



Karmelietenstraat 15
1000 Brussel
België

Thematische evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de educatie sector

EINDRAPPORT



Education *for* Change Ltd
17A Christopher Street
London EC2A 2BS
United Kingdom



South Research
Leuvensestraat 5/2
3010 Kessel-Lo
België

Augustus 2007

Documentinformatie

Titel	Eindrapport
Verspreiding	Publiek, mits goedgekeurd door de DGOS
Copyright ©	DGOS, 2007
Coördinatie	Laetitia Antonowicz, (l.antonowicz@efc.co.uk)
Auteurs	Laetitia Antonowicz, (l.antonowicz@efc.co.uk) Julie Carpenter (j.carpenter@efc.co.uk) Dirk van Esbroeck (dirk.vanesbroeck@southresearch.be) Ahi Nitkunan (a.nitkunan@efc.co.uk) Barbara Simaey (barbara.simaey@southresearch.be) Oscar Struijvé (o.struijve@efc.co.uk) John Wood (j.wood@efc.co.uk)
Vertaling	Vertaald uit het Engels

Dankwoord

De evaluatoren willen graag de collega's bedanken die hen hebben geholpen met de verzameling van de documenten en gegevens en die tijd hebben vrijgemaakt om vragen te beantwoorden en hun standpunten over de ontwikkelingssamenwerking in de educatie sector nader toe te lichten.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de medewerkers van de DGOS en de universiteitsraden die ons hebben geholpen om de diverse types van tussenkomsten in het hoger onderwijs beter te begrijpen.

Het evaluatieteam heeft onder meer onschatbare hulp gekregen bij de opstelling van de casestudies voor de diverse betrokken landen.

Wij zijn bijzonder erkentelijk voor de vriendelijkheid, de efficiëntie, de openheid en de professionele instelling waarmee de gesprekken met alle betrokkenen werden gevoerd en met de omvang en de kwaliteit van de documentatie en de gegevens die aan ons werden bezorgd.

Disclaimer

De zienswijzen die in dit rapport worden gegeven, weerspiegelen de persoonlijke opinie van de Consulents en stemmen niet noodzakelijk overeen met de officiële visie van de Belgische Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking.

Inhoud

DOCUMENTINFORMATIE	I
DANKWOORD	II
DISCLAIMER	II
INHOUD	III
AFZONDERLIJKE BIJLAGEN:	IV
LIJST VAN TABELLEN	V
LIJST VAN KADERS	V
AFKORTINGEN	VI
ALGEMENE SAMENVATTING	1
OVER DE EVALUATIE	1
CONTEXTEN.....	2
BELEID	2
PRAKTIJK.....	3
AANBEVELINGEN	5
DEEL A: OVER DE EVALUATIE	7
A.1 CONTEXT VAN DE EVALUATIE	7
A.1.1 Achtergrond en doelstellingen	7
A.1.2 Omvang	7
A.2 EVALUATIEMETHODOLOGIE	8
A.2.1 Instrumenten	8
A.2.2 Fasen en verwachte resultaten (deliverables)	8
A.2.3 Beperkingen	9
A.3 OVER HET EINDRAPPORT.....	9
DEEL B: CONTEXTEN	10
B.1 INTERNATIONALE CONTEXT	10
B.1.1 Internationale onderwijsinitiatieven	10
B.1.2 Trends in onderwijsontwikkelingshulp	11
B.1.3 Veranderende bestuurscontexten	13
B.1.4 Financieringsmechanismen, hulpinstrumenten en modaliteiten	13
B.2 BELGISCHE ONTWIKKELINGSAMENWERKING IN HET ONDERWIJS	15
B.2.1 Belgische context	15
DEEL C: BELEIDSKADER	16
C.1 DE ARCHITECTUUR VAN DE ONDERWIJSHULP	16
C.2 BELEID EN STRATEGIEËN	17
C.2.1 Algemeen kader	17
C.2.2 Beleidsvoering inzake directe hulp op landenniveau	18
C.2.3 Betreffende multilaterale hulp	20
C.2.4 Betreffende indirecte hulp	21
C.3 COHERENTIE, COMPLEMENTARITEIT EN COÖRDINATIE VAN HET BELEID.....	25
C.3.1 Internationaal	25
C.3.2 In België	25
C.3.3 In partnerlanden	25
DEEL D: PRAKTIJKEN	26
D.1 KENMERKEN VAN DE TUSSENKOMSTEN.....	26
D.1.1 Geografische dekking	27

D.1.2	Directe, indirecte en multilaterale hulp	35
D.1.3	Dekking van de subsectoren van het onderwijs	36
D.1.4	Typologie van de tussenkomsten	37
D.2	IMPLEMENTATIE	41
D.2.1	Directe bilaterale hulp	41
D.2.2	Indirecte hulp	43
D.2.3	Evaluatie en resultaatgericht beheer	44
D.2.4	Technische bijstand	46
D.2.5	Studiebeurzen	47
D.2.6	Transversale problemen	48
D.3	ONTWIKKELINGSPRAKTIJKEN	49
D.3.1	Afstemming	49
D.3.2	Partnerschappen	50
D.3.3	Coördinatie, transparantie van de informatie en verantwoording	51
D.3.4	Fragiele staten	52
DEEL E:	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	53
E.1	OVERZICHT.....	53
E.2	BELEIDSKADER.....	53
E.2.1	Architectuur van de onderwijshulp	53
E.2.2	Beleid en strategieën	54
E.2.3	Coherentie, complementariteit en coördinatie van het beleid	57
E.3	PRAKTIJKEN.....	57
E.3.1	Kenmerken van de tussenkomsten	57
E.3.2	Implementatie	58
E.3.3	Ontwikkelingspraktijken	63

Afzonderlijke bijlagen:

BIJLAGE 1:	INFORMATIEBLADEN OVER LANDEN MET DE ONTWIKKELINGS- EN ONDERWIJSCONTEXT, MET INBEGRIIP VAN ONDERWIJSINDICATOREN EN BELGISCHE BIJDRAGE TOT HET ONDERWIJS
BIJLAGE 2:	RAPPORTEN OVER CASESTUDIES IN DE WERKTAAL VOOR HET BETREFFENDE LAND
BIJLAGE 3:	EVALUATIE-INSTRUMENTEN (EVALUATUATIEKADER, TOOLKIT VOOR FASE 2, TOOLKIT VOOR FASE 3)
BIJLAGE 4:	BIBLIOGRAFIE
BIJLAGE 5:	COMMENTAREN OP HET RAPPORT EN REACTIES

Lijst van tabellen

Tabel 1:	DAC5/CRS-codes gebruikt voor de selectie van tussenkomsten	27
Tabel 2:	Samengevoegde gegevens over alle begunstigde landen tussen 2001 en 2005 met betrekking tot de Belgische onderwijshulp	29
Tabel 3:	Overzicht (K € en %) van de tussenkomsten per directoraat en departement (2001 – 2005)	35
Tabel 4:	Overzicht van de tussenkomsten per sector (2001 – 2005)	36

Lijst van kaders

Kader 1:	Wijs worden uit de databank <i>ODA.be</i>	8
Kader 2:	Doelstellingen van Onderwijs voor Allen (EFA)	10
Kader 3:	MDG's	10
Kader 4:	“Tegenstrijdige regels” voor NGO's:	21
Kader 5:	Landenprogramma van VLIR-UOS en CIUF-CUD in de DRC	23
Kader 6:	Tanzania: gemiste kans voor coördinatie	26
Kader 7:	2C's in de DRC	26
Kader 8:	PISEP in Burundi: terug naar een normale situatie	38
Kader 9:	Tanzania: implementatie van de SWAp	42
Kader 10:	Benin: studiebeurzen aan de UAC	47
Kader 11:	Benin: een Belgische stem in de overleggroepen	49
Kader 12:	Ecuador: samenkomen in het FABEC	51
Kader 13:	DRC	52

Afkortingen

APEFE	Association pour la Promotion de l'Education et de la Formation à l'Etranger (Vereniging voor de bevordering van onderwijs en vorming in het buitenland)
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CGRI	Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique (Algemeen commissariat voor internationale betrekkingen van de Franse gemeenschap van België)
CIUF-CUD	Conseil interuniversitaire de la communauté française de Belgique - Commission universitaire pour le développement (Interuniversitaire raad van de Franse gemeenschap van België – Universitaire commissie voor ontwikkelingssamenwerking)
D1	Directoraat 1 - Gouvernementele Programma's, Directoraat-generaal Ontwikkelingssamenwerking, België
D2	Directoraat 2 - Speciale Programma's, Directoraat-generaal Ontwikkelingssamenwerking, België
D3	Directoraat 3 - Niet-gouvernementele Programma's, Directoraat-generaal Ontwikkelingssamenwerking, België
D4	Directoraat 4 – Multilaterale en Europese Programma's, Directoraat-generaal Ontwikkelingssamenwerking, België
DAC	(OESO) Development Assistance Committee (Comité voor Ontwikkelingshulp)
DFID	(UK) Department for International Development (Ministerie voor Internationale Ontwikkeling)
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
DMOS/COMIDE	Dienst Missionaire Ontwikkelingssamenwerking / Service de Coopération Missionnaire au Développement
ECCE	Early Childhood Care and Education (Zorg voor zeer jonge kinderen en kleuteronderwijs)
EFA	Education for All (Onderwijs voor Allen)
EU	Europese Unie
FTI	Fast-track Initiative
GC	Gemengde Commissie
GLO	Gemengde Lokale Overlegstructuur
HIV/AIDS	Humaan Immunodeficiëntievirus/Verworven Immunodeficiëntiesyndroom
HQ	Hoofdzetel (Headquarters)
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
INGO	Internationale Niet-gouvernementele Organisaties
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
ITG/ITM	Prins Leopold Instituut voor Tropische Geneeskunde / Institut de Médecine Tropicale Prince Léopold
IUS	Institutionele Universitaire Samenwerking
KBIN	Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen
KMMA	Koninklijk Museum voor Midden-Afrika
LDC	Least Developed Countries (Minst Ontwikkelde Landen)
MDG's	Millennium Development Goals (Millenniumontwikkelingsdoelstellingen)
MIP	Micro-project
NGO	Niet-gouvernementele organisatie

ODA	Official Development Assistance (Officiële Ontwikkelingssamenwerking)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBE	Projectbeheerseenheid
PIC	Projet(s) Interuniversitaire(s) Ciblé(s) (Gericht(e) Interuniversitair(e) Project(en))
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (Strategienota voor Armoedebestrijding)
SADC	Southern African Development Community (Ontwikkelingsgemeenschap voor Zuidelijk Afrika)
SBS	Sector Budget Support (Sectorale Budgetsteun)
SWAp	Sector Wide Approach (Sectorale Benadering) [Ook Sectorbrede Aanpak komt voor]
TB	Technical Bijstand
TOR's	Terms of reference (Referentietermen)
TVET	Technical and Vocational Education and Training (Technisch en beroepsonderwijs en –vorming)
ULO	Universeel Lager Onderwijs
UNESCO	Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschappen, Cultuur en Communicatie
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderfonds van de Verenigde Naties)
VLIR-UOS	Vlaamse Interuniversitaire Raad - Universitaire Ontwikkelingssamenwerking
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en technische Bijstand
WB	Wereldbank
WHO	World Health Organization (Wereldgezondheidsorganisatie, WGO)

Algemene samenvatting

Over de Evaluatie

Dit is het eindrapport van de *Thematische evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de educatie sector* uitgevoerd door Education for Change Ltd (E_fC) in partnerschap met South Research vzw. De evaluatie vond plaats tussen oktober 2006 en augustus 2007 en omvatte ondermeer bezoeken aan zes casestudielanden¹ in de eerste helft van 2007. De evaluatie heeft betrekking op Belgische, federaal gefinancierde tussenkomsten in de onderwijs- en vormingssector², die tussen 2002 en 2006 werden uitgevoerd, inclusief tussenkomsten uitgevoerd via multilaterale, directe bilaterale en indirecte kanalen³.

De referentietermen (TORs) voor de evaluatie gaven prioriteit aan de beschouwing van het beleid en de praktijken die bijdragen aan Coherentie (samenhang), Coördinatie en Complementariteit (aanvullendheid) – de 3C's – binnen de Belgische hulp aan onderwijs. De evaluatie bestond uit vier fasen met bijbehorende verwachte resultaten (deliverables)⁴:

Fase 1 bestond erin om beleids- en achtergrondinformatie te verzamelen en om een **Kritische Inventaris** van de documentatie, de contexten en de aandachtsgebieden op te stellen (november 2006);

Fase 2 bestond erin om interviews af te nemen en de documentatie nader te beschouwen. Dit leidde tot een "**Inception Report**", waarin voorlopige conclusies werden voorgesteld en aandachtsgebieden voor de casestudies werden aangeduid (januari 2007);

Fase 3 omvatte zes casestudies van landen en resulteerde in **Rapporten over Casestudies** (maart – juni 2007)

Fase 4 was gewijd aan de opstelling van een synthese en het schrijven van dit **Eindrapport** (juli – augustus 2007)

Dit rapport bestaat uit 5 delen:

Deel A:	Over de evaluatie
Deel B:	Contexten
Deel C:	Beleidskader
Deel D:	Praktijken
Deel E:	Conclusies en aanbevelingen

Afzonderlijke bijlagen omvatten:

¹ Benin, Burundi, Dem. Rep. Congo (DRC), Ecuador, Tanzania en Vietnam

² geïdentificeerd door de CRS purpose code in *ODA.be*

³ exclusief interventies gefinancierd door de Belgische Gemeenschappen en ontwikkelingssensibiliseringswerk in België

⁴ Alle verwachte resultaten (deliverables) zijn beschikbaar op

http://www.efc.co.uk/projects/belgium_page/thematic_evaluation_belgium.jsp.

- Bijlage 1: Informatiebladen over landen met de ontwikkelings- en onderwijscontext, met inbegrip van onderwijsindicatoren en Belgische bijdrage tot het onderwijs;
- Bijlage 2: Rapporten over casestudies in de werktaal voor het betreffende land;
- Bijlage 3: Evaluatie-instrumenten (evaluatiekader, toolkit voor fase 2, toolkit voor fase 3);
- Bijlage 4: Bibliografie
- Bijlage 5: Commentaren op het rapport en reacties

Contexten

De evaluatie beschrijft de veranderende contexten voor onderwijsontwikkeling die het Belgische beleid hebben beïnvloed gedurende de evaluatieperiode, inclusief hetgeen voortvloeit uit internationale pogingen om de Education for All / Onderwijs voor Allen (EFA) en de *Millenniumontwikkelingsdoelstellingen* (MDG's) te bevorderen.

De evaluatieperiode zag ook internationale beweging om de doeltreffendheid van hulp te verbeteren, voortbouwend op de agenda van de Declaratie van Parijs. Zulke veranderingen zijn herkenbaar in de coördinatie van hulpmodaliteiten door donoren, bijvoorbeeld in sectorale benaderingen (SWAP's) en de bijbehorende financiële modaliteiten zoals gezamenlijke financiering en budgetsteun. In veel landen heeft de onderwijssector hierin een voortrekkersrol gespeeld.

