgegeven. Dit proces begint van bij de geboorte en is onontbeerlijk voor de ontwikkeling van elke samenleving, hoe klein ook.

11. Onderwijs komt ten goede aan het individu en aan de samenleving. Het zorgt ervoor dat, enerzijds, het individu de instrumenten krijgt die nodig zijn voor zijn persoonlijke ontwikkeling en voor zijn integratie in de wereld waarin

hij leeft en dat, anderzijds, de samenleving een beroep kan doen op personen die de waarden, de vaardigheden en de lifeskills hebben die nodig zijn voor het goed functioneren van de samenleving en voor de menselijke, culturele, sociale en economische ontwikkeling.

12. In de moderne samenleving is de erfenis die wordt doorgegeven zeer omvangrijk en complex en overstijgt ze ruimschoots de kennis van het gezin of de omgeving. Het doorgeven en het ontwikkelen van de kennis, de lifeskills en de vaardigheden die nodig zijn voor de stabiliteit en de ontwikkeling van de samenleving en voor de harmonieuze integratie van het individu in de samenleving, resorteert onder het onderwijs dat door de overheid wordt georganiseerd. De staat¹ is immers vanwege zijn economische en sociale taken de enige die kan waarborgen dat die erfenis aan de hele bevolking wordt doorgegeven. De staat heeft namelijk de volgende drie economische en maatschappelijke taken: het toekennen van middelen (een optimaal gebruik van de middelen waarborgen), de herverdeling van de rijkdom (de spontane verdeling van de rijkdom bijsturen met het oog op een rechtvaardige verdeling) en de stabilisatie of regulering van het systeem (onder andere, zorgen voor volledige werkgelegenheid). Zijn aandeel in het onderwijsaanbod behoort dus tot het takenpakket van de staat.

13. **Het geheel aan strategieën, inhoud, diensten, structuren, werkingswijzen, menselijke en materiële middelen dat de staat inzet voor zijn aandeel in het onderwijs, vormt het onderwijssysteem.** Dat betekent dat een of meerdere scholen, hoe goed ook, op zich nog geen onderwijssysteem vormen. De klas, de leerkracht, de school zijn maar het meest zichtbare aspect van het onderwijssysteem. Minstens even belangrijk is de capaciteit die nodig is om het onderwijssysteem te beheren, te evalueren en aan te passen aan de ontwikkelingen. Ook belangrijk zijn een nauwgezette analyse, een planning op basis van de gestelde doelen alsmede de invoering van een hele waaier aan wetten en regelgevingen die het kader van het onderwijssysteem vormen. De staat kan een deel van zijn verantwoordelijkheid weliswaar aan andere actoren overdragen (territoriale entiteiten, gemeenschappen, privaat of confessiegebonden initiatief, bewegingen voor volkseducatie, overeenkomsten met andere landen, enz.), maar het instandhouden of het ontwikkelen van performante onderwijssystemen is en blijft een van zijn kerntaken.

14. **De Belgische samenwerking zal de staten steunen bij de herstructurering of de verdere uitbouw van hun onderwijssystemen.**

15. Inzake onderwijs houdt de **taak inzake de toekenning van middelen** in dat de staat de passende middelen ter beschikking stelt voor de verwezenlijking van zijn aandeel in het onderwijs en dat hij erop toeziet dat die middelen optimaal worden besteed: de vooropgestelde doelen moeten worden bereikt en via een gezond beheer van de overheidsfinanciën en aangepaste planningen moet verspilling worden tegengegaan.

16. De **taak inzake herverdeling** houdt in dat de staat doorheen de hele onderwijsketen **rechtvaardigheid garandeert** en iedereen de kans biedt op gelijke toegang tot het onderwijs, zonder onderscheid naar sociale afkomst, geslacht, etniciteit, filosofische of godsdienstige overtuiging. Dit houdt ook in dat de staat waakt over de verscheidenheid aan kennis die wordt doorgegeven

¹ Gemakshalve wordt hier het woord 'staat' gebruikt, al zou de term overheid beter geschikt zijn in bepaalde situaties, zoals bijvoorbeeld in de bezette Palestijnse Gebieden.

en erop toeziet dat de leerlingen deze kennis daadwerkelijk beheersen (**kwaliteit**).

17. De **regulerende taak** vereist dan weer dat de staat ervoor zorgt dat de kennis die wordt doorgegeven, gericht is op een harmonieuze integratie van het individu in de samenleving (**relevantie, selectie**).

18. De drie taken bepalen de omvang van de opdracht die de staat inzake onderwijs heeft. Afhankelijk van de aspecten van het onderwijssysteem die in beschouwing worden genomen, kan een van deze drie taken zwaarder wegen, met als gevolg dat de manier waarop invulling wordt gegeven aan deze opdracht, kan verschillen.

19. Zo kan er een onderscheid worden gemaakt tussen twee onderwijsblokken: het basisonderwijs en het beroepsvoorbereidend onderwijs. Afhankelijk van het overwicht van een van de drie taken, gelden voor beide onderwijsblokken niet noodzakelijkerwijze dezelfde regels inzake universele toegang, rechtvaardigheid of financiering.

20. **Het basisonderwijs** (waar de herverdelende taak zwaarder weegt) vormt het gemeenschappelijke deel en de staat moet erop toezien dat alle burgers toegang hebben tot dit onderwijs. Idealiter wordt hier het pad naar het actieve leven geëffend. Het basisonderwijs moet voor iedereen toegankelijk zijn en het is zaak dat de leerlingen de kennis die er wordt aangereikt, in zich opnemen. Aangezien het basisonderwijs de hoeksteen vormt van ontwikkeling en de bevordering van gelijke kansen, zijn een rechtvaardige toegang tot en rechtvaardige slaagkansen op dit onderwijsniveau een absolute prioriteit.

21. **In het beroepsvoorbereidend onderwijs** (waar de regulerende taak zwaarder weegt) wordt specifieke kennis doorgegeven die het individu in staat stelt aan het actieve leven deel te nemen. Het bestaat uit verschillende onderwijsniveaus: algemeen middelbaar, technisch en beroepsonderwijs en universitair onderwijs. Een eigentijds en kwalitatief beroepsvoorbereidend onderwijs vergt grote investeringen en moet voortdurend worden aangepast aan de economische en sociale situatie. In deze onderwijssystemen moet erop worden toegezien dat de opleiding wordt afgestemd op de werkgelegenheid, op basis van een vooruitziende visie op de ontwikkeling van het land. Er moet een zorgvuldige en doordachte keuze worden gemaakt van de studierichtingen die uitzicht bieden op werk en van de methodes. De universele toegang wordt hier in ruime mate beperkt door de mogelijkheden om de kennis die in de samenleving en in de economie werd verworven, te benutten of te valoriseren. In dit soort onderwijs weegt de regulerende taak van de staat zwaarder, ook al is hier eveneens een herverdelende taak voor de staat weggelegd, meer bepaald met het oog op echte sociale mobiliteit. De Belgische samenwerking zal er daarom nauwgezet op toezien dat rechtvaardige toegang tot en rechtvaardige slaagkansen in het beroepsvoorbereidend onderwijs gewaarborgd blijven. Dit houdt in dat het overgangsperscentage² op basis van de competenties wordt geregeld en dat maatregelen worden getroffen om de minstbedeelden ten laste te nemen.