In dit tijdvak was ook sprake van een snel veranderende Belgische context, na de herstructurering onder de onderwijswet van 1999 en pogingen van alle instanties om hun processen te herontwerpen om hierop in te spelen, inclusief een beweging in de richting van een meer programma-gerichte aanpak. De DGOS en de BTC hebben geëxperimenteerd met het gebruik van budgetsteun (begrotingshulp) binnen SWAP's, met name in de onderwijssector.

Beleid

Architectuur

De evaluatie beschrijft de "architectuur" van hulp aan onderwijs in België, inclusief de kenmerken van de rollen van: de DGOS en de BTC; de universiteitsraden (VLIR en CIUF); APEFE en VVOB; en de verschillende NGO's. Het kan opgemerkt worden dat deze architectuur een unieke uitdaging vormt voor de coördinatie en de opvolging van hulp aan onderwijs maar ook middelen en potentiëel comparatief voordeel biedt in sommige subsectoren, o.a. in het hoger onderwijs en voor beroepsvorming. De evaluatie stelt ook vast dat, via de indirecte kanalen, België actief is in de onderwijssector in veel meer landen dan alleen de partnerlanden waar onderwijs is aangemerkt als een prioriteit.

De evaluatie beschouwt de de-facto beperking van de actoren tot hun subsectoren en stelt grotere flexibiliteit voor om de samenwerking te bevorderen, met name tussen indirecte actoren en de DGOS/BTC, waar institutionele subsectorervaring moet samengaan met nationale sectorontwikkelingsinitiatieven (bijv. voor initiatieven op het gebied van nationale versterking van hoger onderwijs die zich richten op organisatie, accreditatie en normen).

Sector- en landenstrategieën

De evaluatie beschrijft hoe sector- en landenbeleid en strategie wordt gedreven en gebruikt door de DGOS/BTC en door de indirecte actoren. Het potentiële belang van de strategie voor de

onderwijs- en vormingssector wordt erkend maar de evaluatie merkt op dat sommige actoren het te algemeen vinden om beslissingen te ondersteunen, en dat het door indirecte actoren niet gezien wordt als “verplichtend”.

Uit de evaluatie blijkt dat indirecte actoren weinig waarde hechten aan de DGOS sectorstrategie en landenstrategie, behalve op een heel generiek niveau. Er is nauwelijks bewijs van beleidscoördinatie tussen actoren in het veld, behalve waar het betreffende nationale beleidskader duidelijk en sterk is. Het beantwoorden aan de behoeften van lokale partners (in de overheid of institutioneel) speelt vaak een grotere rol in het aansturen van de praktijk dan beleid en strategie.

Kritieke beslissingen op landenniveau worden door de attachés gemaakt en de evaluatie merkt op dat technische en professionele expertise om de attachés, die geen onderwijsspecialisten zijn, te ondersteunen alleen op een *ad hoc* basis voorhanden is.

Uit de evaluatie blijkt dat beslissingen en uitspraken aangaande beleid en strategie op landenniveau verwarrend zijn wat betreft hun reikwijdte en de autoriteit die zij bezitten met betrekking tot de Belgische actoren.

De belangrijke beleidsveranderingen gedurende het evaluatietijdvlak omvatten:

- Onderschrijven van de MDG's (voor onderwijs en vorming) door de DGOS, met name wat betreft inschrijving en voltooiing in het lager onderwijs;
- Universitaire samenwerking die zowel institutionele aspecten als individuele onderzoeksgeoriënteerde verbanden opbouwt;
- Een afnemende rol voor NGO's in het reguliere onderwijs.

Praktijk

Waar het geld naartoe gaat

De evaluatie analyseerde de Belgische financiële bijdrage over deze periode. Belangrijke bevindingen zijn:

- Ongeveer 55% van de Belgische hulp die vastgelegd is onder “education” of “training” gaat naar het hoger onderwijs. Dit staat in scherp contrast met het gearticuleerde beleid ten gunste van het lager onderwijs, dat slechts 7% ontvangt⁵;
- Bijna 75% van de Belgische hulp gaat via indirecte actoren, vergeleken met 23% via directe bilaterale hulp;
- Een zeer klein percentage van 1,7% wordt uitgegeven via multilaterale instituten (hoofdzakelijk het Catalytic Fund van het “Fast Track” initiatief, beheerd door de Wereldbank). Er zijn geen stille partnerschappen (“silent partnerships”) met andere instituten;
- NGO's werden afgeraden om hun werk als regulier onderwijs te presenteren: veel van hun werk betreft onderwijs en vorming maar is vastgelegd onder andere sectorcoderingen, bijv. “Health” of “Rural Development”.

⁵ De evaluatie erkent de breedte van activiteiten onder de categorie ‘hoger onderwijs’ en de verschillende typologieën voor ontwikkelingsdoelen.

Uit de evaluatie blijkt dat “onderwijs” vaak een onderdeel is van tussenkomsten die ondersteund worden uit speciale fondsen voor noodsituaties en de daaropvolgende overgangshulp, bijv. in post-conflict situaties.

Het kan opgemerkt worden dat België geen fondsen ter beschikking stelt aan de zorg voor zeer jonge kinderen en het kleuteronderwijs (Early Childhood Care and Education - ECCE).

identificatie, formulering en implementatie

Uit de evaluatie blijkt een verscheidenheid aan praktijken tussen de verschillende organisaties, alsmede veranderende omstandigheden voor de DGOS en de BTC wat betreft SWAp's en budgetsteun.

De belangrijke bevindingen zijn:

- Het belang van het betrekken bij formulering en implementatie van nationale en institutionele partners (en andere ontwikkelingspartners);
- De traditionele rollen van de DGOS en de BTC moeten evolueren om in de pas te blijven met de behoeften van SWAp's, waar sprake is van convergentie van politieke en technische rollen;
- Howel de praktijk verandert, blijft de verstrekking van Belgische hulp erg afhankelijk van Belgisch/Europees personeel dat in het zuiden werkt, in plaats van regionaal of lokaal personeel;
- Indirecte actoren ondervinden beperkingen bij het programma- en projectontwerp, doordat hun institutionele partners weinig invloed kunnen uitoefenen op organisatorische of structurele veranderingen;
- De financiële administratie- en controlesystemen in België zijn veeleisender dan in vele andere landen en kunnen leiden tot ergernissen en vertragingen. In het algemeen worden de Belgische organisaties echter gezien als efficiënte projectmanagers, die inputs op tijd en kosteneffectief leveren.

Evaluatie en resultaatgericht beheer

De evaluatie erkent de veranderende praktijken maar identificeert zwaktes wat betreft de evaluatie van resultaten inclusief de definitie van indicatoren op resultaatniveau in ontwerpdocumenten. De stevige financiële controles in België versterken een traditie die meer nadruk legt op inputs - begroot, aanbesteed en geauditeerd – dan op outputs en resultaten.

Daardoor heeft de DGOS slechts erg zwakke gegevens betreffende de resultaten, en de systemen voor resultaatgericht beheer zijn onvoldoende compatibel voor de verschillende kanalen en actietypes.

Beurzen

Beurzen worden via 15 verschillende routes verstrekt (exclusief de beurzen die verstrekt worden in de context van projecten). Er is bewijs van enige verwarring in partnerlanden en van gemiste kansen voor coördinatie van de beurzenadministratie. Alhoewel er belangrijke en interessante beurzenprogramma's waren voor regionale en nationale studiemogelijkheden, hebben de meeste beurzen betrekking op ondersteuning van studie in België.

Ontwikkelingspraktijken

De Belgische hulparchitectuur bemoeilijkt de stappen om de doeltreffendheid van hulpverlening te verbeteren door betere afstemming op nationaal beleid en nationale praktijken en door harmonisatie met ontwikkelingspartners om de coherentie, coördinatie en complementariteit te versterken.

- Indirecte actoren worden niet noodzakelijk gerepresenteerd op de relevante forums van de onderwijscoördinatiegroep, danwel direct of via gemachtigde representatie;
- In België en in de begunstigde landen hebben de indirecte actoren alleen informele mechanismen voorhanden om informatie te delen en activiteiten te coördineren. Attachés hebben geen mandaat, en ook geen autoriteit om dit te doen;
- De rollen en comparatieve sterktes van de verschillende Belgische organisaties zijn niet duidelijk aan potentiële partners, met name die van de vele indirecte actoren, maar dit geldt toch ook voor de respectievelijke rollen van de BTC en de DGOS.

Aanbevelingen

Het rapport doet een aantal aanbevelingen. Deze worden gedaan in de context van de politieke realiteit die inherent is aan de hulparchitectuur en de veranderingen die plaatsvinden.

De aanbevelingen zijn ondermeer:

- Herziening van de Strategienota Onderwijs en Vorming zodat alle belanghebbenden erin zijn opgenomen en het een operationele aansturing biedt voor de belangrijkste actoren;
- Herbeschouwing van de *de facto* demarcatie van het werk van de voornaamste actoren, inclusief het gebruiken van de Belgische deskundigheid, in bijv. de subsectoren hoger- en technisch onderwijs, in nationale SWAp's die deze subsectoren omvatten;
- Revisie van de strategienota om het aanbieden en de "normalisering" van onderwijsdiensten in noodsituaties en het werken met fragiele staten aan te sturen;
- Verduidelijking in de strategie van de positie van NGO's die in het onderwijs werken, inclusief hun pleitbezorgersrol en de criteria voor afstemming met lokale NGO's als partners;
- Ontwikkeling van duidelijke criteria voor het gebruik van multilaterale en stille partnerschappen (silent partnerships) als financieringskanalen op landenniveau, met afweging van kostenbesparingen tegen het potentieel voor Belgische toegevoegde waarde;
- Opstellen van procedures om alle organisaties te betrekken bij het vaststellen van landenstrategieën en het verbeteren van systemen om de 3C's te bewerkstelligen tussen Belgische actoren in onderwijs en vorming, zelfs in landen waar onderwijs geen prioriteit is. Een bevoegdheid voor attachés om de coördinatie in hun land te leiden;
- Verschaffing van betrouwbare middelen en mechanismen om attachés te helpen met technische expertise op het gebied van formulering van onderwijsbeleid en het werken met partners binnen SWAp's;
- Opstellen van richtlijnen voor alle organisaties om de consultatie met lokale en ontwikkelingspartners te verbeteren gedurende de formulerings- en uitvoeringsfasen;
- Controleren en evalueren van de rollen van de BTC en de DGOS in de uitvoering van SWAp's en het verstrekken van specialistische expertise om SWAp's te ondersteunen;

- Het werken aan de hand van gezamenlijke procedures en duidelijkere identificatie van de doelstellingen van beurzenprogramma's, met sommige gericht op personeel, managers en planners in het onderwijs;
- Ontwikkeling van een classificatie van universitaire samenwerkingsinterventies die het mogelijk maakt de gegevens te disaggregeren op basis van hun verschillende onderwijs- en ontwikkelingsdoelen;
- Herbeschouwing van de mechanismen die gebruikt worden voor het versterken van organisaties in het hoger onderwijs en de implicaties voor het personeelsmodel;
- Het blijven ondersteunen van alle organisaties die deugdelijke indicatoren en mechanismen voor het meten van de resultaten van hun werk ontwikkelen, alsmede een gestandaardiseerd formaat voor rapportage dat kan worden gebruikt voor invoer in de DGOS databanken;
- Waarborgen van onafhankelijke evaluaties en overgaan op gestandaardiseerde rapportage van evaluatieresultaten;
- Ontwikkeling van proactieve verspreidingssystemen, ook op het Web, voor informatie over projecten die door de DGOS gesteund worden, inclusief publicatie van rapporten en evaluaties.

DEEL A: Over de evaluatie

A.1 Context van de evaluatie

A.1.1 Achtergrond en doelstellingen

De Belgische Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) heeft een contract⁶ gesloten met Education for Change Ltd (E_fC) om, in partnerschap met South Research vzw (SR), een *thematische evaluatie uit te voeren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de educatie sector*.

Deze evaluatie heeft plaatsgevonden tussen oktober 2006 en augustus 2007, met terreinzendingen begin 2007.

Het was de bedoeling van de evaluatie om de relevantie van de acties van de DGOS te verbeteren en informatie te verzamelen met het oog op de opstelling van een nieuw onderwijsstrategiedocument teneinde de coherentie, de coördinatie en de complementariteit te verzekeren van de werkzaamheden die door de verschillende Belgische actoren en hun partners uit het Zuiden worden uitgevoerd.

Deze evaluatie is het resultaat van een aanbeveling van het Departement Evaluatie (D0.2.1) om een bijzonder thema of een belangrijk aandachtspunt in verband met de Belgische ontwikkelingssamenwerking (DGOS 2006) aan te duiden en in detail te bestuderen teneinde lessen te kunnen trekken uit het gevoerde beleid en de toegepaste praktijken.

A.1.2 Omvang

De sectorevaluatie voor educatie heeft betrekking op Belgische, federaal gefinancierde tussenkomsten met betrekking tot onderwijs en vorming, die tussen 2002 en 2006 werden uitgevoerd. De evaluatie houdt enkel rekening met tussenkomsten waarbij het woord 'education' (onderwijs) en/of het woord 'training' (vorming) voorkomen in de *ODA.be* databank onder de omschrijving van de CRS Purpose Code (CRS-code)⁷ voor de hoofdsector, en waarvoor in de periode 2001-2005 betalingen werden uitgevoerd. Dit omvat ook interventies die verlopen via multilaterale, directe bilaterale en indirecte kanalen die door de Belgische federale hulpverlening worden gefinancierd.

De evaluatie houdt geen rekening met de hulp die door de Belgische Gemeenschappen wordt gefinancierd. Ook onderwijs-/sensibiliseringsactiviteiten die door de DGOS worden gefinancierd en zich tot Belgische begunstigen richten, worden hierin niet opgenomen.

Onderwijs- en vormingsactiviteiten die in andere sectoren werden ondernomen (gezondheid, goed bestuur etc), maar niet met een CRS-code voor 'training' of 'education' zijn opgenomen, vallen buiten het bereik van deze evaluatie. Bijvoorbeeld tussenkomsten van NGO's die als initiatieven in verband met plattelandsontwikkeling worden geclassificeerd, hebben vaak in belangrijke mate te maken met alfabetisering en beroepsvorming.

⁶ contract D0.4/45944 van 5 oktober 2006

⁷ CRS: Creditor Reporting System, zie <http://www.oecd.org/dataoecd/40/23/34384375.doc> (laatst bezocht op 19/06/2007)

Kader 1: Wijs worden uit de databank ODA.be

In Ecuador worden tussenkomsten van de directe samenwerking die een duidelijke onderwijscomponent omvatten in de databank niet als dusdanig aangeduid, maar onder hun andere sectorcodes vermeld: een postgraduaatcursus over acuacultuur aan de Escuela Superior Politécnica del Litoral wordt gecodeerd onder "landbouwontwikkeling", een programma over gezondheidseducatie op het niveau van de middelbare school onder "gezondheid".