² Percentage van de leerlingen in het laatste jaar van een cyclus, dat in een betreffend jaar mag overgaan naar de volgende cyclus. Bv.: percentage van de leerlingen in het zesde lager, dat in 2013 naar het eerste middelbaar mag overgaan.

22. Er is een spanningsveld tussen de drie taken van de staat en ook tussen het individuele voordeel en het collectieve voordeel. Dit spanningsveld is groter naarmate de middelen schaarser zijn. De partnerlanden van België zijn dan ook genoodzaakt om keuzes te maken die rekening houden met de situatie ter plaatse.

23. Processen op het gebied van onderwijs verlopen langzaam, niet alleen vanwege de schaarse middelen en de ingewikkelde mechanismen die moeten worden ingevoerd, maar ook vanwege de sociale en culturele weerstand bij de bevolking. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de tenuitvoerlegging van de bovenvermelde principes moet worden beschouwd als een continu proces dat in de tijd gespreid is (continuüm). Zowel bij het bepalen van de doelstellingen als bij de follow-up/evaluatie zullen de Belgische actoren dan ook prioritair rekening houden met de uitgangssituatie en met de richting die de veranderingen zullen uitgaan.

24. In landen in crisis of in een fragiele situatie is de verleiding groot om de staat te omzeilen en de onderwijssteun aan andere begunstigden toe te kennen. Op die manier bevestigen de donoren het zich terugtrekken van de staat. Ze doen afstand van het idee van een herverdeling van de kennis en aanvaarden dat de armsten worden uitgesloten. Ten slotte wordt het onderwijslandschap op die manier nog veel complexer, wat later dan weer een belangrijke hinderpaal zou kunnen zijn bij de herstructurering van het onderwijssysteem. Daarom steunt de Belgische samenwerking overal, maar vooral in deze staten, de instandhouding en ontwikkeling van de onderwijssystemen die onder het gezag van de staat vallen.

4. Leidende principes en pistes voor het operationaliseren

25. Hoewel de volgende drie leidende principes niet specifiek zijn voor de onderwijssector moeten ze vanwege de centrale rol die voor het partnerland is weggelegd, toch in de strategie worden geïntegreerd. Hierna worden enkele pistes voor het operationaliseren aangereikt:

- De politieke wil van de partnerlanden en van de donoren ondersteunen en versterken.
- De capaciteit van de partners op het gebied van beheer en bestuur van het onderwijssysteem versterken.
- De doeltreffendheid van de hulp verhogen.

4.1 De politieke wil van de partnerlanden en van de donoren ondersteunen en versterken

26. Onderwijs speelt een fundamentele rol bij de bestrijding van de armoede en bij het doorgeven van de burgerschapswaarden. Wanneer er enkele jaren te weinig aandacht wordt besteed aan onderwijs, heeft dit negatieve sociale en economische gevolgen die op lange termijn voelbaar zijn. Het is dan ook van essentieel belang het politiek engagement van de partnerlanden en van de donoren op het gebied van onderwijs te ondersteunen en te versterken. De onderwijssystemen moeten te allen tijde van voldoende middelen worden voorzien en hoge prioriteit genieten. De politieke wil kan worden gemeten aan de hand van de volgende indicatoren: het aandeel van onderwijs in de

financiering (donor) of in de staatsbegroting (partnerland), het aantal en de kwalificatie van het personeel, het bestaan van nationale onderwijsplannen of – strategieën, de kwaliteit van de beleidsdialoog en van de samenwerking.

Pistes voor het operationaliseren

- **Initiatieven steunen die onderwijs hoog op de internationale agenda plaatsen en de zichtbaarheid van het politieke engagement van de partners en de donoren op onderwijsgebied verhogen.**

27. Ervoor ijveren dat de indicatoren voor het meten van de politieke wil systematisch worden gebruikt in de internationale werkzaamheden: peer-reviews (DAC), statistieken (UNESCO), verslag over de donortoezeggingen (GPE, EU). Bepreken dat de indicatoren voor het meten van de politieke wil in alle partnerlanden op dezelfde manier worden gebruikt: gezamenlijke follow-up, voorbereiding van samenwerkingsprogramma's, sectorale politieke dialoog, enz.

28. Bij de partnerautoriteiten pleiten voor de openbaarmaking van de financieringen en acties in deze sector en voor het invoeren van mechanismen die de bevolking de mogelijkheid geven om vragen te stellen over deze thema's.

- **Pleidooi systematiseren.**

29. De boodschappen van het lokale partnerschap meenemen in de beleidsdialogen op hoog niveau, de gemengde commissies en de basisnota's van de samenwerkingsprogramma's (ongeacht of de sector al dan niet als prioritair is aangemerkt). Andere donoren, met name de EU, aanmoedigen om dit voorbeeld te volgen.

- **Meer financiering op maat van de sector stimuleren.**

30. Gezien de positieve impact die het HIPC-initiatief (Highly Indebted Poor Countries) voor de schuldverlichting had op de nationale beslissingen inzake de financiering van het onderwijs³, de grote donoren van algemene begrotingssteun (EU, WB, IMF) aanzetten om de toekenning van schuldverlichting en van prestatiegerelateerde tranches te koppelen aan een grotere nationale investering in het onderwijs. Deze taak is weggelegd voor de ambassades in de partnerlanden en, vooral, voor de permanente vertegenwoordigingen bij de voornoemde instanties. Dat geldt ook voor de prestatiegerelateerde tranches van de Belgische samenwerking.

31. In de minst ontwikkelde landen (MOL) ervoor ijveren dat de donoren, en in het bijzonder de EU en de lidstaten die in het land aanwezig zijn, het algehele niveau van financiering van het onderwijs in het algemeen en van het basisonderwijs, in het bijzonder, handhaven. De ambassades zullen de desbetreffende permanente vertegenwoordigingen en de zetel informeren over de boodschappen die ze aan de Raad van de EU en in de comités en fora's waar België vertegenwoordigd is, moeten overbrengen.

32. De voorbereiding en goedkeuring van financieringsverzoeken aan het "Global Partnership for Education" (GPE)⁴ steunen.

³ Het HIPC-initiatief pleitte ervoor dat de budgettaire ruimte die door de schuldverlichtingsoperaties is vrijgekomen geherinvesteerd wordt in de sociale sectoren.

⁴ Het *Global Partnership for Education* is een internationaal initiatief dat in 2002 door de donoren in het leven werd geroepen om sneller vooruitgang te boeken op het gebied van de MDG onderwijs. Het partnerschap bestaat uit vertegenwoordigers van de partnerlanden, van de bilaterale en multilaterale donoren, van het maatschappelijk middenveld, en van de privé-sector.

4.2 De capaciteit van de partners inzake het beheer en management van hun onderwijssysteem versterken

33. Voor zover het onderwijs onder de staat ressorteert, is het zaak erop toe te zien dat deze over de nodige capaciteit beschikt om het onderwijssysteem te beheren en te sturen. Deze noodzaak is nog duidelijker merkbaar wanneer de onderwijssystemen moeten worden geherstructureerd, hervormd en verder uitgebouwd. De versterking van de capaciteit geldt voor de nationale capaciteit en, in voorkomend geval, voor de gedecentraliseerde capaciteit. Onrechtstreeks geldt deze noodzaak ook met betrekking tot de capaciteit inzake het beheer van de overheidsfinanciën en, in het algemeen, met betrekking tot goed bestuur, zij het dat de vormen van steunverlening in dit geval verschillen.