Activiteiten die met Speciale Fondsen worden gefinancierd, wat typisch is voor noodsituaties en voor rehabilitatie na beëindiging van noodsituaties ("post-emergency"), kunnen weliswaar onderwijshulp bieden aan kinderen in de betrokken gebieden, maar worden in de evaluatiegegevens niet opgenomen (alhoewel ze in casestudies wel worden vermeld en besproken).

Door een beslissing van het stuurcomité voor de evaluatie werden de casestudies van de begunstigde landen beperkt tot vertegenwoordigers van de 18 partnerlanden; de landen waarin enkel indirecte actoren bij het onderwijs betrokken zijn, werden hier niet in aanmerking genomen.

A.2 Evaluatiemethodologie

A.2.1 Instrumenten

Het onderzoekskader (bijlage 3) bestaat uit drie onderdelen: (i) Beleid en strategie, (ii) Praktijk en (iii) Effecten.

In overeenstemming met de TOR's, legt de evaluatie zich toe op de Coherentie, Coördinatie en Complementariteit (de 3 C's) in de Belgische onderwijshulp. De 3 C's staan voor een aanpak van de ontwikkelingshulp die aan het veranderen is, in het bijzonder binnen de EU en ook wat de overeenkomsten met het oog op de harmonisatie van de hulpverlening betreft die door de OESO worden ondersteund. Het onderzoekskader beschouwt deze afzonderlijk, maar de evaluatie gaat ervan uit dat de 3 C's hoekstenen zijn die de harmonisatie en de effectiviteit van de tussenkomsten ondersteunen en in het beleid en de operationele praktijken normaliter altijd samen voorkomen.

Het kader werd als basis gebruikt voor de ontwikkeling van evaluatie-instrumenten, onder andere ook voor de onderzoekstoolkits van fase 2 (interviews en gegevensverzameling in België) en fase 3 (casestudies van begunstigde landen). Alle evaluatie-instrumenten zijn opgenomen in bijlage 3.

A.2.2 Fasen en verwachte resultaten (deliverables)

De evaluatie omvatte 4 fasen, met specifieke, verwachte resultaten (deliverables) voor elke fase⁸:

Fase 1 bestond erin om beleids- en achtergrondinformatie bij Belgische actoren en informatie over Belgische tussenkomsten in de sector te verzamelen en om een **Kritische Inventaris** op te stellen van de documentatie, de contexten en de probleemvelden (november 2006);

Fase 2 bestond erin om interviews af te nemen van Belgische directe en indirecte actoren en een kritisch overzicht te maken van de documentatie, wat leidde tot een "**Inception Report**", waarin voorlopige conclusies werden voorgesteld en aandachtsgebieden voor de casestudies werden aangeduid (januari 2007);

⁸ Alle verwachte resultaten (deliverables) zijn beschikbaar op http://www.efc.co.uk/projects/belgium_page/thematic_evaluation_belgium.jsp.

Fase 3 omvatte zes casestudies van begunstigde landen: Benin, Burundi, DR Congo, Ecuador, Tanzania en Vietnam en resulteerde in **Rapporten over casestudies** (maart – juni 2007);

Fase 4 was gewijd aan de opstelling van een synthese en het schrijven van een rapport, wat tot dit **Eindrapport** heeft geleid (juli – augustus 2007).

A.2.3 Beperkingen

Deze thematische evaluatie heeft betrekking op projecten die op het einde van de jaren negentig werden ontworpen en in de periode 2002-2006 werden uitgevoerd. Dergelijke tussenkomsten zijn niet representatief voor meer recente benaderingen die voor het ontwerp van tussenkomsten worden gehanteerd. Nieuwe benaderingen, die in de afgelopen paar jaar werden toegepast, hebben daarentegen nog niet tot concrete acties en resultaten geleid. Ze zijn echter wel zichtbaar in het beleid en in het praktische ontwerp en de concrete uitvoering van projecten, die in de evaluatie worden behandeld.

A.3 Over het eindrapport

Het eindrapport is een op zich staand document dat een samenvatting biedt van contexten en aandachtsgebieden en dat bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de Kritische Inventaris, het Inception Report en de Rapporten over casestudies van individuele begunstigde landen samenvoegt.

Het Eindrapport bestaat uit de volgende onderdelen:

Deel A:	Over de evaluatie
Deel B:	Contexten
Deel C:	Beleidskader
Deel D:	Praktijken
Deel E:	Conclusies en aanbevelingen

Als bijlage worden bij het Eindrapport 5 afzonderlijke documenten gevoegd:

Bijlage 1:	Bijgewerkte informatiebladen over begunstigde landen, waarin per land een analyse wordt gemaakt van de ontwikkelings- en onderwijscontext, met inbegrip van onderwijsindicatoren en de bijdrage van België tot het onderwijs wat de financiering en het type van tussenkomsten betreft.
Bijlage 2:	Rapporten over casestudies van begunstigde landen, in de werktaal voor het betreffende land.
Bijlage 3:	Evaluatie-instrumenten (evaluatiekader, toolkit voor fase 2, toolkit voor fase 3).
Bijlage 4:	Een bibliografie van sleuteldocumenten.
Bijlage 5:	Commentaren op het rapport en reacties.

DEEL B: Contexten

B.1 Internationale context

B.1.1 Internationale onderwijsinitiatieven

Twee internationale verbintenissen, die in het jaar 2000 werden aangegaan, waren de drijvende krachten achter de Officiële Ontwikkelingssamenwerking (ODA) voor het onderwijs in ontwikkelingslanden.

Het Wereldonderwijsforum in Dakar (Senegal) heeft de collectieve verbintenis van diverse landen tegenover Education for All / Onderwijs voor Allen (EFA)⁹ opnieuw bevestigd. Het *Actiekader van Dakar, Onderwijs voor allen: aan onze gezamenlijke verbintenissen beantwoorden* (UNESCO 2000) heeft zes doelstellingen bepaald die tegen 2015 moeten worden verwezenlijkt en plechtig beloofd dat externe bijstand zou worden geleverd aan landen die hiertoe over onvoldoende middelen beschikken.

Kader 2: Doelstellingen van Onderwijs voor Allen (EFA)

EFA-doelstellingen

1. De zorg voor zeer jonge kinderen en het kleuteronderwijs uitbreiden en verbeteren, vooral voor de meest kwetsbare en kansarme kinderen.
2. Ervoor zorgen dat alle kinderen, in het bijzonder meisjes, jongeren die in moeilijke omstandigheden leven of tot etnische minderheden behoren, tegen het jaar 2015 toegang hebben tot volledig, gratis en verplicht lager kwaliteitsonderwijs.
3. Ervoor zorgen dat aan de leerbehoeften van alle jongeren en volwassenen wordt tegemoet gekomen door een billijke toegang te bieden tot geschikte leer- en levensvaardighedenprogramma's.
4. Tegen 2015 een verbetering met 50% realiseren van de alfabetiseringsgraad bij volwassenen, voornamelijk bij vrouwen, en een gelijkwaardige toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor alle volwassenen.
5. De verschillen op basis van geslacht in het basis- en het secundair onderwijs wegwerken tegen 2005, en in het onderwijs een gelijkheid tussen de geslachten verwezenlijken tegen 2015, waarbij de nadruk wordt gelegd op het verzekeren van een volledige en gelijke toegang tot en aanbidding van basisonderwijs van goede kwaliteit voor meisjes.
6. Alle aspecten van de kwaliteit van het onderwijs verzekeren en uitmuntendheid voor allen waarborgen, zodat iedereen erkende en meetbare leerresultaten kan bereiken, voornamelijk wat lezen en schrijven, rekenen en tellen en essentiële vaardigheden voor het verdere leven betreft.

In hetzelfde jaar werd een overeenkomst bereikt over de *Millenniumontwikkelingsdoelstellingen van de VN* (MDG's), die doelen voor de vermindering van de armoede bepalen tegen 2015. Doelstellingen 2 en 3 hebben rechtstreeks betrekking op het onderwijs: de indicatoren voor doelstelling 2 zijn gericht op het percentage leerlingen dat het lager onderwijs voltooit, die voor doelstelling 3 op de uitschakeling van genderverschillen, met een doelstelling tegen 2005. De MDG's zijn opgenomen in bijstandskaders en -programma's, met inbegrip van strategieën ter bestrijding van de armoede.

Kader 3: MDG's

Millenniumontwikkelingsdoelstellingen voor 2015

1. Het aantal mensen dat in de grootste armoede leeft en honger lijdt met de helft terugbrengen
2. Basisonderwijs wereldwijd toegankelijk maken voor iedereen
3. De gelijke behandeling van mannen en vrouwen bevorderen

⁹ oorspronkelijk opgesteld in 1990 in Jomtien, Thailand

4. De kindersterfte met twee derde terugdringen
5. Het sterftecijfer onder vrouwen op het kraambed met driekwart verminderen
6. De verdere verspreiding van HIV/AIDS, malaria en andere ernstige ziekten stoppen
7. Actief werken aan een duurzaam milieu
8. Aan een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling werken

De richtingen die door EFA en de MDG's worden aangegeven lijken coherent, maar de prioriteiten die ze stellen en de internationale organisatie er omheen zorgen voor een aantal spanningen. De MDG's omvatten geen onderwijs voor zeer jonge kinderen, noch onderwijs en vorming buiten het formele systeem, bijvoorbeeld voor alfabetisering en levensvaardigheden (life skills): de voorstanders van EFA, onder leiding van UNESCO, beschouwen deze als geïntegreerd en onderling afhankelijk, en EFA is meer specifiek in zijn streven naar "kwaliteit", alhoewel is gebleken dat dit concept slechts moeilijk kan worden omschreven en gemeten. De MDG's werden gezien als de drijvende krachten achter universeel lager onderwijs (ULO).

In 2002 werden in de Akkoorden van Monterrey door de rijke landen financiële beloften gedaan om de EFA-verbintenis te ondersteunen dat "geen enkel land dat een haalbaar plan heeft voor EFA dit niet zou kunnen uitvoeren wegens geldgebrek". Ter ondersteuning van deze verklaringen heeft de internationale gemeenschap onder leiding van de Wereldbank (WB) een fonds ingevoerd om landen te ondersteunen bij de verwezenlijking van de MDG's inzake onderwijs, wat (gezien het voorgaande nogal verwarrend) gekend is als het EFA "Fast Track" initiatief (EFA-FTI of FTI).

B.1.2 Trends in onderwijsontwikkelingshulp *Basisonderwijs*

Basisonderwijs is niet duidelijk gedefinieerd in termen van aantal jaren verplichte scholing noch van resultaten en hangt af van de definities die individuele landen daaraan geven. De definitie van Dakar bepaalt dat het basisonderwijs "moet leiden tot de verwerving van": (i) sleutelvaardigheden, die als persoonlijke ontwikkelingsinstrumenten worden gebruikt en, in een later stadium, als basis voor levenslang leren; (ii) initiële beroepsbegeleiding; (iii) de kennis, waarden en bekwaamheden die vereist zijn voor de individuele ontwikkeling en voor de uitoefening van participierend en verantwoordelijk burgerschap in een democratie". Dit omvat activiteiten voor jongens en meisjes, en mannen en vrouwen die alfabetisering en vaardigheden nodig hebben en voor kinderen vanaf de leeftijd van 3 jaar.

Universeel lager onderwijs

Universeel lager onderwijs (ULO) is een van de belangrijkste doelstellingen van de MDG's. Sommige landen hebben in het afgelopen decennium vooruitgang geboekt bij de inschrijvingen, maar de uitdagingen op het gebied van de voltooiing van de studies en "moeilijk te bereiken" groepen blijven actueel. De kosten van het onderwijs voor de ouders waren één van de centrale thema's. In een aantal landen, voornamelijk in Afrika, werd het schoolgeld sinds het jaar 2000 afgeschaft of zelfs verboden. De bijbehorende kosten (voor schooluniformen, schoolboeken etc.) blijven echter vaak behouden en ontmoedigen gezinnen om hun kinderen naar school te sturen. Waar het schoolgeld werd afgeschaft, heeft dit tot drastisch gestegen inschrijvingen geleid en hebben landen er zich moeten richten op een evenwicht tussen kwantiteit en kwaliteit.

Op rechten gebaseerde benadering van onderwijs

De MDG's beschouwen onderwijs als een wapen ter bestrijding van de armoede. EFA en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) van de Verenigde Naties gaan ervan uit dat onderwijs een menselijk recht is. De "op rechten gebaseerde" benadering is

opgebouwd rond wat in het Engels de “4A’s” wordt genoemd: availability (beschikbaarheid - gratis onderwijs en vrijheid van de ouders met het belang van de kinderen voor ogen), accessibility (toegankelijkheid - uitsluiting uitschakelen, de toegang tot alle mensenrechten verzekeren), acceptability (aanvaardbaarheid – minimumnormen opleggen, de kwaliteit verbeteren) en adaptability (aanpasbaarheid - onderwijs voor kinderen aanbieden buiten het formele schoolsysteem, onderwijs in het belang van elk kind).

Een op rechten gebaseerde benadering gaat onmiskenbaar uit van gelijkwaardige voorzieningen voor jongens en meisjes, mannen en vrouwen en kinderen met bijzondere noden.

Onderwijs na de lagere school

In de jaren 1990 werden steeds meer verbintenissen op het gebied van lager onderwijs aangegaan door de ontwikkelingsgemeenschap met het oog op de toename van het aantal inschrijvingen in het lager onderwijs. In sommige landen werden deze initiatieven in zeer grote mate ondersteund door de afschaffing van het schoolgeld. Sindsdien is ook de behoefte aan onderwijs na de lagere school toegenomen voor doorstromers naar het secundair onderwijs of mensen die zich verder willen voorbereiden op deelname aan de arbeidswereld en aan verantwoord burgerschap.

Technisch en beroepsonderwijs en -vorming

Technisch en beroepsonderwijs en –vorming (TVET) is een generieke term waarmee de “verwerving van kennis en vaardigheden voor de arbeidswereld” wordt aangeduid en die zowel onderwijs en vorming, formeel onderwijs, niet-formeel onderwijs en informeel leren dekt dat door openbare, private of gemeenschapsaanbieders wordt aangeboden. Aan TVET wordt in de doelstellingen van EFA en in de MDG’s slechts een marginaal belang gehecht. Daarnaast heeft TVET met problemen te kampen om zijn relevantie voor de arbeidsmarkt te bewijzen en de hoge investerings- en onderhoudskosten te rechtvaardigen. Toch is er een hernieuwde belangstelling voor TVET, in het bijzonder in Azië en in Afrika ten zuiden van de Sahara.

Hoger onderwijs

De Wereldverklaring van 1998 en het Kader voor Prioritaire Actie voor Verandering en Ontwikkeling in het Hoger Onderwijs vermelden de kernopdrachten van het hoger onderwijs: opleiden, vormen, onderzoek uitvoeren en diensten leveren aan de gemeenschap, alsook zijn rol in de 21ste eeuw en de hervormingen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat de sector zijn rol ten volle kan spelen. De Bologna-Verklaring, die in 1999 door 29 Europese landen werd ondertekend met het oog op de hervorming en harmonisatie van de stelsels van het hoger onderwijs heeft een beduidende impact gehad, ook buiten Europa.