Pistes voor het operationaliseren

- **Een gedocumenteerde en geplande actie.**

34. De ambassades ijveren binnen de partnerschappen voor de verwezenlijking van een functionele en organisationele audit van het Ministerie van Onderwijs en, in voorkomend geval, van de gedecentraliseerde organen van het Ministerie alsmede voor de integratie in de jaarplanningen van de capaciteitsversterking die nodig is om deze audits uit te voeren.

- **Middelen.**

35. In de landen waar de onderwijssector als prioritair is aangemerkt, zal een deel van de in de jaarplannen ingeschreven opleidingen ten laste komen van het programma "studiebeurzen".

36. De ToR van de technisch assistenten van BTC formuleren op objectieve wijze de kennis en vaardigheden die de ambtenaren van de partnerlanden aan het eind van het programma zullen verworven hebben. Er zal een tussentijdse evaluatie en een eindevaluatie worden verricht om na te gaan of deze doelstellingen werden gehaald.

37. De lokale universiteiten moeten de partnerlanden op lange termijn van de nodige capaciteit voor het beheer van hun onderwijssysteem voorzien. België zal de universitaire actoren ertoe aanzetten samen met hun lokale partners na te gaan op welke wijze de universiteiten kunnen bijdragen tot de uitbouw van deze capaciteit (statistische analyse, docimologie, bijvoorbeeld) en welke vormen van steun de universitaire samenwerking kan bieden om deze taak tot een goed einde te brengen. De Belgische universitaire samenwerking zou, in voorkomend geval, aan de ambassade een mandaat kunnen verlenen om deze analyses, knelpunten en voorstellen mee te nemen in de partnerschappen en in de beleidsdialoog met de autoriteiten van de onderwijssector.

4.3 De hulpdoeltreffendheid vergroten

38. Dat de beleidsmaatregelen inzake hulpdoeltreffendheid niet daadwerkelijk tot een vermindering van de transactiekosten hebben geleid, doet niets af aan de gunstige weerslag die ze hadden op de responsabilisering van de staten en aan het gegeven dat ze een einde maakten aan de verspilling ingevolge de overlapping van de donoren. De verdeling van de middelen over de verschillende begrotingsposten houdt nu meer rekening met de verschillende aspecten van de onderwijssystemen. In plaats van alle middelen aan te wenden voor het zichtbaarheidsaspect (bouw van scholen en levering van leermateriaal) wordt er nu geleidelijk ruimte gecreëerd voor de administratieve noden, de

noden van het onderwijs- en stafpersoneel dan wel voor doelgerichte beleidsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld de maatregelen die zijn toegespitst op gendergelijkheid.

Pistes voor het operationaliseren

- **Steunverlening op grond van de nationale beleidsmaatregelen.**

39. Een onderwijssysteem is een geheel dat is opgebouwd rond de vooropgestelde doelen en geen verzameling van uiteenlopende tijds- of plaatsgebonden acties. De doelstellingen, strategieën, uit te voeren acties en te behalen resultaten worden vastgelegd in de nationale beleidsmaatregelen. Zij staan garant voor de coherentie van de acties en de duurzaamheid van de resultaten.

40. Afstemming op de nationale beleidsmaatregelen en programmaties is een beoordelingscriterium dat zal worden meegewogen in alle programma's die door de Belgische samenwerking worden gefinancierd. Bij ontstentenis van dergelijke beleidsmaatregelen en/of de programmatie ervan op korte en middellange termijn⁵, zal de ambassade de autoriteiten van de partnerlanden aanmoedigen om daar werk van te maken. De middelen die de Belgische samenwerking daarvoor zal aanwenden zullen in de samenwerkingsprogramma's worden ingeschreven.

- **Stakeholders op één lijn.**

41. Ten aanzien van de onderwijssystemen in hun geheel beschouwd, kan geen enkele stakeholder in zijn eentje het verschil maken. Het is de collectieve en overlegde actie binnen de partnerschappen, onder de leiding van de autoriteiten van de partnerlanden, die het mogelijk maakt de verschillende vormen van steunverlening en de beleidsdialog op de prioriteiten af te stemmen en overlapping en verspilling te voorkomen.

42. Met de steun van BTC en mogelijkerwijze andere Belgische actoren, zal de ambassade deelnemen aan het sectoraal of interministerieel overleg binnen het partnerschap. Ze zal bijdragen tot de dynamisering ervan.

43. De Belgische samenwerking kiest voor gezamenlijke beleidsdialogen die worden aangestuurd door de leidende partner. De ambassade helpt bij de voorbereiding ervan en ziet erop toe dat deze beleidsdialogen vooral oog hebben voor een klein aantal kernboodschappen en dat ze duidelijk aangeven welke resultaten moeten worden gehaald en binnen welke tijdspanne deze moeten worden verwezenlijkt. De beleidsdialogen zijn gebaseerd op de resultaten van collectieve evaluaties (gezamenlijke beoordelingen van de onderwijssector) waar de Belgische samenwerking zich zal bij aansluiten.

44. Ter ondersteuning van de ontwikkeling van de sector zal de Belgische samenwerking streven naar een gezamenlijke aanpak van de overdracht van capaciteit en van onderzoeken en studies (doelstellingen, ToR, keuze van deskundigen, financiering) en zal ze erop toezien dat de actoren de resultaten van deze werkzaamheden met elkaar delen.

⁵ Deze beleidsmaatregelen en programmaties zijn meestal voorhanden in het basisonderwijs. Ze zijn een voorwaarde voor de toekenning van een financiering door het GPE. Voor de andere onderwijsniveaus, en met name het technisch en beroepsonderwijs, zijn er vaak geen beleidsmaatregelen en programmaties of bevinden deze zich nog in een vroeg stadium.

45. De ambassade betreft bij deze processen alle Belgische actoren die op het terrein werkzaam zijn alsmede hun lokale partners. Elke gezamenlijke beoordeling van de sector wordt voorafgegaan door ten minste een overlegbijeenkomst die de ambassade organiseert.

46. De Belgische samenwerking gaat op zoek naar synergieën met de stakeholders van de sector. Deze synergieën zijn vastgelegd in het samenwerkingsprogramma (SP), in de identificaties en formuleringen. Het ontbreken van synergieën kan aanleiding geven tot een heroriëntering van de besteding van de fondsen.

47. Als stakeholder is het van belang dat het lokale maatschappelijk middenveld een soortgelijke aanpak hanteert (keuze van een leidende partner, deelname aan gezamenlijke werkzaamheden, overleg, synergieën, enz.). De actoren van de niet-gouvernementele samenwerking moedigen hun lokale partners hierbij aan. Deze dimensie wordt meegewogen in de beoordeling van de programma's die aan DGD worden voorgelegd.

- **Hulpmodaliteiten die bevorderlijk zijn voor de responsabilisering van de partnerlanden en een stroomlijning van de uitgaven.**

48. Aangezien de uitbouw van de onderwijssystemen onder de staat ressorteert, is het normaliter ook zijn taak om de financiering ervan te beheren. Zwakke administraties, gebrekkig beheer van de overheidsfinanciën, corruptie, maar ook de afwachtende houding van de donoren, kunnen budgettaire, zij het sectorgebonden, hulp in de weg staan. Daarom koos de Belgische samenwerking voor een portefeuillebenadering: een combinatie van projecten en begrotingshulp. Hoewel een dergelijke benadering in lijn is met de situaties op het terrein, is en blijft het de verantwoordelijkheid van de Belgische samenwerking de capaciteit van de staten om de financiering van hun onderwijssysteem te beheren, geleidelijk te versterken. Naarmate deze capaciteit toeneemt, zouden ook de rechtstreekse overmakingen ter ondersteuning van het onderwijs moeten toenemen.

49. In het verlengde hiervan wordt de verhouding projecthulp in de portefeuilles van de gouvernementele samenwerking en de steun die met het oog op een deugdelijk nationaal beheer van de financieringen van de onderwijssector vereist is, bij elk nieuw samenwerkingsprogramma opnieuw beoordeeld. Deze evaluatie is gebaseerd op de bevindingen van het partnerschap van de sector en op de rapporten van de grote donoren van begrotingshulp. Het vademecum inzake de voorbereiding van de samenwerkingsprogramma's zal in die zin worden bijgesteld.

- **Uitgelezen partners om de hulpdoeltreffendheid te versterken.**

50. De Belgische samenwerking zal haar banden op nationaal niveau met EDUCAID⁶, een convergentie-instrument voor alle Belgische onderwijsactoren, en op internationaal niveau met het Global Partnership for Education (GPE)⁷ herbevestigen.

⁶ Platform dat wordt gefinancierd door de Belgische samenwerking en waarachter APEFE en VVOB de drijvende kracht zijn. Het verenigt alle Belgische actoren van de onderwijssector.

⁷ GPE verstrekt hulp via de lokale donorgemeenschappen en laat zich leiden door de processen die zich op landenniveau voltrekken. De sectorale begrotingshulp geniet zo

5. Prioriteiten en pistes voor het operationaliseren

51. België bepaalt drie prioriteiten voor zijn interventies in de onderwijssector:

- De steun van de Belgische samenwerking toespitsen op het basisonderwijs en het technisch en beroepsonderwijs.
- De steun van de Belgische samenwerking vooral aanwenden voor de minst ontwikkelde landen (MOL), waar meer dan 10% van de kinderen geen toegang heeft tot onderwijs en/of minder dan 60% van de kinderen het basisonderwijs afmaakt.
- Een evenwicht bewerkstelligen tussen toegankelijk, onpartijdig en hoogwaardig onderwijs.

5.1 De steun van de Belgische samenwerking toespitsen op het basisonderwijs en het technisch en beroepsonderwijs

52. Om versnippering van middelen te voorkomen, met name in landen waaraan de Belgische samenwerking amper of geen budgettaire hulp verleent, zal de Belgische samenwerking alles inzetten op twee dringende aandachtspunten: universele toegang tot het basisonderwijs omdat zulks de eerste aanzet tot kansengelijkheid geeft, en het technisch en beroepsonderwijs omdat dit soort onderwijs een belangrijke factor is in de strijd tegen de armoede en omdat het een maximum aantal jongeren de kans biedt om zelf aan de ontwikkeling van hun land mee te werken.

53. Dankzij de aandacht die het basisonderwijs sinds 2000 geniet, kon er op tal van punten al aanzienlijke vooruitgang worden geboekt. De inspanningen die worden geleverd met het oog op de toegang tot het basisonderwijs beginnen al vruchten af te werpen. Ook is het zo dat tal van landen vandaag over de vereiste instrumenten beschikken om deze subsector beter te beheren (solide partnerschappen, betrouwbare gegevens, nationale plannen, enz.). De aandacht verschuift naar kwaliteit en gelijkheid.

54. De uitbouw van het technisch en beroepsonderwijs is nauw verweven met de toekomstvisie die de leiders voor hun land voor ogen hebben en met de kansen die ze creëren. Al het werk dat nog moet worden verzet houdt niet alleen verband met de onderwijssector, maar ook met andere sectoren zoals justitie, economie, financiën, infrastructuur en de algemene ontwikkelingsdoelstellingen. Dat alles maakt bij uitstek deel uit van de opdrachten van een sterk nationaal leiderschap en interministeriële coördinatie, en moet worden meegewogen in een doordachte programmatie die is ingegeven door een grondige analyse van de arbeidsmarkt en van de vraag naar opleiding. Het welslagen van dit onderwijsniveau dat zowel naar boven als naar beneden nauw verbonden is met de ontwikkeling van de economie, zal in grote mate afhankelijk zijn van de intensiteit en kwaliteit van de betrekkingen tussen de (centrale en gedecentraliseerde) overheden, de (formele en informele) privé-sector, de academische wereld, de donoren van het land en het maatschappelijk middenveld.

de voorkeur en elke steunverlening door het GPE gebeurt in de vorm van gedelegeerde samenwerking via de donoren van het lokaal partnerschap dat door de autoriteiten werd aangesteld. Het financieringsbesluit wordt genomen op grond van de plannings die de nationale autoriteiten samen met hun partners opstellen.

Pistes voor het operationaliseren

- **Een dynamische en creatieve Belgische samenwerking die deelneemt aan werkgroepen op het niveau van de partnerlanden en aan relevante internationale initiatieven.**
- **Wat het basisonderwijs betreft, een deel van het budget aanwenden om inzake de verwezenlijking van de MDGs sneller vooruitgang te boeken, een einde te maken aan de verspilling, leerdoelstellingen en leerprogramma's te evalueren.**

55. De ambassades zullen zich inzetten om te bewerkstelligen dat een deel van ongeveer 60%⁸ van het onderwijsbudget (interne en externe middelen) aan basisonderwijs wordt besteed.

56. De Belgische samenwerking ziet erop toe dat uitvoering wordt gegeven aan de strategieën die ten doel hebben het aantal vroegtijdige schoolverlaters en het aantal bisstudenten zoveel mogelijk te beperken.

57. Nu almaar vaker het begrip basisonderwijs in plaats van het begrip lager onderwijs wordt gehanteerd, zal de Belgische samenwerking ervoor ijveren dat waarden en kennis en vaardigheden die in het beroepsleven nuttig kunnen zijn in de leerdoelstellingen en -programma's worden opgenomen en dat voldoende aandacht wordt besteed aan het ontwikkelen van activiteiten die verband houden met beroepskeuzevoorlichting.

- **Een technisch en beroepsonderwijs dat geënt is op gedocumenteerde nationale strategieën die onder het toezicht van de autoriteiten van de partners in samenspraak met alle stakeholders werden uitgestippeld.**

58. De ambassades zullen de beleidsdialoog (dialoog op sectoraal, interministerieel en hoog niveau) ten gunste van de ontwikkeling van een nationale strategie kracht bijzetten. Elke steunverlening aan het technisch en beroepsonderwijs begint met de ondersteuning van een nationale strategie. In het verlengde hiervan zullen de ambassade en de BTC zich ervan vergewissen of de vereiste overlegorganen en multidisciplinaire werkgroepen voorhanden zijn of kunnen worden opgericht. In deze organen en werkgroepen moeten alle stakeholders vertegenwoordigd zijn (de betrokken ministeries, de donoren van de onderwijssector en de grote internationale donoren, de privé-sector, de academische wereld en het maatschappelijk middenveld). De ambassade en de BTC zullen deze organen aanmoedigen om een planning van de te financieren onderzoeken op te stellen alsmede een schema inzake de spreiding ervan over de verschillende stakeholders (arbeidsmarktonderzoek, vakrichtingen met jobkansen, methodologieën, toegang tot krediet, administratieve en juridische maatregelen die bevorderlijk zijn voor het ondernemingsklimaat en het beheer van de werkgelegenheid).