Er werd gewezen op een aantal problemen voor het hoger onderwijs, onder andere hersenvlucht (“brain drain”), internationale samenwerking, mobiliteit van studenten, accreditering, universiteitsbestuur en -beheer, gelijkheid en billijkheid, hoger onderwijs in landen na een crisis en landen met een hoog percentage HIV/AIDS, verspreiding van en samenwerking op het gebied van onderzoek, ICT etc. Nationale regeringen, instanties en instellingen houden zich met deze problemen bezig. Er wordt aangenomen dat instellingen voor hoger onderwijs kunnen bijdragen tot algemene sociale ontwikkelingen en tot de vermindering van de armoede en dat ze in het bijzonder een bijdrage kunnen leveren voor de rest van de onderwijswereld door middel van de opleiding van docenten, onderzoek en de versterking van de managementcapaciteit en door bij te dragen aan pleitbezorging en de beleidsvorming voor het onderwijs.

Leerkrachten

In nagenoeg alle onderwijssystemen vormen leerkrachten de grootste recurrente kost. Door het toegenomen aantal inschrijvingen en de vereiste om kwaliteit aan te bieden, wordt het belang van leerkrachten nog sterker benadrukt. De ondersteuning bij de verdere beroepsontwikkeling, de rekrutering, het inzetten en het behouden van leerkrachten en de betaling van hun loon brengen tal van problemen met zich mee en vormen een centraal thema in de planning op alle niveaus. Beperkte middelen voor de betaling van loonkosten blijven naast de ontoereikende rekrutering en loopbaanontwikkelingssystemen een uitdaging voor de planners en voor ontwikkelingspartners, vooral wanneer ze de overgang maken naar sectorale benaderingen (SWAp's) en budgetsteun.

B.1.3 Veranderende bestuurscontexten

Decentralisering

Administratieve en politieke decentralisering wordt in grote kringen beschouwd als een manier om de 'social accountability' (maatschappelijke verantwoording), de efficiëntie, de legitimiteit en de politieke deelname te verbeteren. Decentralisering van dienstverlenende sectoren, onder andere ook van het onderwijs, wordt op grote schaal ondersteund als een van de manieren om de prestaties te verbeteren, in het bijzonder door de verantwoordingsplicht van scholen tegenover de gemeenschap te vergroten en door aan schoolgemeenschappen meer verantwoordelijkheid toe te kennen voor de planning en de financiële besluitvorming.

Bestuur

Onderwijs is vaak een van de grootste werkgevers in de publieke sector en een van de voornaamste begunstigden van hulpmaatregelen. Het is dan ook normaal dat aandacht wordt besteed aan een beter bestuur. Bestuur omvat een brede waaier van aangelegenheden die problemen kunnen stellen, in het onderwijs onder andere: corruptie bij de aanschaffing van materiaal, vriendjespolitiek en streven naar persoonlijk voordeel bij benoemingen en een verbetering van de transparantie en het afleggen van verantwoording tegenover het maatschappelijke middenveld.

Management en planning

Zowel EFA als de MDG's houden in dat bijkomende steun wordt verleend aan begunstigde landen met goed onderbouwde Nationale Onderwijsplannen en een aantoonbare capaciteit om het aanwezige systeem degelijk te beheren. Het nauwkeurig toezicht, de analyse en de ondersteuning van management en planning in deze sector zijn toegenomen.

B.1.4 Financieringsmechanismen, hulpinstrumenten en modaliteiten

Sectorale aanpak

Sinds het midden van de jaren 1990 is er een geconcentreerde actie aan de gang om de effectiviteit van de hulpverlening te verbeteren dankzij nieuwe modaliteiten en benaderingswijzen: bij deze trend werd ruime aandacht besteed aan de onderwijssector. De argumenten voor sectorbrede planning in het onderwijs zijn bijzonder sterk gezien de onderlinge afhankelijkheid van de subsectoren, een voorgeschiedenis van ongecoördineerde en incoherente tussenkomsten en de erkenning van de noodzaak om met nationale onderwijssystemen te werken en deze te versterken teneinde een duurzame impact uit te oefenen op de ontwikkeling.

Het is de bedoeling van SWAp's om een coherente aanpak doorheen de volledige sector mogelijk te maken en om de rol van de partnerregeringen bij de sectorale planning, de besluitvorming en

de implementatie te versterken. SWAp's zijn gebruikelijk in de onderwijssector, omdat demografische voorspellingen en de behoeften aan middelen werden geïdentificeerd en begroot en omdat de sector nood heeft aan een planning op middellange tot lange termijn.

SWAp's in de onderwijssector kunnen veel complexer worden wanneer meerdere ministeries hierbij betrokken zijn (bijvoorbeeld Onderwijs, Hoger Onderwijs, Industrie en Sociale Zaken) en sub-SWAp's kunnen een meer praktische manier zijn om dezelfde discipline en samenwerking tot stand te brengen, in het bijzonder voor de subsector van het formele schoolwezen.

SWAp-financiering kan budgetsteun, korffinanciering ('basket funding') of projecthulp, of een combinatie daarvan, omvatten en kan al of niet worden uitgegeven via overheidssystemen. Kenmerkend zijn een aantal sectorale beleidshervormingen met één enkel uitgavenprogramma. SWAp's waarbij fondsen worden toegekend die losstaan van het systeem dat in het begunstigde land van kracht is, zijn echter minder gericht op het gebruik en de versterking van de overheids capaciteit, zeker op korte termijn.

Budgetsteun

Bijgevolg is budgetsteun een logische conclusie, omdat externe fondsen samen met fondsen van het partnerland worden gebruikt en worden beheerd volgens de procedures van dat land, onder andere wat de uitbetaling, de aanschaffing, de financiële controle en de auditering betreft. Voor de ontwikkelingspartners moeten deze processen zowel voor hun agentschap als voor de politieke achterban in het land van herkomst toereikend zijn: indien nodig zullen ze er dus voor zorgen dat deze middelen worden aangevuld of uitgebreid.

Budgetsteun wordt gezien als een manier om de transactiekosten te verminderen, de capaciteit te versterken en de verantwoordingsplicht van de nationale politiek op het gebied van onderwijs te verzekeren. Het is de uitgesproken voorkeur van talrijke instanties, maar wel op voorwaarde dat de nationale capaciteiten vooraf werden geëvalueerd.

De Verklaring van Parijs

Door de Akkoorden van Monterrey werd weliswaar de financiële verbintenis aangegaan om de MDG's te ondersteunen met een passende "hoeveelheid" hulp, maar er werd onvoldoende aandacht besteed aan de "kwaliteit". Het DAC van de OESO vormde het forum voor de internationale inspanningen met betrekking tot de doeltreffendheid van de hulp en heeft uiteindelijk geleid tot de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van de hulp, die in 2005 werd ondertekend. Daarbij hebben instellingen en landen zich ertoe verbonden om hun inspanningen met betrekking tot harmonisatie, afstemming op het beleid in de diverse landen en resultaatgericht beheer op te drijven¹⁰.

De Verklaring stelt voor in toenemende mate gebruik te maken van de lokaal aanwezige capaciteiten om de ontwikkeling te ondersteunen, en onder andere gebruik te maken van nationale of regionale consultants, diensten voor beroepsontwikkeling en andere dienstverleners. De Verklaring stelde tevens een resultaatgericht beheer voor, alsook het gebruik van resultaatgegevens door alle partners: monitoring, auditering van de prestaties en evaluatie zijn van cruciaal belang geworden om tijdig en accuraat feitenmateriaal aan te dragen zodat tussen partners kan worden onderhandeld en om te rapporteren aan de HQ.

Daarnaast belooft de Verklaring plechtig dat de hulp zal worden losgekoppeld en dat daarop zal worden toegezien door middel van indicatoren van de vooruitgang die daarop zijn afgestemd.

¹⁰ <http://www.aidharmonization.org/secondary-pages/Paris2005>

De evaluatie constateert dat België zich ertoe heeft verbonden de agenda van Parijs na te leven en internationaal gezien vormt onderwijs hierbij het voornaamste aandachtspunt.

Fragiele staten

De beschreven veranderingen en initiatieven gaan uit van het bestaan van een regering in het ontvangende land en dat die in staat is om betrokken te zijn bij partnerschappen, planning en implementatie. Sommige instanties beschouwen dit als het voornaamste criterium bij de keuze van partnerlanden.

Andere landen, waaronder België, hebben opnieuw bekeken hoe ze effectief activiteiten kunnen ontplooiën in landen waarin het gebruikelijke kader voor een partnerschap niet kan worden toegepast en regeringsstructuren te onzeker zijn om het overeengekomen beleid uit te voeren. Het aangaan van “moeilijke partnerschappen” of partnerschappen met “fragiele staten” vereist innovatieve en flexibele benaderingswijzen die helpen met het opbouwen van openbare instellingen en structuren en tegelijk diensten kunnen leveren aan de armsten. Bij deze denkoefening werden OESO-DAC en DFID specifiek betrokken.

B.2 Belgische ontwikkelingsamenwerking in het onderwijs

B.2.1 Belgische context

Volgens de Belgische Wet van 25 mei 1999 worden onderwijs en vorming als één van de vijf prioritaire sectoren voor de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking gedefinieerd en moeten deze ook in de prioritaire sectoren van de andere partners van de Belgische regering tot uitdrukking komen. In 2002 werd de strategienota voor de sector van onderwijs en vorming uitgebracht, die normaal na vier jaar opnieuw moest worden bekeken.

In 2001 waren de uitgaven van de directe Belgische hulp het laagst in de onderwijssector, met slechts 10% van de totale uitgaven. In de onderwijsstrategie voor 2002 gaf de DGOS toe dat dit uitgavenpercentage niet beantwoordde aan de Belgische politieke wil om te investeren in de sector, die als een van de belangrijkste instrumenten voor armoedebestrijding was aangeduid.

België doet volop mee in internationale onderwijs- en harmonisatieverbintenissen.

De Belgische context van de hulpverlening is complex en weerspiegelt de nationale politieke structuren, de geschiedenis van de hulpverlening en de organisatorische veranderingen sinds de wet van 1999. De rol van de diverse sleutelorganisaties is ingrijpend veranderd, wat tot onzekerheid en mogelijke wrijvingen leidt. De probleemvelden zijn goed gekend en worden duidelijk gemaakt, bijvoorbeeld in de DAC Peer Review van de OESO en in *De evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, 1999-2005*.

Budgetsteun wordt door België pas sinds 2003 aangewend in het kader van een proefovereenkomst met een looptijd van drie jaar (2005-2007) tussen de minister van Begroting en de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Van de zeven landen die als pilootlanden voor het systeem werden gekozen, hebben er zes budgetsteun (of poolfinanciering) gekregen in de onderwijssector: Tanzania, Vietnam, Niger, Rwanda, Mali en Burkina Faso. De test met de uitvoering van dit nieuwe hulpinstrument wordt zeer zorgvuldig uitgevoerd: België heeft enkel aan

bestaande programma's deelgenomen en slechts een maximum van 20% van de totale directe bilaterale hulp kan aan budgetsteun worden besteed, met een maximum van 50% per land¹¹.

DEEL C: Beleidskader

C.1 De architectuur van de onderwijshulp

De Belgische federale ontwikkelingssamenwerking verloopt via drie soorten van kanalen (Speciale fondsen, zoals het Noodfonds en het Overlevingsfonds, worden ook gebruikt voor onderwijs dat buiten deze kanalen valt en buiten de gegevens die in de databank *ODA.be* zijn opgenomen, bijvoorbeeld in de post-conflictsituatie in Burundi.)

Directe bilaterale samenwerking

Directe bilaterale samenwerking wordt gepland en beheerd door de DGOS in Brussel (D.0, D.1, D.2) en in de diverse begunstigde landen door de Attachés in overleg met de regering. Bij wet wordt deze samenwerking uitgevoerd door de BTC. Het principe, dat in 1999 werd bepaald, stelt dat de DGOS verantwoordelijk is voor het beleid en de BTC voor de uitvoering ervan. Sinds 1999 is de werkrelatie tussen de DGOS en de BTC verder geëvolueerd. De derde beheersovereenkomst (2007) heeft betrekking op de huidige situatie en probeert om hun respectieve rollen bij de identificatie, formulering, uitvoering en evaluatie van projecten nog beter op elkaar af te stemmen.

De scheiding tussen het beleidswerk en de verantwoordelijkheden voor de uitvoering, die misschien logisch leek in 1998-1999 in het kader van traditionele projecten, is niet meer even goed afgestemd op de veranderende modaliteiten. Deze dualiteit heeft het voor België moeilijk gemaakt om zich aan de veranderende praktijken aan te passen waarin er nood is aan een coherente aanpak van de politieke en technische dialoog tijdens het volledige programma. Dit is een uitdaging voor alle ontwikkelingsorganisaties, die onder druk staan om de transactiekosten te verminderen en om hun levering van expertise te "ontkoppelen". Andere instanties hebben ook moeite met het vinden van manieren om de technische bijstand in het kader van sectorale programma's te beheren, hetzij om de capaciteit van de partners op te bouwen, een specifieke, afgebakende taak uit te voeren of financiële en voortgangsrapporten te valideren.

Door verschillen in opvatting¹², financiële druk (budgetbesteding en controle) en belangen (BTC is het enige uitvoerend orgaan voor directe bilaterale hulp) die kenmerkend zijn voor de relatie tussen de DGOS en de BTC in Brussel bestaat het risico dat deze belangrijke en moeilijke vragen helemaal op de achtergrond worden gedrukt¹³.

Indirecte samenwerking

Indirecte samenwerking stelt federale fondsen ter beschikking via kanalen als:

- NGO's (DGOS departement D.3.1);

¹¹ Ministeriële instructie, opgenomen in de nota ter invoering van het Vademecum voor budgetondersteuning

¹² Evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, 1999-2005, Eindrapport, Ecorys and South Research, 2006.

¹³ Relaties in de betrokken landen hangen veel sterker af van personen en van informele werkrelaties.

- Universiteiten en andere wetenschappelijke instellingen (DGOS departement D.3.2): VLIR-UOS, CIUF-CUD, het Instituut voor Tropische Geneeskunde (ITG), het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA), het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN); en
- Andere partners (DGOS departement D.3.3), in de onderwijssector voornamelijk vertegenwoordigd door APEFE en VVOB, alhoewel ook sommige vakbonden, lokale raden en andere onderwijsinstellingen soms kunnen zijn betrokken.

Multilaterale samenwerking

Multilaterale samenwerking bestaat uit bijdragen tot internationale instanties. D.4 van de DGOS in Brussel is verantwoordelijk voor dit type van samenwerking.

Deze architectuur is het resultaat van de historische ontwikkeling en de politieke eisen voor parallelle en gelijkwaardige structuren voor elke gemeenschap. De diverse instanties beschermen hun autonomie bij de identificatie en implementatie en per subsector worden overeenkomsten gesloten over de afbakening van de verantwoordelijkheden.