- **Voor het technisch en beroepsonderwijs, nationale strategieën die gelijke tred houden met de tewerkstellingsmogelijkheden.**

59. De Belgische samenwerking ziet er nauwlettend op toe dat de strategieën voor het technisch en beroepsonderwijs terdege rekening houden met de kansen die de ontwikkelingsprogramma's bieden. Daarnaast besteedt ze

⁸ Indicatief cijfer dat afhangt van de doelstellingen, de strategieën en de realiteit van de partnerlanden.

bijzondere aandacht aan de noden van de overheidsdienst, aan de niet-formele sectoren en aan de creatie van (zij het zeer kleine) ondernemingen. Ook de groene thema's (duurzame ontwikkeling en energie) moeten de nodige aandacht krijgen.

5.2 De steun van de Belgische samenwerking vooral aanwenden voor de minst ontwikkelde landen (MOL), waar meer dan 10% van de kinderen geen toegang heeft tot onderwijs en/of minder dan 60% van de kinderen het basisonderwijs afmaakt

60. Deze geografische concentratie is een afspiegeling van de verbintenissen die België rond de MDGs is aangegaan, en met name van de noodzaak om inspanningen te blijven leveren teneinde niet alleen de toegang tot onderwijs maar ook de doelmatigheid ervan te garanderen. Deze prioriteit kan worden uitgebreid tot de middeninkomenslanden die worden getroffen door een langdurig conflict.

Pistes voor het operationaliseren

- **De inspanningen opvoeren.**

61. Zowel voor de MOL als voor de middeninkomenslanden die worden getroffen door een langdurig conflict, worden een onderzoek van de onderwijssector en een met redenen omklede beslissing inzake een Belgische financiering systematisch meegewogen in de werkzaamheden voorafgaand aan het opmaken van nieuwe samenwerkingsprogramma's of het verlengen ervan.

62. Op de overlegbijeenkomsten zal België samen met de donoren (met name in het kader van een gezamenlijke programmatie), op zoek gaan naar strategieën die kunnen bijdragen tot een toereikende financiering van de onderwijssector, rekening houdend met de nationale doelstellingen en met de absorptiecapaciteit. In sommige gevallen kan de interventie van de Belgische samenwerking de vorm aannemen van een gedelegeerde samenwerking of zal de onderwijssector als prioritair moeten worden aangemerkt. De richtlijnen inzake de opstelling van samenwerkingsprogramma's zullen in die zin worden aangepast.

5.3 Een evenwicht bewerkstelligen tussen toegankelijk, onpartijdig en hoogwaardig onderwijs

63. De onderwijssystemen hebben als taak te voorzien in een toegankelijk, onpartijdig en hoogwaardig onderwijs. Deze drie variabelen kunnen nog aanzienlijk worden verbeterd met financieringen ter ondersteuning van de sector. Achterhalen welke ter zake de minpunten zijn, op zoek gaan naar de oorzaken, gedifferentieerde oplossingen aanreiken die worden geïntegreerd in de nationale beleidsmaatregelen en in de jaarplanningen, en, tenslotte, de uitvoering van deze oplossingen opvolgen: dat zijn de kerndoelstellingen van de beleidsdialoog en van de opvolgingsactiviteiten van de Belgische samenwerking ter zake. De kwaliteit van de diagnose-instrumenten is in dit verband doorslaggevend.

64. Omdat het maatschappelijk middenveld dicht bij de bevolkingsgroepen staat en de macht heeft om zaken in beweging te krijgen, heeft het een cruciale rol te vervullen met betrekking tot de uitlegging en analyse van de gegevens, het aanreiken van oplossingen en vooral met betrekking tot de opvolging van de uitvoering van deze oplossingen.

65. Ook de universiteiten, die kweekvijvers zijn voor de ontwikkeling, moeten worden betrokken bij de analyse van gegevens en het uitstippelen van bijsturende strategieën alsmede bij de tenuitvoerlegging van deze strategieën, ten minste van de onderdelen die hen aanbelangen.

5.3.1 De toegang tot de onderwijsniveaus en de overgang tussen deze niveaus reguleren

66. Het beheer van de toegang tot het onderwijs omvat het beheer van het aanbod, van de vraag en de regulering van de overgangpercentages tussen de verschillende niveaus. Dat beheer verschilt afhankelijk van het soort onderwijs: basisonderwijs of beroepsvoorbereidend onderwijs (professioneel onderwijs, technisch onderwijs, middelbaar en universitair onderwijs).

67. In het basisonderwijs dat voor iedereen toegankelijk moet zijn, is het beheer van het aanbod toegespitst op het individu: aantal klaslokalen/aantal kinderen dat voor een bepaald onderwijsniveau in aanmerking komt, aantal kinderen per klas, afstand tussen school en woonplaats. In het beroepsvoorbereidend onderwijs, is dit beheer verbonden aan een aantal economische en sociale criteria en ondergeschikt aan de economische ontwikkelingsdoelstellingen van een regio of aan de noodzaak plattelandsvlucht tegen te gaan, bijvoorbeeld. Wat het beroepsvoorbereidend onderwijs betreft, hangen het aantal klassen, de oprichting van instellingen of studierichtingen en de territoriale lokalisatie nauw samen met de marktmogelijkheden en de besluitvorming op het gebied van ontwikkeling.

68. Het beheer van de vraag behelst dat moet worden nagegaan welke punten moeilijk liggen bij de bevolking en dat een gedifferentieerde aanpak wordt gehanteerd. Er is ter zake een sleutelrol weggelegd voor het lokale maatschappelijk middenveld.

69. Het beheer van de overgangpercentages tussen de verschillende onderwijsniveaus en de oriëntatie binnen de studierichtingen zijn van fundamenteel belang voor het evenwicht in de onderwijssystemen en voor een optimalisering van de uitgaven. Dergelijk beheer moet de inspanningen op het gebied van onderwijs en de tewerkstellingsmogelijkheden of ontwikkelingsnoden beter op elkaar afstemmen. Ook op individueel niveau moeten de verwachtingen in verhouding zijn met de slaagkansen. Hoewel het beheer van dit aspect zelden wordt meegewogen in de nationale strategieën is het een uitstekend reguleringsinstrument. Ook hier is een belangrijke rol weggelegd voor de universiteiten. Zij kunnen mechanismen en instrumenten ontwerpen met het oog op een competentiegericht beheer van de overgangpercentages.

5.3.2 Onpartijdig onderwijs

70. De Belgische samenwerking ziet er nauwlettend op toe dat bij de tenuitvoerlegging van de beleidsmaatregelen zowel de gelijkheid in toegang tot het onderwijs als in slaagkansen op onpartijdige wijze gegarandeerd is.

71. In de ontwikkelingslanden brengt toegang tot het onderwijs kosten met zich mee (inschrijvingsgeld en schoolkosten). Daarnaast is er nog de kostprijs die moet worden meegerekend omdat schoolgaande kinderen niet bijdragen aan het gezinsinkomen. Deze kosten vormen een grote hinderpaal voor de toegang tot het onderwijs, vooral voor de minstbedeelde gezinnen. Alleen gratis

onderwijs kan deze sociale ongelijkheid verminderen, zij het dat de minstbedeelden een aantal specifieke maatregelen zouden moeten kunnen genieten.

72. Sociale gelijkheid houdt in dat er gebruik wordt gemaakt van andere wijzen van financiering dan de indirecte belasting op diensten, een vergoeding voor erkende privé- of overheidsactoren, een reglementering die het ontstaan van extra kosten tegen gaat, meer investeringen om overbevolkte klassen te voorkomen, aangezien deze een ongunstige weerslag hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Een doelstelling die voor tal van landen nog niet binnen bereik ligt. De Belgische samenwerking zal er in het bijzonder op toezien dat ter zake voortdurend vooruitgang wordt geboekt. Ze zal zich ook verdiepen in de parallelle financiering van specifieke maatregelen ten voordele van de minstbedeelden: betaling van de kosten, gezinstoelage, huisvesting, enz.

73. De scholing van meisjes heeft een gunstige impact op de economische, humane en sociale ontwikkeling. Het vraagstuk van de gendergelijkheid met betrekking tot toegang tot het onderwijs lijkt inmiddels geregeld te zijn. In sommige regio's volgen zelfs meer meisjes dan jongens onderwijs. Deze goede resultaten mogen evenwel niet uit het oog doen verliezen dat er nog steeds sprake is van ongelijkheid omdat meisjes vaak niet de hele cyclus van het basisonderwijs kunnen afmaken, geen toegang hebben tot de verschillende niveaus van het beroepsvoorbereidend onderwijs, en tijdens de hele duur van hun studies met ongelijkheid hebben af te rekenen. De landen van sub-Sahara Afrika scoren slecht in dit opzicht. Er moet een grondig onderzoek worden gevoerd naar de oorzaken die jonge meisjes verhinderen hun studies af te maken, teneinde passende oplossingen te kunnen aanreiken. Het is zaak groepen vrouwen, meisjes en moeders van het maatschappelijk middenveld bij dit onderzoek te betrekken om de kansen op een oplossing te waarborgen.

74. Ongelijkheid op basis van etniciteit, godsdienst of cultuur is niet alleen krachtens de internationale mensenrechtenverdragen verboden. Dit soort ongelijkheid bevat immers de kiem voor instabiliteit en staat ontwikkeling in de weg. Het is van het grootste belang dat het onderwijs, juist omdat daar de waarden worden doorgegeven en de fundamenten van de toekomstige maatschappelijke positie van de burgers worden gelegd, deze ongelijkheid niet voortzet en ertegen blijft vechten. Geografische opdeling als een van de indicatoren om de toegang tot het onderwijs, de schoolresultaten en het aantal inschrijvingen voor de verschillende onderwijsniveaus en studierichtingen te meten, kan een veelzeggend criterium zijn om aan te geven of er eventueel sprake is van discriminatie op basis van afkomst. Als deze indicatoren wijzen op opvallende geografische verschillen, is het de hoogste tijd om een onderzoek in te stellen teneinde te achterhalen of er wel degelijk sprake is van discriminatie en om de nodige bijsturende maatregelen te nemen.

75. Gelijke toegang tot het onderwijs volstaat niet om gelijkheid als dusdanig te garanderen, er moet immers ook op worden toegezien dat iedereen dezelfde kans op slagen heeft. Het is nu eenmaal zo dat personen die deel uitmaken van een gediscrimineerde bevolkingsgroep geneigd zijn zich te gedragen naar de neerbuigende stereotypering waarvan ze het slachtoffer zijn, waardoor ze van meet af aan veroordeeld zijn om te mislukken en de school vroegtijdig te verlaten. De integratie van personeel dat behoort tot een gediscrimineerde bevolkingsgroep in de klassen en in de besluitvormingsstructuren, de verwijdering van stereotypes uit leer- en leesboeken, de inlassing in de opleiding van leerkrachten van modules die hen bewust maken van de stereotypes die ze

doorgeven en het bijsturen van discriminatoir gedrag zijn enkele geschikte middelen om iedereen meer kans op slagen te geven.

5.3.3 Hoogwaardig onderwijs

76. Wanneer het verstrekte onderwijs er niet in slaagt de leerlingen de onderwezen stof oordeelkundig bij te brengen, betekent zulks dat het onderwijssysteem gefaald heeft. De kwaliteit van het onderwijs rust grotendeels op de schouders van de leerkrachten en het begeleidend personeel. Nu zijn er nog te weinig jongeren die kiezen voor dit beroep⁹, omdat het in hun ogen weinig aanzien geniet en niet erg aantrekkelijk lijkt. Aangezien al deze factoren een grote weerslag hebben op de kwaliteit van het onderwijs, zullen de strategieën en de planning van de onderwijssector zich moeten toeleggen op het opwaarderen van het lerarenstatuut¹⁰, leerkrachten stimuleren en een hoog niveau van motivatie aanhouden, het absentisme bij leerkrachten danig terugschroeven, een betere selectie van kandidaat-leerkrachten doorvoeren en de kwaliteit van de pedagogische basisopleiding optrekken.

77. Een andere factor die ook zwaar doorweegt op de kwaliteit van het onderwijs is de tijd die de kinderen op school doorbrengen. Volgens de internationale normen voor het basisonderwijs (GPE) zijn tussen 850 en 1000 uren per jaar aanbevolen. Welnu, in tal van landen ligt het aantal uren ver onder deze norm. Onderwijssystemen zoals het shift-onderwijs hebben tot gevolg dat eenzelfde klas op één dag bezocht wordt door twee groepen leerlingen, wat een slechte zaak is voor het aantal uren en voor de kwaliteit van het leerproces, ook al zijn de investeringen in klaslokalen hierdoor gedaald.

78. Tot slot moet nog worden vermeld dat de beschikbaarheid van leer- en leesboeken in het basisonderwijs een grote invloed heeft op het leerproces.

Pistes voor het operationaliseren

- **Performante instrumenten voor een kwaliteitsvolle diagnose.**

79. De Belgische samenwerking zal pleiten voor de consolidatie van de nationale systemen voor de verzameling van betrouwbare gegevens en zal erop toezien dat de partners de statistische gegevens voorleggen tijdens strategische oefeningen betreffende de programmatie en de evaluatie. Er zijn weinig indicatoren (bruto percentage schoolgaande kinderen, aantal leerlingen per klas, overgangsperscentage, percentage kinderen dat de school afmaakt, percentage vroegtijdige schoolverlaters, percentage kinderen die hun jaar moeten overdoen, resultaten) en de gegevens worden opgesplitst naar gender, sociaal-economisch niveau en lokalisatie.

80. De Belgische samenwerking zal er ook op aandringen dat regelmatig (om de 4 of 5 jaar) een overheidsrapport over het nationaal onderwijssysteem

⁹ Op de werelddag van de leerkrachten (2012) meldde UNESCO dat drie op vier landen van sub-Sahara Afrika gewag maakten van een schaarste aan leerkrachten - www.uis.unesco.org/data/atlas-teachers/fr.