Deze architectuur is duidelijk overgecompliceerd: ze bemoeilijkt de administratie en de aflegging van verantwoording en bemoeilijkt de inspanningen die worden geleverd om ervoor te zorgen dat de Belgische fondsen coherent en in overeenstemming met het beleid worden gebruikt.

C.2 Beleid en strategieën

C.2.1 Algemeen kader

Het Belgische beleidslandschap wordt omkaderd door wetten, beleids- en strategienota's.

De **Wet van 25 mei 1999 betreffende de internationale samenwerking** heeft de basis gelegd voor de sectorale, thematische en geografische concentratie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De wet bepaalde dat de *directe* bilaterale samenwerking zich op maximum vijftwintig doelgebieden (in de regel landen)¹⁴, drie sectoroverschrijdende thema's en vijf sectoren zou richten, waaronder "onderwijs en vorming". Voor alle partnerlanden, sectoren en thema's zou een strategienota worden uitgewerkt die na vier jaar opnieuw zou worden bekeken.

De **Algemene Beleidsnota** van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking, de heer A. De Decker, waarin de algemene doelstellingen en prioriteiten voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking voor de komende vier jaar worden bepaald, werd in oktober aan het Parlement voorgelegd. In 2004 werd deze nota vertaald in een meer operationeel Beleidsplan dat de noodzaak benadrukt om de kwaliteit en de doeltreffendheid van de ontwikkelingssamenwerking te verbeteren door een vereenvoudiging van de procedures, een concentratie van de middelen en een grotere coherentie tussen de verschillende hulpkanalen.

De **Sectorale Strategienota Onderwijs en Vorming** werd in september 2002 goedgekeurd. Hierin worden de prestaties van België in de onderwijssector geanalyseerd en wordt de voorrang gegeven aan onderwijs voor armoedebestrijding en de verwezenlijking van de MDG's. In overeenstemming met de DAC-richtlijnen wordt prioriteit verleend aan het basisonderwijs, aangezien dit de belangrijkste bijdrage levert tot de duurzame menselijke ontwikkeling en de uitroeiing van de armoede. Er wordt erkend dat andere subsectoren van het onderwijs (onder andere onderwijs voor zeer jonge kinderen (kleuteronderwijs) en hoger onderwijs) een

¹⁴ beperkt tot 18 landen in 2003, zoals bepaald in de Beleidsnota van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking

ondersteunende bijdrage kunnen leveren en deel uitmaken van de aanpak van transversale probleemvelden.

(Specifieke ontwikkelingsprogramma's zoals het Belgische Overlevingsfonds¹⁵ of het studiebeursprogramma worden door eigen wetten, Koninklijke Besluiten, overeenkomsten en documenten beheerst, veeleer dan door deze globale beleidsdocumenten.)

De Strategienota Onderwijs en Vorming volgt een holistische benadering van onderwijs en legt zich toe op de EFA-agenda. De Politieke Nota, die een jaar later werd geschreven¹⁶, daarentegen, bevestigt de verbintenis van de Belgische regering om de MDG's na te leven. Wat het beleid betreft, hebben de MDG's voorrang.

Alhoewel de onderwijsstrategie wordt verondersteld het basisreferentiedocument voor onderwijs en vorming te zijn, wordt ze in de praktijk amper gebruikt voor beleidsvoering en implementatie. De Nota wordt als te algemeen beschouwd om een nuttige richtlijn te kunnen zijn en er is niet geprobeerd om de beleidsregels en praktijken met deze strategie in overeenstemming te brengen¹⁷. De Nota wordt gezien als een uitgebreide beschrijvende samenvatting van wat België op het gebied van onderwijs en vorming onderneemt, veeleer dan als een strategie om in de toekomst acties te sturen. In de Nota worden geen instrumenten voorgesteld of aangeduid om de implementatie in overeenstemming met de beleidsrichtlijnen te laten verlopen. Aan de hand van casestudies werd vastgesteld dat de strategienota op het niveau van individuele landen niet wordt gebruikt.

De relevantie van de Strategienota, voornamelijk voor de indirecte actoren, wordt beperkt doordat de deelname aan de formulering ervan tekortschiet. Ondanks pogingen van de DGOS om de diverse actoren bij deze strategische stap te betrekken, heeft hun praktijkcultuur en autonomie dit soort strategische deelname bemoeilijkt. De Strategienota zelf laat ruimte voor ambiguïteit wat betreft haar toepassing op indirecte actoren.

De Nota is voorbijgestreefd, doordat de context en de modaliteiten sinds 2002 gewijzigd zijn. De noodzaak tot reactie op veranderende omstandigheden was voorzien: maar de geplande herziening na vier jaar is vertraagd.

C.2.2 Beleidsvoering inzake directe hulp op landenniveau

Tegenwoordig vermeldt de prioritaire lijst voor directe bilaterale hulp achttien landen, maar daarnaast hebben nog 54 andere landen Belgische federale steun gekregen in de periode tussen 2001 en 2006. De beleidsvorming voor de betrokken landen verloopt via twee belangrijke trajecten:

De **Gemengde Commissie (GC)** is een vergadering tussen de Belgische regering en de regering van het partnerland, waarbij beide partijen tot een overeenkomst komen over de globale inhoud van de directe bilaterale samenwerking voor de komende drie of vier jaar en er een indicatief implementatiebudget wordt bepaald. De GC zou eigenlijk om de drie jaar moeten worden georganiseerd, maar in de praktijk gebeurt dit slechts om de vier tot vijf jaar. Een **Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP)** wordt bij de notulen van de GC gevoegd. De taakverdeling en de verantwoordelijkheden met betrekking tot de voorbereiding van het ISP verschillen, ook wat de mate betreft waarin DGOS-Brussel (D1) hierbij wordt betrokken, de mate waarin de nota in overleg met het partnerland moet worden voorbereid en het feit of het document door beide

¹⁵ Koninklijk Besluit ondertekend in februari 1999

¹⁶ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 2003

¹⁷ Deze opmerking werd reeds gemaakt in een adviesnota van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, in december 2005. Ze werd bevestigd door diverse andere actoren tijdens de interviews.

partijen vóór de GC of na afloop ervan moet worden goedgekeurd. Nadat het is voltooid, wordt het officiële document voor de ontwikkelingssamenwerking tijdens de daaropvolgende periode dan echter de *Algemene Overeenkomst van de Gemengde Commissie* en wordt door de regeringen van beide landen ondertekend.

Sinds 2002 wordt er eveneens een **Landenstrategienota** (ook Landenstrategiedocument genoemd) opgesteld door de Attachés. Dit gebeurt in overleg met de voornaamste stakeholders van het betreffende land en het document wordt voorgelegd aan het Belgische Parlement: de nota heeft allen betrekking op de directe bilaterale samenwerking. In overeenstemming met de wet gelden landenstrategieën voor maximum vier jaar, waarna ze moet worden herzien. Niet voor alle landen is echter een Landenstrategienota voorbereid.

De Nota's bepalen de strategische richtingen die voor de ontwikkelingssamenwerking in het betreffende land zullen worden gevolgd en onderzoeken welke bijdrage het land eventueel kan leveren, afhankelijk van de ontwikkelingsprioriteiten, de internationale verbintenissen, en de prioriteiten en de socio-economische context van het land. Bij de opstelling van de Landenstrategienota wordt een meer participatorisch proces gehanteerd dan voor het ISP wat de betrokkenheid van de andere Belgische actoren dan de DGOS en de BTC betreft, alhoewel veel afhangt van de individuele relaties in het land.

De Landenstrategienota is beschrijvend: het is een inventaris van wat België in het betreffende land onderneemt, met een analyse van de context en een beschrijving van de betrokkenheid van de donoren. Een deel is gewijd aan de lessen die uit de initiatieven in de voorgaande jaren werden getrokken, wat het belang aantoont van het uitvoeren van een evaluatie en het trekken van lessen. De nota wordt door de meeste Belgische partners echter niet als voldoende strategisch gezien, noch - en zelfs niet binnen de DGOS – als een nuttig instrument voor de sturing van beleidsbeslissingen en operationele benaderingen in het veld. Bovendien worden sectorale probleemvelden slechts marginaal behandeld en zijn de aangesneden thema's niet gekoppeld aan een geïntegreerde visie op de rol(len) van België.

Hoewel de besluitvorming op landenniveau gebeurt, wordt wat kan worden ondersteund beperkt door algemene richtlijnen. Zo wordt directe hulp, bijvoorbeeld, beperkt tot twee sectoren per partnerland, behalve voor de partnerlanden in Midden-Afrika¹⁸.

Landenattachés hebben een algemene opdracht en zijn merendeels geen onderwijsspecialisten: bronnen van deskundigheid op het gebied van onderwijsbeleidsvorming omvatten de HQ van de DGOS en deskundigen van de BTC, indien beschikbaar.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- Het gebrek aan duidelijkheid over de status van de sectorale beleidsnota's en de mate waarin daarmee rekening moet worden gehouden in het beleidsvormingsproces op landenniveau. Dit kan te maken hebben met een gebrek aan duidelijkheid over de omvang en de rol van het beleidsdepartement D0.1 binnen de DGOS;
- De verschillende status van het ISP en de Landenstrategienota. Deze laatste wordt goedgekeurd door het Parlement, terwijl het eerste wordt goedgekeurd door de Gemengde Commissie. De landenactiviteiten verwijzen echter naar het ISP en niet naar de Strategienota;
- Het gebrek aan coherentie - in sommige gevallen - tussen het ISP en de Landenstrategienota (doordat er een verandering van Attaché was in de periode tussen de formulering van de nota en de formulering van het ISP, of wegens een verandering die is

¹⁸ interne richtlijn van de DGOS ter voorbereiding van de Gemengde Commissies

opgetreden in de situatie of de context, of door de invoering van nieuwe modaliteiten voor de hulpverlening of door wijzigingen in de Belgische regelgeving). Er is geen duidelijk verband tussen de timing voor de revisie van de Landenstrategienota en de organisatie van de GC's;

- De deelname van de departementen van de DGOS in de beleidsvorming per land is niet geïnstitutionaliseerd, alhoewel de Attachés op eigen initiatief sectorale experts van de DGOS (of de BTC) bij de activiteiten kunnen betrekken: respondenten van de DGOS hebben aangegeven dat dit minder vaak voorkwam in de onderwijssector, aangezien talrijke Attachés zichzelf als deskundig beschouwen;
- Alhoewel de decentralisering van de beleidsvorming op landenniveau ruimte biedt om beter in te spelen op de noden van de diverse begunstigde landen en vereisten met betrekking tot de doeltreffendheid van de hulp, zou er nog altijd een rol kunnen zijn weggelegd voor de DGOS bij de vaststelling van prioriteiten, voornamelijk in landen waarvoor er geen PRSP (Strategienota voor Armoedebestrijding) beschikbaar is of waarin de besluitvorming zwak is. Dit zou kunnen worden ondersteund door een betere operationele begeleiding;
- De decentralisering van de beleidsvoorbereiding gaat samen met een sterke centralisering van de uiteindelijke besluitvorming. De uiteindelijke besluitvorming, bijvoorbeeld wat de sectorale concentratie in een bepaald land betreft, behoort tot de formele verantwoordelijkheid van de Minister. De criteria en het proces die worden gehanteerd voor de aanduiding van de sectorale prioriteiten en strategieën tijdens de GC zijn onduidelijk.

Uit materiaal dat in het veld werd verzameld, blijkt dat actieplannen soms worden opgesteld om het werk van de Attachés te sturen (bijvoorbeeld in de DRC), wat bevestigt dat de Landenstrategienota geen geschikt kader vormt voor de Belgische samenwerking in de praktijk.

C.2.3 Betreffende multilaterale hulp

Uit de evaluatie blijkt niet dat er een expliciet beleid bestaat dat zich richt tot de multilaterale organisaties die zich met onderwijs bezighouden. België heeft financiële baissverplichtingen ten opzichte van deze organisaties en behoudt daar een vertegenwoordiging. In de loop der jaren heeft België de financiering teruggeschroefd van projecten die door UNESCO en UNICEF worden uitgevoerd (alhoewel deze laatste instantie een belangrijk kanaal blijft voor de uitvoering van noodprogramma's). De DGOS heeft een vooraanstaande rol gespeeld in het beheer van het FTI, onder andere door het voorzitterschap van Werkgroepen waar te nemen, en heeft zich ertoe verbonden om binnen het Catalytic Fund van het FTI hulp toe te kennen aan de DRC.

Tijdens de evaluatie werd onderzocht waarom slechts zo weinig Belgische onderwijshulp wordt toegekend aan de gevestigde faciliteiten binnen multilaterale instanties¹⁹ of aan "stille" financiering ("silent funding") die gezamenlijk wordt beheerd met financiering van andere instanties: dit zijn namelijk manieren waarop andere landen, in het bijzonder kleinere landen, hebben geprobeerd om de efficiëntie en de effectiviteit te verbeteren. Een aantal respondenten hebben gesuggereerd dat de publiciteit die gepaard gaat met zichtbare hulp, een politieke waarde heeft, evenals wanneer gezien wordt dat de Belgische bijdrage een toegevoegde waarde biedt in Belgische deskundigheid. Natuurlijk zijn er ook tradities en financiële en institutionele drijfveren om de Belgische hulp door Belgische instanties te laten uitvoeren.

¹⁹ Het enige geïdentificeerde geval bestaat uit de bijdrage aan het Catalytic Fund van het FTI, voor de DRC en Benin.

C.2.4 Betreffende indirecte hulp

De meeste beleidsdocumenten en richtlijnen die hierboven werden aangeduid verwijzen in de eerste plaats naar *directe* bilaterale samenwerking en in mindere mate naar multilaterale samenwerking. Indirecte samenwerking wordt in elk beleidsdocument vermeld, maar er wordt wel benadrukt dat de indirecte partners autonoom zijn. De evaluatie merkt op dat recente beleidsdocumenten, voornamelijk de Algemene Beleidsnota en het Beleidsplan van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking voor meer coherentie en coördinatie tussen de verschillende kanalen pleiten.

Sectorale en landenstrategienota's zijn enkel indicatief voor de indirecte actoren, die hun eigen prioriteiten voor onderwijsontwikkeling vastleggen.

NGO's

Er werden diverse Koninklijke Besluiten uitgevaardigd over indirecte samenwerking door NGO's. Het laatste dateert van oktober 2006. Op dit ogenblik worden NGO's (en federaties van NGO's) gesubsidieerd door de DGOS op basis van een vijfjarenprogramma, dat vier types van acties kan omvatten:

- financiering van partners in lage-inkomenslanden;
- bewustmakingscampagnes van de Belgische bevolking;
- dienstverlening om het werk van Belgische NGO's of lokale partners te ondersteunen; en
- het inzetten van NGO-ontwikkelingshulpwerkers en de toekenning van studiebeurzen en stagemogelijkheden aan onderdanen van lage-inkomenslanden.