¹⁰ Om redenen van duurzaamheid wordt het loon van leerkrachten volledig bekostigd met het budget van de staat, een geldverslindende post. De opwaardering van het lerarenstatuut houdt niet noodzakelijk een loonsverhoging in (voor zover dat loon toereikend is om aan de noden van het gezin tegemoet te komen, het loon lijkt trouwens weinig impact te hebben op de kwaliteit van het onderwijs), maar veeleer een verbetering van het imago en van het leefcomfort van de leerkrachten.

(Rapport d'Etat sur le système éducatif National - RESEN) wordt opgesteld. Alle Belgische actoren (met inbegrip van de niet-gouvernementele actoren) worden aangemoedigd om in hun memorie van toelichting naar deze doorlichting van de nationale onderwijssystemen te verwijzen.

81. De Belgische samenwerking pleit ervoor dat wordt teruggegrepen naar onafhankelijke internationale evaluaties van schoolse kennis van het type PASEC (*Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN* voor de Franstalige landen) of van het type SACMEQ (Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality voor de Engelstalige Afrikaanse landen).

- **Waarschuwingssystemen om de aandacht te vestigen op de minpunten.**

82. De ambassades zullen, ook in het kader van de beleidsdialoog over goed bestuur, pleiten voor de instelling van procedures die de bevolking en het maatschappelijk middenveld kunnen hanteren om de bestuurders te interpellieren. Op die manier kunnen problemen in verband met toegankelijk, onpartijdig of hoogwaardig onderwijs snel onder de aandacht van de autoriteiten worden gebracht. Een rapportage over deze waarschuwingssystemen wordt in de gezamenlijke evaluaties verwerkt.

- **Een gedocumenteerde causale analyse met het oog op passende strategieën.**

83. Het bannen van alle vormen van discriminatie vereist een gedragswijziging. De lokale opiniemakers en het maatschappelijk middenveld betrekken bij het zoeken naar oplossingen en uitvoeren ervan, biedt zonder enige twijfel een meerwaarde.

84. DGD zal de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking aansporen om de capaciteit van het lokaal maatschappelijk middenveld ter zake te versterken. DGD zal de universitaire actoren aanmoedigen om in samenwerking met de institutionele partners studenten kennis bij te brengen over docimologie, onderzoekstechnieken, schoolstatistieken en de analyse van onderwijssystemen. Er zou een beroep kunnen worden gedaan op de beursprogramma's.

- **Permanente opvolging door alle Belgische actoren.**

85. De attachés en alle Belgische actoren waken, in het kader van de beleidsdialoog, over de opvolging en de evaluatie, en, in het kader van de besluitvorming over de financiering van de studies, over de volgende aspecten : (i) afstemming van het aanbod; (ii) voor alle onderwijsniveaus, het slopen van de hinderpalen die de vraag in de weg staan; (iii) de invoering van mechanismen voor het beheer van de overgang tussen de verschillende onderwijsniveaus en van evaluatiesystemen die een oriëntatie en een beheer van de prestatiegebaseerde overgangpercentages mogelijk maken; (iv) systematische meeweging van de dimensies inzake gelijkheid; (v) integratie van kwaliteitsbepalende factoren in de strategieën en nationale programmaties.

6. De opvolging en het ownership van het bepaalde in de strategienota bijsturen

86. De onderwijsstrategie moet bekend zijn en door alle actoren van de Belgische samenwerking worden geïntegreerd. Ze moet als uitgangsbasis worden gebruikt bij de voorbereiding van de programmaties, de besluitvorming inzake financiering, de uitvoering en de opvolging van de gefinancierde acties en, tot slot, bij de interne en externe evaluaties. De onderwijsstrategie vormt de rode draad voor de beleidsdialoog met de partnerlanden en voor de standpunten die België in de internationale fora zal innemen. In het kader van de wederzijdse verantwoordelijkheid, stelt ze de partners van de Belgische samenwerking in kennis van de punten waarop de Belgische samenwerking zal toezien bij de uitvoering van de financieringen.

Pistes voor het operationaliseren

- DGD zal voor de personeelsleden van DGD en de BTC, voor de attachés en voor de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking bijeenkomsten organiseren waarop de strategie wordt uiteengezet.
- DGD stelt op basis van deze strategienota een check-list op voor de identificatie, de formulering en de opvolging van de gouvernementele samenwerking.
- DGD maakt een standaarddocument op met de beweegredenen en aandachtspunten van de Belgische samenwerking voor de onderwijssector. Tijdens de voorbereiding van de samenwerkingsprogramma's wordt met de partners over dit document onderhandeld en wordt het aangepast aan de realiteit van elk land. Het document wordt bij de basisnota en de bijzondere regeling gevoegd. Aangezien het document als basisdocument voor de uitvoering zal dienen, gaat het ook als bijlage bij de uitvoeringsovereenkomst.
- DGD zal met elke categorie actoren apart of met alle actoren samen (BTC, VVOB, APEFE, universiteiten, ngo's) een jaarlijkse bespreking organiseren over alle punten die verband houden met de uitvoering van de strategie.

Bijlage 1

Nuttige boodschappen voor elk onderwijsniveau dat niet aan bod komt in de strategienota

De volgende voorstellen kunnen nuttig zijn voor de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking, met inachtneming van hun beheersautonomie en recht op initiatief alsmede voor de ambassades en DGD, wanneer het erop aankomt een standpunt in te nemen ten aanzien van de volgende subsectoren van het onderwijs: voorschools onderwijs, algemeen middelbaar onderwijs, alfabetisering, niet-formeel onderwijs en universitair onderwijs.

Voorschools onderwijs

Het onderwijs in de vroege kinderjaren is het onderwijsniveau waarop de overdracht van kennis het meest rechtstreeks verbonden is met het gezin en de familie, in ruimere zin. Het is een van de belangrijkste fasen van het onderwijs. Studies tonen aan dat activiteiten die jongere kinderen stimuleren en een kwaliteitsvolle voeding een enorme invloed hebben op de levenslange intellectuele ontwikkeling. Om gelijke toegang tot het onderwijs te bewerkstelligen, moet aan dit onderwijsniveau de grootste aandacht worden besteed. Welnu, de manier waarop het voorschools onderwijs in de industrielanden wordt georganiseerd (kinderdagverblijven, peuterspeelweelden) komt overeen met de wijze waarop het gezin, het werk en de wooncultuur in de industrielanden worden georganiseerd. Die structuren naar de partnerlanden overhevelen heeft weinig zin en zou zelfs schadelijk kunnen blijken voor de overdracht van de specifieke culturele waarden, voor de opbouw van het sociale weefsel en voor de opvatting van de ouders over hun rol in de opvoeding van hun kinderen. Daarnaast is het ook zo dat het creëren van voorschoolse structuren de bouw en het onderhoud van gebouwen en de financiering van leerkrachten vereist. Aangezien deze posten veel geld kosten, wordt het voorschools onderwijs meestal niet in de beleidskeuzes meegewogen. Rekening houdend met de kosten van voorschools onderwijs en de afstand tussen woonplaats en opvangstructuur, zijn de armsten vaak niet gebaat bij voorschools onderwijs.

De gezondheidszorgstrategieën van de Belgische samenwerking zullen de gezondheidszorg op school, zowel preventieve gezondheidszorg – met name inentingen - als curatieve gezondheidszorg en de voeding van kinderen op voorschoolse leeftijd als een prioriteit inbedden in een geïntegreerde visie op de gezondheidszorg.

Binnen de partnerschappen zullen de attachés ervoor pleiten dat de vertegenwoordigers van het ministerie van gezondheid worden betrokken bij de opstelling van de nationale strategieën, de jaarlijkse programmaties en de gezamenlijke sectorale evaluaties van de onderwijssector teneinde met mensen die deel uitmaken van het onderwijssysteem van gedachten te wisselen over de noden, de doelstellingen, de strategieën en de resultaten van de programma's inzake gezondheidszorg en voeding voor kinderen op schoolleeftijd en op voorschoolse leeftijd.

Bij de bepaling van de strategieën en de jaarlijkse programmaties zullen de attachés internationale samenwerking ervoor ijveren dat met name buiten de steden de voorkeur wordt gegeven aan voorschools niet-structureel onderwijs in familiaal verband. De rol van de staat zou dan beperkt zijn tot het ontwikkelen van animatieactiviteiten voor ouders en kinderen (opleiding van animatoren, ontwerpen van speelgoed met plaatselijk materiaal, rondreizende bussen die in de dorpen activiteiten aanbieden, enz.). Soortgelijke activiteiten hebben het voordeel dat ze weinig geld kosten en toch een groot deel van de bevolking bereiken, met inachtneming van hun leefwijze en plaatselijke culturele gewoontes.

Omdat animatie dicht bij de bevolking staat, zou ter zake een rol kunnen zijn weggelegd voor het maatschappelijk middenveld en de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking zouden de capaciteit van hun partners op dit punt oordeelkundig kunnen versterken.

De Belgische vertegenwoordigingen zullen zich (op lokaal en internationaal niveau) inzetten om de methode van evaluatie van het onderwijs in de vroege kinderjaren¹¹ te wijzigen, zodat beter rekening wordt gehouden met de aspecten gezondheidszorg en voeding, enerzijds,¹² en de stimulering van het jonge kind in familiaal verband, anderzijds¹³.

Het algemeen middelbaar onderwijs

Omdat het in de internationale strategieën onderbelicht bleef en wellicht ook omdat het basisonderwijs na de Milleniumverklaring alle aandacht kreeg, wordt het algemeen middelbaar onderwijs vaak uit het oog verloren bij de beleidsmaatregelen inzake onderwijs. Dit onderwijsniveau vervult nochtans een belangrijke rol binnen de onderwijsketen. Bij de uitstippeling van de strategieën en de jaarlijkse programmatie, zullen de Belgische vertegenwoordigingen in de partnerlanden erop toezien dat dit onderwijsniveau voldoende financiële steun ontvangt, nagaan of de programma's en leerprogramma's moeten worden herzien en of in een selectie van kandidaat-leerkrachten moet worden voorzien om verspilling van de middelen te voorkomen.

Alfabetisering en niet-formeel onderwijs

Alfabetisering en niet-formeel onderwijs ressorteren vaak onder een apart ministerie (sociale zaken). Ze zijn dan ook zelden terug te vinden in de nationale strategieën voor de onderwijssector. Dat alfabetisering en niet-formeel onderwijs een soort tweede-kansonderwijs zijn dat zich vaak richt op de armste bevolkingsgroepen, doet niets af aan het belang ervan. Door de flexibele aard van dit soort onderwijs en ook omdat het dicht bij de bevolking staat, is dit veeleer een taak voor de niet-gouvernementele samenwerking. DGD zal de initiatieven ter zake van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking dan ook aanmoedigen. Aangezien alfabetisering de beste resultaten oplevert wanneer ze hand in hand gaat met een levensproject of een beroepsproject, lijkt het raadzaam in de partnerlanden synergieën met de beroepsopleiding aan te moedigen (delen van marktanalyses, lokalen of instructeurs, erkenning van attesten door het formeel onderwijs, enz.).

¹¹ Het huidig aantal kinderen in voorschoolse structuren.

¹² Het aantal kinderen op raadpleging naar leeftijd en geslacht, het aantal medische schoolbezoeken per jaar, het voorhanden zijn van voedingsprogramma's en het aantal kinderen die ervoor in aanmerking komen.

¹³ Het aantal en de geografische spreiding van animatieactiviteiten, het aantal kinderen en ouders die eraan hebben deelgenomen.

Het universitair onderwijs

De Belgische universitaire samenwerking, die door de partners van het Zuiden erg gewaardeerd wordt, is een interinstitutionele samenwerking. Dat is ook de reden waarom deze vorm van samenwerking geen deel uitmaakt van de in deze nota vastgelegde prioriteiten, ook al neemt ze binnen de onderwijsvoorzieningen van de Belgische samenwerking een belangrijke plaats in. Voor de universitaire samenwerking worden hoge bedragen uitgekeerd. Ze bekleedt een belangrijke plaats in de Belgische niet-gouvernementele samenwerking en, met name, in de Belgische maatregelen ter ondersteuning van de onderwijssector. Het is dus niet de taak van de gouvernementele samenwerking te voorzien in de financiering van deze sector, die meestal onder een apart ministerie ressorteert. Mocht in de vraag om sectorale steun toch de vraag worden gesteld, dan moet DGD eerst haar toestemming verlenen.

De omvangrijke middelen die ter financiering van de universitaire opleiding worden toegekend, wijzen op het belang voor de partnerlanden van de opleiding van kaderleden van hoog niveau die de ontwikkeling van hun land in een stroomversnelling kunnen brengen. In dat opzicht zijn universiteiten een kweekvijver van toekomstige kaderleden, wat bevorderlijk is voor de ontwikkeling van een land. Dit neemt niet weg dat universiteiten in tal van landen deze rol nog niet naar behoren vervullen. Zo komen ze nog onvoldoende tegemoet aan de nood aan kennis in de partnerlanden die werken aan de hervorming van hun onderwijssysteem. De Belgische universitaire samenwerking zou zich derhalve meer kunnen toeleggen op de faculteiten pedagogie om de partnerlanden te voorzien van de nodige kaderleden die zich in de toekomst zullen toeleggen op de analyse en de hervorming van het onderwijssysteem, de uitstippeling van passende beleidsmaatregelen, de opleiding van een deel van de leerkrachten, het vastleggen van leerprogramma's, het goedkeuren van leerboeken, enz. DGD zal ernaar streven de synergieën tussen de universitaire samenwerking en de gouvernementele samenwerking op te voeren, meer bepaald bij de voorbereiding van samenwerkingsprogramma's voor de onderwijssector en bij de beoordeling van de universitaire programma's.

Wat deze subsector betreft, richt de Belgische samenwerking haar inspanningen op de sectorale beleidsdialoog, de invoering van systemen die de gelijkheid bevorderen, de rationalisatie van studierichtingen, de totstandbrenging van regionale synergieën (optimalisering van de kosten), het definiëren van een nationaal beleid dat een beroep doet op universiteiten en universitaire onderzoekscentra en hen als ontwikkelingsactoren beschouwt.