Er werden geen documenten opgesteld met betrekking tot algemene beleidslijnen of richtlijnen voor tussenkomsten van NGO's op het gebied van onderwijs. NGO-beleidslijnen en -praktijken inzake onderwijs lijken sterk te worden beïnvloed door een ongeschreven regel die voortvloeit uit de debatten in de jaren 1990 waardoor NGO's niet langer steun verlenen aan het (basis)onderwijs door investeringen en/of de terbeschikkingstelling van lesgevers. De bedoeling hiervan is om vervanging/overlapping te vermijden en om het principe te herbevestigen dat basisonderwijs een verantwoordelijkheid van de staat is. Voor de NGO's blijft er wel een rol weggelegd in het informele onderwijs en in het onderwijs/de vorming in het kader van de plattelandsontwikkeling.

Er zijn geen criteria die aangeven of NGO-interventies door de DGOS wel of niet kunnen worden ondersteund. Toch leggen de verantwoordelijken van de DGOS af en toe "regels" op, bijvoorbeeld "Belgische leerkrachten kunnen niet worden ondersteund", "maximum 15% van het budget mag in schoolinfrastructuur worden geïnvesteerd" of "de ondersteuning van regulier onderwijs kan niet worden aanvaard". Er zijn voorbeelden gevonden van tegenstrijdige "regels" die aan verschillende NGO's werden opgelegd.

Kader 4: "Tegenstrijdige regels" voor NGO's:

VOLENS kreeg het bericht dat de DGOS TB in de zin van leerkrachten uitzenden die in scholen gaan werken niet kan financieren. Tot twee jaar geleden deed de NGO LIVOS niets anders dan jonge mensen als leerkrachten naar scholen in Zuid-Afrika sturen, binnen het actieplan van de DGOS.

Er werd gezegd dat NGO's een belangrijke toegevoegde waarde kunnen hebben voor het formele onderwijs, alhoewel aan DMOS/COMIDE in het verleden herhaaldelijk werd meegedeeld dat de DGOS activiteiten in het formele onderwijs niet kan financieren.

De strategieën van de NGO's worden vervat in vijfjarenprogramma's en jaarlijkse actieplannen. (DMOS-COMIDE heeft een uitgebreide autonome beleidsnota uitgewerkt over onderwijs, waarin

prioriteiten, interventiegebieden en de relevantie van de beleidskeuzes worden omschreven.) De recente beleidsverschuiving van verschillende NGO's, die zijn overgeschakeld van een op interventies gebaseerde naar een op rechten gebaseerde benadering, impliceert voor de onderwijssector dat NGO's bij nationale en lokale regeringen zullen lobbyen om ervoor te zorgen dat ze hun verantwoordelijkheden als verstrekkers van basisonderwijs opnemen. Er dient echter te worden opgemerkt dat onderwijs slechts voor een beperkt aantal Belgische NGO's een kernstrategie is:

- Twee NGO's, DMOS-COMIDE en ACTEC, zijn gespecialiseerd in partnerfinanciering op het gebied van onderwijs. Ze bieden voornamelijk ondersteuning aan programma's in het technisch en beroepssecundair onderwijs, onder andere ook voor infrastructuur, uitrustingen, lerarenopleiding en organisatorische versterking;
- A-COR-D is een netwerk van 3 Belgische NGO's, gespecialiseerd in de uitwisseling van informatie en de kapitalisatie van ervaringen. Een van hun kernstrategieën bestaat erin om studiebeurzen toe te kennen aan individuen in lage-inkomenslanden;
- VOLENS, een NGO die gespecialiseerd is in de samenwerking op het gebied van het inzetten en uitwisselen van personeel, heeft in het verleden een groot aantal leerkrachten uitgestuurd naar ontwikkelingslanden (VOLENS betekent "*Volontaires d'Enseignement*", of "Vrijwilligers voor Onderwijs"). Na debat in de vroege jaren negentig heeft VOLENS zijn onderwijsinterventies drastisch verminderd. De vereniging ondersteunt nog altijd een aantal tussenkomsten die onder de sectorcode onderwijs vallen, maar de ontwikkelingswerkers staan nu veeleer in voor de ondersteuning van leerkrachten dan dat ze zelf les geven.

Vanaf 2008 zullen de NGO's, door toepassing van het Koninklijk Besluit van oktober 2006, in twee categorieën worden onderverdeeld: programma-NGO's die op basis van zesjarenprogramma's en driejaarlijkse actieplannen worden gefinancierd; en project-NGO's die worden gefinancierd op basis van individuele projecten die in de globale strategie passen die door de NGO is uitgewerkt.

Universiteiten en andere wetenschappelijke instellingen

De universitaire raden VLIR-UOS en CIUF-CUD hebben overeenkomsten gesloten met de Belgische regering²⁰, waardoor hen verantwoordelijkheden worden toegekend voor het ontwerp en de uitvoering van ontwikkelingsprogramma's die onder andere betrekking hebben op onderzoek, onderwijs-/vormingsprogramma's, institutionele samenwerkingsprogramma's, wetenschappelijke uitwisselingen en onderzoek met het oog op beleidsvoorbereiding en sensibilisering. De doelstellingen van de universitaire ontwikkelingssamenwerking bestaan erin onderwijs- en onderzoeksinstellingen in de ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de uitoefening van drie hoofdfuncties: (i) kennisschepping (door onderzoek), (ii) kennisoverdracht (door onderwijs en vorming), en (iii) ondersteuning van de bredere samenleving.

In vijfjarenplannen worden geografische en thematische prioriteiten van de universitaire samenwerking vastgelegd en wordt een kader geschapen voor alle activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking van VLIR/UOS en CIUF/CUD zoals: (i) Institutionele Universitaire Samenwerkingsprogramma's (IUS) waarbij een partnerschap wordt opgericht tussen een universiteit in het Zuiden en een Belgische universiteit voor de uitvoering van een aantal

²⁰ Algemene Overeenkomst van 18 mei 1995 betreffende de Universitaire Ontwikkelingssamenwerking (vernieuwd in 1997), Bijzondere Overeenkomst betreffende de Institutionele Universitaire Samenwerking van 18 december 1997, Bijzondere Overeenkomst van 19 december 1997 betreffende de Noord-Acties, Bijzondere Overeenkomst van 19 december 1997 betreffende de Eigen Initiatieven, Bijzondere Overeenkomst van 30 juni 1998 betreffende de Beurzen, Bijzondere Overeenkomst van 19 december 1997 betreffende de Opleidingskosten.

activiteiten, (ii) gerichte universitaire projecten (PIC-projecten / *Projets inter-universitaires ciblés* die door de Vlaamse Interuniversitaire Raad “Eigen Initiatieven” worden genoemd), namelijk projecten die voortvloeien uit een partnerschap tussen twee professoren, één die verbonden is aan een universiteit in het Zuiden en één van een Belgische universiteit, (iii) studiebeurzen, en (iv) master- en postgraduaatprogramma’s voor studenten uit het Zuiden, die gekend zijn onder de naam Noord-Acties.

Het Koninklijk Belgisch Instituut voor Natuurwetenschappen (KBIN), het Instituut voor Tropische Geneeskunde (ITG) en het Koninklijk Museum voor Midden-Afrika (KMMA) zijn internationaal erkende uitmuntendheidscentra in hun vakgebied en bieden zeer gespecialiseerde vormen aan door middel van seminaries, cursussen en workshops, alsook mogelijkheden voor praktijkgericht onderzoek en praktijkgerichte ervaring. Ze werken op basis van vijfjarenplannen die zich toeleggen op het bereiken van algemene en specifieke doelstellingen. Verder nemen ze ook deel aan de institutionele capaciteitsopbouw (“capacity building”) door middel van langetermijnsamenwerking met partners.

Bij de evaluatie werd het volgende vastgesteld:

- Het beleidskader van de universitaire samenwerking maakt verschillende types van tussenkomsten met verschillende doelstellingen mogelijk. Sommige streven expliciet de institutionele ontwikkeling van de partneruniversiteit in het Zuiden na en voorzien daartoe een hele reeks inputs. Andere ondersteunen de academische samenwerking, met wederzijdse voordelen voor de partners, maar met minder expliciete ontwikkelingsdoelstellingen voor de partneruniversiteit (of het partnerland). Het vormen van internationale academische netwerken is een waardevolle bijdrage tot de opbouw en het delen van kennis, maar niet *a priori* een bijdrage tot de vastgestelde ontwikkelingsprioriteiten van België noch van het partnerland.²¹
- De universitaire raden en wetenschappelijke instellingen beschikken niet over specifieke beleidsprocessen voor de diverse begunstigde landen, behalve dan de speciale regelingen in de DRC (kader 5).
- De raden zijn het feitelijke kanaal voor alle Belgische hulp aan de sector van het hoger onderwijs en staan in voor een aanzienlijk deel van alle Belgische onderwijshulp. Hun operationele paradigma zet vraagtekens bij principes die door de internationale gemeenschap algemeen worden aanvaard om het gebruik van nationale of regionale systemen en personeel te op te drijven. De regeling waarbij een universiteit uit het Zuiden en een uit Noorden samenwerken om projecten te mogen uitvoeren, bijvoorbeeld, zorgt ervoor dat de bijstand alleen van een Belgische verstrekkers komt en helpt niet bij de ontwikkeling van regionale of nationale verstrekkers van expertise door instellingen in het Zuiden.

Kader 5: Landenprogramma van VLIR-UOS en CIUF-CUD in de DRC

VLIR en CIUF hebben besloten om een “Programma voor Congo” (UniversiTIC-Congo) uit te werken, dat samen zal worden uitgevoerd op het gebied van ICT en een samenwerking met 7 Congolese universiteiten zal omvatten. Deze strategie, die vrij nieuw is op het gebied van universitaire samenwerking, wordt ondersteund door de DGOS.

²¹ Voor sommige universiteiten in Zuid-Amerika wordt de bijdrage tot sociale ontwikkelingsprojecten als een sleutelfunctie beschouwd. Dit is ook een belangrijk indirect effect van de samenwerking met VLIR of CIUF. Daaraan wordt echter geen of slechts zeer weinig aandacht geschonken in het samenwerkingskader dat met de VLIR werd ondertekend. Wat de “eigen initiatieven” betreft, is de relevantie voor de ontwikkeling een belangrijk selectiecriteria voor projecten, maar uiteindelijk wordt er slechts een beperkte aandacht aan besteed bij de formulering van de doelstellingen en indicatoren en bij de ontwikkeling van de interventiestrategie.

Andere partners: APEFE en VVOB

VVOB en APEFE hebben beide overeenkomsten gesloten met de DGOS, waarin de doelstellingen en voorwaarden van hun partnerschap worden omschreven. Hun opdracht omvat capaciteitsopbouw en de institutionele versterking van organisaties die als taak hebben om opleiders, leerkrachten etc. te vormen. Hun werk legt zich voornamelijk toe op basisonderwijs, middelbaar onderwijs en technische en beroepsvormingen, in onderwijsinstellingen of in programma's die zich tot werkenden richten.

APEFE streeft ernaar om de vormings-, onderzoeks- en beheerscapaciteiten van de partners te versterken. Haar tussenkomsten betreffen weliswaar de volledige "onderwijssector", maar spitsen zich (volgens de overeenkomst die in 2003 met de DGOS werd ondertekend) toch specifiek toe op aanvankelijke vorming, opleiding van opleiders, bijscholingen en opleidingen tijdens het werk (in-service of on-the-job) en beheer. In de praktijk houden de meeste aanvragen die partners aan APEFE richten verband met professionele ontwikkeling en beroepsvorming.

De met fondsen van de federale overheid gefinancierde werkzaamheden van VVOB worden omkaderd door een globaal programma voor de periode 2003-2007, dat de federale prioriteiten nauwgezet zou moeten volgen en ervoor zou moeten zorgen dat alle tussenkomsten een impact hebben op de armoedebestrijding. De activiteiten van VVOB omvatten onderwijs- en vormingsprojecten in de sectoren landbouw en milieu, welzijn en gezondheid, informatica en technologie, economie en tewerkstelling. VVOB schenkt ook prioritaire aandacht aan basisvorming en beroepstechnische vorming en opleiding. VVOB is daarnaast actief in drie sectoroverschrijdende actievelden, namelijk gender, HIV/AIDS en het milieu.

APEFE en VVOB stellen een lijst van begunstigde landen op waarin ze in het kader van vijfjarenprogramma's werkzaam zijn, in overeenstemming met de overeenkomsten ondertekend met de DGOS dat de organisaties actief moeten zijn op drie continenten en dat minstens de helft van de tussenkomsten toegespitst moeten zijn op Afrika ten zuiden van de Sahara. Op basis van hun vijfjarenprogramma moeten APEFE en VVOB een meerjaarlijkse landenstrategie uitwerken met jaarlijkse actieplannen die een weergave bieden van de veranderingen in de lokale contexten en van de lessen die uit de uitvoering en evaluatie van eerdere activiteiten werden getrokken. De budgetten voor die actieplannen moeten samen met de strategie worden ingediend. Vanaf 2008 zal een zesjarenplan met twee driejaarlijkse actieplannen het vijfjarenprogramma vervangen en op landenniveau zal er eveneens een driejaarlijkse planning ingevoerd worden.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- Informatie ontsloten in de casestudies suggereert dat APEFE en VVOB voor de landenplanning een "bottom-up"-aanpak hanteren, waarbij ze eerst mogelijke partners, tussenkomsten of niches aanduiden alvorens deze in een landenprogramma vast te leggen. Dit programmeringsproces biedt vele mogelijkheden om op bijzondere noden en situaties in te spelen en op maat gesneden activiteiten te ontwikkelen waarbij de deskundigheid op de noden van bekwame partners wordt afgestemd. Het is minder duidelijk hoe deze realiteit wordt ingepast in de globale beleidslijnen en strategieën van de organisatie, aangezien de documenten voor de landenprogrammering in de hoofdstrategieën van de organisatie lijken te worden ingevoegd.
- De sectorale onderwijsnota wordt door de indirecte actoren niet gebruikt om de details van globale of landenstrategieën uit te werken, alhoewel hun strategieën en tussenkomsten in grote lijnen in overeenstemming zijn met het kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.
- Op landenniveau zijn er grote verschillen in de relaties tussen indirecte partners en Gemengde Commissies (GC's), ISP's en landenstrategienota's. In sommige landen levert

de GC enkel directe bilaterale hulp, terwijl in andere landen indirecte partners bij de gesprekken worden betrokken en in het ISP vermeld, maar dit niet geldt voor hun tussenkomsten en budgetten. Wanneer de coördinatie en complementariteit tussen de directe en indirecte actoren duidelijk zijn, wordt de legitimiteit van de indirecte partners groter.

C.3 Coherentie, complementariteit en coördinatie van het beleid

C.3.1 Internationaal

België heeft alle belangrijke internationale overeenkomsten ondertekend, zowel op het niveau van de EU (bijv. het Verdrag van Maastricht, de Overeenkomst van Cotonou etc.), op het niveau van de VN (bijv. de Verklaring betreffende de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen) en als lid van de OESO/DAC (bijv. de OESO/DAC-richtlijnen voor armoedevermindering, de Verklaring van Parijs over de harmonisatie en afstemming van de ontwikkelingshulp). Internationale trends in de ontwikkelingssamenwerking hebben een duidelijke invloed op de beleidsnota's die in België worden uitgewerkt. In het bijzonder vormen de OESO/DAC-richtlijnen voor armoedevermindering en de MDG's een kader voor de ontwikkelingssamenwerking en bepalen de OESO/DAC-richtlijnen de aanpak om de doeltreffendheid van de hulp te verbeteren.

Wat onderwijs en vorming betreft, situeren de voordelen van België zich op het gebied van technische en beroepsvorming, opleidingscursussen voor volwassenen, vorming op de werkplek ('on-the-job') en andere vormen van beroepsvorming, en van het hoger onderwijs. Hierbij wordt voortgebouwd op de nationale systemische deskundigheid en op de ervaring van zijn gespecialiseerde ontwikkelingsinstanties met deze specifieke vakgebieden. Aan deze subsectoren wordt in de beleidsdocumenten niet meer aandacht geschonken dan aan andere, maar in vele situaties vormen ze een aanvulling op wat andere donoren ondernemen.

C.3.2 In België

De Belgische actoren vullen elkaar schitterend aan wat de dekking van de subsectoren betreft. De indirecte actoren leveren de meeste andere stukjes van de legpuzzel voor de directe ondersteuning van het formele schoolonderwijs. Informele overeenkomsten zorgen ervoor dat de indirecte actoren niet in dezelfde subsectoren actief zijn en vermijden aldus overlapping. De complementariteit door middel van afbakening is echter enkel nuttig wat de "vorm" van de Belgische ontwikkelingssamenwerking betreft. Voor specifieke doelstellingen is een gedetailleerdere analyse vereist om de sterke punten van de diverse instanties met elkaar te vergelijken en de synergie tussen die instanties van naderbij te bekijken. Dit blijkt niet op HQ-niveau en er bestaan geen processen om de complementariteit tussen de beleidslijnen en plannen van de actoren te verzekeren.

De onderwijssystemen en –tradities van de Franstalige en Nederlandstalige gemeenschappen zorgen voor een diversiteit in de deskundigheidspool die ter beschikking wordt gesteld van de ontwikkelingslanden. De evaluatie heeft echter geen voorbeelden gevonden van gevallen waarin deze mogelijkheden werden benut.

C.3.3 In partnerlanden

De Belgische actoren die een landenstrategie hebben (DGOS, APEFE en VVOB) zoeken naar mogelijke synergieën met andere donoren en - wat heel belangrijk is – hun activiteiten lijken

afgestemd op de landenprioriteiten. De beleidsmaatregelen voor de diverse landen worden voornamelijk individueel ontwikkeld door de diverse instanties, zonder expliciete referentie naar of vereiste om deze aan het Belgische en de lokale beleidskaders te toetsen.

De ambassade neemt geen verantwoordelijkheid op zich om de coherentie van het beleid van de diverse Belgische actoren te verzekeren en maakt ook geen aanspraak daartoe gemachtigd te zijn. De deelname van indirecte actoren aan de GC's varieert, waardoor hun potentiële rol in de ontwikkeling van landenstrategieën en Belgische prioriteiten voor hulpverlening wordt beperkt en geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om hun ervaring aan te wenden.

Kader 6: Tanzania: gemiste kans voor coördinatie

Meer dan 50% van de Belgische steun aan de onderwijssector in Tanzania werd besteed aan directe bilaterale hulp aan het basisonderwijs, die verliep via de Attaché en de BTC, zonder input van andere Belgische actoren. Meer dan 25% van de Belgische steun aan het hoger onderwijs, daarentegen, verliep via het IUS-programma van VLIR-UOS. Niettemin was er slechts een minimale communicatie met de Belgische Attaché en geen enkele coördinatie met andere Belgische initiatieven die hadden kunnen helpen met het identificeren van synergieën of kansen van wederzijds belang.

Zo omvatte het IUS-Partnerprogramma van VLIR-UOS met de Sokoine University of Agriculture, bijvoorbeeld, een project over Basiswetenschappen, dat het enige BSc.-programma in Milieuwetenschappen in Tanzania was – de populairste wetenschappelijke opleiding in Tanzania, aangezien de afgestudeerden gemakkelijk werk vinden. Tegelijk was de milieusector een prioriteit voor de Belgische directe bilaterale samenwerking, maar tussen beide initiatieven bestonden geen contacten, ondanks de overduidelijke synergieën en de mogelijkheid om de Belgische bijdragen in de twee gevallen te maximaliseren.

De evaluatie stelt vast dat er potentiële moeilijkheden zijn om een gemeenschappelijke beleidsreflectie te voeren en een coherente ontwikkeling op landenniveau uit te werken, voornamelijk wanneer de Belgische actoren geen vertegenwoordigers hebben in de betreffende landen. Toch hebben de meeste instanties onder hun HQ-personeel “country desk officers” die aan een dergelijk proces zouden kunnen deelnemen. Welke complementariteiten en synergieën mogelijk zijn, moet blijken uit de details van de strategische planning op landenniveau.

Kader 7: 2C's in de DRC

In de DRC zijn de coördinatie en de complementariteit tussen de Belgische partners vrij degelijk, wegens het grote aantal Belgische instanties die ter plekke actief zijn en de noodzaak om de uitdagingen op een meer coherente manier aan te pakken in dit fragiele land. Alhoewel in dit land geen gemeenschappelijke Belgische aanpak wordt gevolgd, hebben directe en indirecte partners op een systematische basis met elkaar samengewerkt alvorens activiteiten te ontwikkelen, zowel op het niveau van de hoofdzetel als op landenniveau. De partnerschappen omvatten onder andere: CIUF-CUD, CGRI, APEFE en het Waalse Gewest voor het CEDESURK-documentatiecentrum voor het hoger onderwijs (VLIR-UOS is geen lid van de Raad, maar heeft wel aan het project deelgenomen); VLIR-UOS en CIUF-CUD die sinds 2006 een gezamenlijk programma uitvoeren voor de DRC (UniversiTIC); VVOB/APEFE en de BTC (voor het beroepsonderwijs). Daarnaast hebben DGOS-Brussel en bilaterale actoren samengewerkt aan de identificatie van activiteiten (bijv. VVOB).

DEEL D: Praktijken

D.1 Kenmerken van de tussenkomsten

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de Belgische tussenkomsten in de sector van onderwijs en vorming in de periode tussen 2002 en 2006. Dit overzicht is gebaseerd op de analyse van de databank *ODA.be*, die door de DGOS wordt bijgehouden, en van andere bevindingen van de casestudies.

De financiële gegevens²² die hieronder worden weergegeven, omvatten tussenkomsten tussen 2001 en 2005 (aangezien de gegevens voor 2006 nog niet waren voltooid, werden die voor het jaar 2001 gebruikt om trends over een periode van vijf jaar te kunnen weergeven). Wegens problemen met de volledigheid van de codering en de consistentie, werden sommige tussenkomsten op het gebied van onderwijs en vorming niet in de steekproef opgenomen. De DAC5/CRS-codes die voor de selectie van de tussenkomsten werden gebruikt, worden in de tabel 1 hieronder weergegeven.

Tabel 1: DAC5/CRS-codes gebruikt voor de selectie van tussenkomsten

111 – Onderwijs, niveau niet gespecificeerd
11110 – Onderwijsbeleid en administratief beheer
11120 – Onderwijs, uitrusting en vorming
11130 – Vorming onderwijzend personeel
11182 – Onderzoek naar onderwijs
112 – Basisonderwijs
11220 – Lager onderwijs
11230 – Onderwijs ter verbetering van de levensstandaard van jongeren en volwassenen
11240 – Kleuteronderwijs (voorschools onderwijs)
113 – Middelbaar onderwijs
11320 – Middelbaar onderwijs
11330 – Beroepsvorming
114 – Hoger onderwijs (na de middelbare school/post-secundair)
11420 – Hoger onderwijs
11430 – Hogere technische opleiding (voortgezette technische en bestuursopleiding)
Andere DAC5-codes (sectorspecifieke opleiding, vorming etc.)
12181 – Medisch onderwijs en vorming
12261 – Educatie basisgezondheid
14081 – Opleiding en vorming in watervoorziening/-sanering
31381 – Opleiding en vorming in visvangst en aquacultuur
33181 – Opleiding en vorming in handel
41081 – Opleiding en vorming in verband met het leefmilieu
43081 – Multisector opleiding en vorming

D.1.1 Geografische dekking

De Belgische hulp is in de databank *ODA.be* in drie geografische categorieën onderverdeeld: (i) Universeel/land NIET GESPECIFICEERD / België; (ii) Regionale / continentale groeperingen: Aziatisch Continent, Latijns-Amerika, Zuid-Amerika, Afrikaans Continent, Zuidelijk Afrika, Midden-Afrika, West-Afrika en de Ontwikkelingsgemeenschap voor Zuidelijk Afrika (SADC); (iii) Specifiek land (partner- of niet-partnerland).

²² Indien niet anders vermeld, werden de monetaire waarden in dit deel afgerond tot op duizenden euro (aangeduid als K €) of tot op miljoen euro (aangeduid als M €).

In de onderstaande tabel 2 worden de samengevoegde gegevens getoond voor alle Belgische tussenkomsten tussen 2001 en 2005. Het omvat rangschikkingen die de monetaire waarde voor elk land of elke regio aanduiden (een globale rangschikking en een rangschikking enkel volgens partnerlanden worden gegeven).

In totaal hebben in die periode 72 landen Belgische onderwijshulp gekregen, waarvan 18 partnerlanden en 54 niet-partnerlanden. België heeft onderwijshulp verstrekt aan 28 van de minst ontwikkelde landen (LDC's) (10 partner- en 18 niet-partnerlanden), 22 landen met een lager-midden inkomen (6 partner- en 16 niet-partnerlanden), 11 landen met een laag inkomen (1 partnerland en 10 niet-partnerlanden) en 11 landen met een hoger-midden inkomen (1 partner en 10 niet-partnerlanden).

Van het totaal van 477 M € van het Belgische budget voor hulp aan onderwijs en vorming werd 179 M € (37,5% van het totaal) toegekend aan de 18 partnerlanden en 115 M € (24,0%) aan de 54 niet-partnerlanden. 5,4 M € (1,1%) werd toegekend door tussenkomsten die zich op regionale / continentale groeperingen richten. Als aanvulling van de tussenkomsten gericht op specifieke landen of regio's werd een aanzienlijk bedrag van ongeveer 178 M € (37,3%) toegekend voor tussenkomsten onder de hoofding *Universeel / Land NIET BEPAALD / België*. Het blijkt dat deze voornamelijk bestaan uit toewijzingen - via het departement D3, voornamelijk D3.2 - aan bijv. beursstudenten door Universiteiten en Wetenschappelijke Instellingen.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- De grote vergelijkbaarheid in de rangschikking tussen de twee groepen, wat suggereert – en dit is geen verrassing - dat de aanduiding van 18 partners in 2003 bestaande prioriteiten en doelstellingen weerspiegelde;
- Onderwijs is voor de Belgische hulpverlening geen prioritaire sector in alle partnerlanden en omgekeerd hebben een aantal niet-partnerlanden tussen 2001 en 2006 aanzienlijke hulp gekregen voor de onderwijssector, onder andere Burkina Faso (plaats 6), Kenia (plaats 10), Zimbabwe (plaats 15) en Zambia (plaats 17). Dit komt doordat een aanzienlijke hoeveelheid hulp geleverd wordt via indirecte kanalen;
- Er zijn 3 landen (Algerije, Mozambique en Oeganda) die tijdens de beschouwde periode niet de mate van onderwijssteuning hebben gekregen die ze als doelland hadden moeten krijgen. Dit betekent dat in die landen aan de onderwijssector geen prioriteit werd verleend, dat de verhogingen nog niet werden doorgevoerd of dat de hulpverlening werd geleverd via een budgetsteun die in de gegevens van *ODA.be* nog niet is opgenomen. We hebben begrepen dat dit het geval is voor Mozambique.

Meer gedetailleerde gegevensbladen voor de 18 partnerlanden, met een analyse per land van de ontwikkelings- en onderwijscontext, met inbegrip van de onderwijsindicatoren en de Belgische onderwijsfinanciering en –interventies, worden gegeven in bijlage 1.

Tabel 2: Samengevoegde gegevens over alle begunstigde landen tussen 2001 en 2005 met betrekking tot de Belgische onderwijshulp

Land/regio	Plaats (partner)	Plaats (alle)	Totaal (K €)	2001 (K €)	2002 (K €)	2003 (K €)	2004 (K €)	2005 (K €)
UNIVERSEEL / land NIET BEPAALD / België		1	177.735 (37,3%)	33.306 (41,0%)	38.783 (39,2%)	35.005 (37,8%)	32.471 (30,3%)	38.170 (39,5%)
Regio's / groepen								
REGIO AZIATISCH CONTINENT, meerdere landen		49	819 (0,2%)	178 (0,2%)	152 (0,2%)	165 (0,2%)	159 (0,1%)	165 (0,2%)
REGIO ZUIDELIJK AFRIKA, meerdere landen		79	7 (0,0%)		7 (0,0%)			
REGIO AFRIKAANS CONTINENT, meerdere landen		55	373 (0,1%)		373 (0,4%)			
REGIO MIDDEN-AFRIKA, meerdere landen		64	150 (0,0%)					150 (0,2%)
REGIO LATIJNS-AMERIKA, meerdere landen		71	90 (0,0%)		90 (0,1%)			
REGIO ZUID-AMERIKA , meerdere landen		53	490 (0,1%)			160 (0,2%)	151 (0,1%)	179 (0,2%)
REGIO WEST-AFRIKA, meerdere landen		35	1.927 (0,4%)	409 (0,5%)	521 (0,5%)	297 (0,3%)	350 (0,3%)	350 (0,4%)
SADC, Ontwikkelingsgemeenschap Zuidelijk Afrika		39	1.524 (0,3%)	443 (0,5%)	89 (0,1%)	437 (0,5%)	554 (0,5%)	
Totaal regio's / groepen			5.378 (1,1%)	1.030 (1,3%)	1.231 (1,2%)	1.059 (1,1%)	1.214 (1,1%)	844 (0,9%)
Partnerlanden								
Algerije	17	41	1.318 (0,3%)	195 (0,2%)	168 (0,2%)	174 (0,2%)	243 (0,2%)	537 (0,6%)
Benin	9	12	9.195 (1,9%)	1.827 (2,3%)	1.854 (1,9%)	1.446 (1,6%)	2.129 (2,0%)	1.939 (2,0%)
Bolivia	6	8	10.546 (2,2%)	1.490 (1,8%)	2.237 (2,3%)	2.446 (2,6%)	2.500 (2,3%)	1.873 (1,9%)
Burundi	8	11	9.699 (2,0%)	267 (0,3%)	4.332 (4,4%)	1.048 (1,1%)	1.772 (1,7%)	2.280 (2,4%)
Dem. Rep. Congo	1	2	30.091 (6,3%)	3.475 (4,3%)	3.801 (3,8%)	6.147 (6,6%)	9.407 (8,8%)	7.261 (7,5%)
Ecuador	5	7	11.469 (2,4%)	2.106 (2,6%)	2.593 (2,6%)	2.639 (2,8%)	2.453 (2,3%)	1.678 (1,7%)

Land/regio	Plaats (partner)	Plaats (alle)	Totaal (K €)	2001 (K €)	2002 (K €)	2003 (K €)	2004 (K €)	2005 (K €)
Mali	10	13	8.756 (1,8%)	3.347 (4,1%)	132 (0,1%)	443 (0,5%)	4.121 (3,8%)	714 (0,7%)
Marokko	12	19	7.493 (1,6%)	977 (1,2%)	1.614 (1,6%)	1.071 (1,2%)	2.355 (2,2%)	1.476 (1,5%)
Mozambique	18	50	805 (0,2%)		34 (0,0%)	29 (0,0%)	503 (0,5%)	240 (0,2%)
Niger	15	24	4.057 (0,9%)	258 (0,3%)	301 (0,3%)	372 (0,4%)	609 (0,6%)	2.517 (2,6%)
Palestijnse gebieden	7	9	9.992 (2,1%)	792 (1,0%)	2.486 (2,5%)	3.691 (4,0%)	1.593 (1,5%)	1.430 (1,5%)
Peru	14	22	5.429 (1,1%)	830 (1,0%)	1.071 (1,1%)	996 (1,1%)	1.364 (1,3%)	1.169 (1,2%)
Rwanda	3	4	18.001 (3,8%)	3.934 (4,8%)	3.729 (3,8%)	3.034 (3,3%)	3.099 (2,9%)	4.205 (4,3%)
Senegal	11	16	8.446 (1,8%)	1.564 (1,9%)	1.565 (1,6%)	1.957 (2,1%)	1.822 (1,7%)	1.536 (1,6%)
Zuid-Afrika	13	21	5.708 (1,2%)	1.096 (1,4%)	882 (0,9%)	124 (0,1%)	1.679 (1,6%)	1.928 (2,0%)
Tanzania	4	5	16.696 (3,5%)	2.047 (2,5%)	2.443 (2,5%)	5.632 (6,1%)	5.140 (4,8%)	1.434 (1,5%)
Oeganda	16	31	2.868 (0,6%)	615 (0,8%)	688 (0,7%)	476 (0,5%)	424 (0,4%)	666 (0,7%)
Vietnam	2	3	18.381 (3,9%)	3.009 (3,7%)	4.076 (4,1%)	3.857 (4,2%)	3.478 (3,2%)	3.961 (4,1%)
Alle partnerlanden			178.951 (37,5%)	27.830 (34,3%)	34.006 (34,3%)	35.581 (38,4%)	44.689 (41,7%)	36.845 (38,1%)
Niet-partnerlanden								
Afghanistan		51	764 (0,2%)	764 (0,9%)				
Angola		74	27 (0,0%)			26 (0,0%)	1 (0,0%)	
Argentinië		54	396 (0,1%)	282 (0,3%)	114 (0,1%)			
Bangladesh		47	946 (0,2%)	46 (0,1%)	40 (0,0%)	152 (0,2%)	404 (0,4%)	303 (0,3%)
Botswana		44	1.173 (0,2%)	459 (0,6%)	409 (0,4%)	189 (0,2%)	116 (0,1%)	
Brazilië		38	1.631 (0,3%)	571 (0,7%)	806 (0,8%)	91 (0,1%)	79 (0,1%)	85 (0,1%)

Land/regio	Plaats (partner)	Plaats s (alle)	Totaal (K €)	2001 (K €)	2002 (K €)	2003 (K €)	2004 (K €)	2005 (K €)
Burkina Faso		6	13.836 (2,9%)	1.325 (1,6%)	2.456 (2,5%)	2.872 (3,1%)	4.589 (4,3%)	2.594 (2,7%)
Cambodja		18	7.611 (1,6%)	303 (0,4%)	433 (0,4%)	1.041 (1,1%)	2.936 (2,7%)	2.898 (3,0%)
Kameroen		34	2.124 (0,4%)	268 (0,3%)	268 (0,3%)	500 (0,5%)	355 (0,3%)	732 (0,8%)
Tsjaad		77	11 (0,0%)	11 (0,0%)				
Chili		48	935 (0,2%)	348 (0,4%)	338 (0,3%)	173 (0,2%)	77 (0,1%)	
China		45	1.106 (0,2%)	328 (0,4%)	321 (0,3%)	352 (0,4%)	91 (0,1%)	14 (0,0%)
Colombia		26	3.865 (0,8%)	462 (0,6%)	799 (0,8%)	1.027 (1,1%)	1.026 (1,0%)	551 (0,6%)
Congo, Rep.		52	521 (0,1%)	112 (0,1%)	109 (0,1%)	116 (0,1%)	119 (0,1%)	65 (0,1%)
Costa Rica		68	119 (0,0%)	66 (0,1%)	53 (0,1%)			
Ivoorkust		28	3.479 (0,7%)	886 (1,1%)	812 (0,8%)	640 (0,7%)	833 (0,8%)	309 (0,3%)
Cuba		32	2.368 (0,5%)	11 (0,0%)	471 (0,5%)	52 (0,1%)	874 (0,8%)	959 (1,0%)
Djibouti		73	59 (0,0%)		44 (0,0%)	7 (0,0%)	8 (0,0%)	
Dominikaanse Republiek		66	132 (0,0%)	69 (0,1%)	63 (0,1%)			
El Salvador		46	1.048 (0,2%)	97 (0,1%)	198 (0,2%)	258 (0,3%)	321 (0,3%)	174 (0,2%)
Ethiopië		14	8.670 (1,8%)	295 (0,4%)	254 (0,3%)	1.162 (1,3%)	5.662 (5,3%)	1.297 (1,3%)
Gabon		67	131 (0,0%)	66 (0,1%)	40 (0,0%)	9 (0,0%)	16 (0,0%)	
Gambia		59	231 (0,0%)	131 (0,2%)	100 (0,1%)			
Guatemala	Guatemala	27	3.573 (0,7%)	440 (0,5%)	1.323 (1,3%)	763 (0,8%)	487 (0,5%)	560 (0,6%)
Guinee		56	346 (0,1%)	11 (0,0%)	34 (0,0%)	100 (0,1%)	100 (0,1%)	101 (0,1%)
Haiti		33	2.323 (0,5%)	353 (0,4%)	439 (0,4%)	659 (0,7%)	440 (0,4%)	431 (0,4%)

Land/regio	Plaats (partner)	Plaats (alle)	Totaal (K €)	2001 (K €)	2002 (K €)	2003 (K €)	2004 (K €)	2005 (K €)
Indië		20	6.714 (1,4%)	1.713 (2,1%)	1.904 (1,9%)	1.001 (1,1%)	750 (0,7%)	1.345 (1,4%)
Indonesië		63	156 (0,0%)	59 (0,1%)				97 (0,1%)
Iran		76	22 (0,0%)	22 (0,0%)				
Kenia		10	9.864 (2,1%)	1.643 (2,0%)	2.201 (2,2%)	1.879 (2,0%)	2.196 (2,1%)	1.946 (2,0%)
Laos		36	1.824 (0,4%)	186 (0,2%)	289 (0,3%)	322 (0,3%)	526 (0,5%)	502 (0,5%)
Libanon		42	1.258 (0,3%)	280 (0,3%)	279 (0,3%)	268 (0,3%)	232 (0,2%)	200 (0,2%)
Macedonië, Voormalige Joegoslavische Rep.		78	9 (0,0%)				9 (0,0%)	
Madagascar		40	1.387 (0,3%)	164 (0,2%)	440 (0,4%)	449 (0,5%)	284 (0,3%)	50 (0,1%)
Maleisië		81	2 (0,0%)				2 (0,0%)	
Mauritania		37	1.715 (0,4%)		1.615 (1,6%)	100 (0,1%)		
Mexico		65	141 (0,0%)		141 (0,1%)			
Namibië		62	162 (0,0%)				2 (0,0%)	160 (0,2%)
Nepal		69	100 (0,0%)					100 (0,1%)
Nicaragua		29	3.144 (0,7%)	1.319 (1,6%)	1.282 (1,3%)	315 (0,3%)	146 (0,1%)	83 (0,1%)
Nigeria		43	1.186 (0,2%)	274 (0,3%)	172 (0,2%)	314 (0,3%)	173 (0,2%)	254 (0,3%)
Pakistan		72	74 (0,0%)	30 (0,0%)	44 (0,0%)			
Panama		70	93 (0,0%)	93 (0,1%)				
Filippijnen		23	4.343 (0,9%)	742 (0,9%)	969 (1,0%)	1.054 (1,1%)	845 (0,8%)	733 (0,8%)
Soedan		61	176 (0,0%)		176 (0,2%)			
Suriname		25	3.968 (0,8%)	806 (1,0%)	801 (0,8%)	877 (0,9%)	631 (0,6%)	853 (0,9%)

Land/regio	Plaats (partner)	Plaats s (alle)	Totaal (K €)	2001 (K €)	2002 (K €)	2003 (K €)	2004 (K €)	2005 (K €)
Syrië		60	219 (0,0%)	131 (0,2%)	88 (0,1%)			
Thailand		75	23 (0,0%)				23 (0,0%)	
Togo		58	300 (0,1%)	11 (0,0%)	74 (0,1%)	112 (0,1%)	42 (0,0%)	62 (0,1%)
Tunesië		30	2.950 (0,6%)	719 (0,9%)	1.098 (1,1%)	474 (0,5%)	558 (0,5%)	102 (0,1%)
Uruguay		57	301 (0,1%)	77 (0,1%)	77 (0,1%)	69 (0,1%)	46 (0,0%)	32 (0,0%)
Oezbekistan		80	3 (0,0%)				3 (0,0%)	
Zambia		17	8.325 (1,7%)	1.522 (1,9%)	1.811 (1,8%)	1.754 (1,9%)	1.721 (1,6%)	1.518 (1,6%)
Zimbabwe		15	8.625 (1,8%)	1.489 (1,8%)	1.624 (1,6%)	1.779 (1,9%)	1.975 (1,8%)	1.757 (1,8%)
Alle niet-partnerlanden			114.512 (24,0%)	18.985 (23,4%)	25.007 (25,3%)	20.957 (22,6%)	28.695 (26,8%)	20.868 (21,6%)
Alle tussenkomsten			476.576 (100,0%)	81.151 (100%)	99.027 (100%)	92.602 (100%)	107.069 (100%)	96.726 (100%)

D.1.2 Directe, indirecte en multilaterale hulp

In de tabel 3 hieronder wordt de hulp weergegeven die door verschillende DGOS-departementen werd toegekend, waarbij deze als indicatief worden beschouwd voor coherente groepen van kanalen: D1 gouvernementele programma's en D2 speciale programma's voor directe hulp; D3 niet-gouvernementele programma's voor indirecte hulp (D3.1 - NGO's, D3.2 – universiteiten/wetenschappelijke instellingen, D3.3 – andere partners, met inbegrip van APEFE en VVOB) en; D4 – multilaterale en Europese programma's (D4.1 – ontwikkelingsbanken en D4.3 – Verenigde Naties).

Tabel 3: Overzicht (K € en %) van de tussenkomsten per directoraat en departement (2001 – 2005)²³

Dienst (groep)	TOTAAL (2001 - 2005)	
	K €	%
D0.2 - Opvolging / evaluatie / statistieken	1.855	0,4%
D1 – Gouvernementele programma's	108.340	22,7%
D1 – Niet gespecificeerd	38.060	8,0%
D1.1.1.a – Noord-Afrika, Midden-Oosten	11.075	2,3%
D1.1.1.b – Midden-Afrika	19.491	4,1%
D1.1.1.c – West-Afrika	17.733	3,7%
D1.1.2 – Zuidelijk Afrika, Oost-Afrika	15.430	3,2%
D1.2 – Latijns-Amerika	1.368	0,3%
D1.3 – Azië	5.184	1,1%
D2 - Speciale programma's	3.771	0,8%
D2.1 – Spoedhulp / revalidatie / voedselhulp	223	0,0%
D2.2 – Overlevingsfonds	1.945	0,4%
D2.3 – Maatschappijopbouw	1.602	0,3%
D3 – Niet-gouvernementele programma's	354.374	74,4%
D3.1 - NGO's	43.645	9,2%
D3.2 – Universiteiten/ wetenschappelijke instellingen	223.230	46,8%
D3.3 – Andere partners	87.499	18,4%
D4 – Multilaterale en Europese programma's	8.237	1,7%
D4.1 – Ontwikkelingsbanken	2.000	0,4%
D4.3 – Verenigde Naties	6.237	1,3%
TOTAAL	476.576	100,0%

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

²³ Het extract van de databank is exclusief de uitgaven via D4.2 (Europese programma's) en laat wel de onderwijsspecifieke bijdragen aan multilaterale en VN organisaties zien, met name aan speciale programma's zoals het FTI fonds, maar niet de "basis"financiering. Er is niet gepoogd om een nominale allocatie aan onderwijs vanuit de basisfondsen binnen deze organisaties, in feite op evenredigheidsbasis, te maken.

- Het grootste deel van de onderwijshulp wordt uitbetaald via niet-gouvernementele programma's, namelijk 74,4% tegenover 22,7% voor directe bilaterale hulp;
- Voor directe bilaterale hulp wordt een zeer beperkt percentage van de onderwijsinterventies geleverd via speciale programma's (0,8%);
- Voor indirecte hulp wordt een zeer hoog percentage van de onderwijshulp geleverd via universiteiten en/of wetenschappelijke instellingen (het belangrijkste uitkeringskanaal voor onderwijshulp, met 46,8%) en een relatief gering percentage van de onderwijsinterventies door NGO's (9,2%);
- Alhoewel deze gegevens in de bovenstaande tabel niet zijn opgenomen, hebben we in de databank *ODA.be* zeer weinig tussenkomsten in de onderwijssector gevonden die via andere wetenschappelijke instellingen verliepen (alhoewel we moeten opmerken dat deze interventies eventueel als "vormingsactiviteiten" kunnen zijn gecodeerd onder andere sectoren).

D.1.3 Dekking van de subsectoren van het onderwijs

De Tabel 4 hieronder geeft de uitsplitsing weer van de Belgische onderwijshulp aan de hand van de DAC5- en CRS-codes. Een vergelijking tussen de gegevens in de databank *ODA.be* en de realiteit in het veld bevestigt dat het gebruik van "onderwijsniveau niet bepaald" onder 111 de totale waarde van de tussenkomsten in de diverse subsectoren van het onderwijs lichtjes heeft vertekend. Onderwijs, uitrusting en vorming (11120) en de vorming van onderwijzend personeel (11130) hadden bijvoorbeeld onder een subsectorcode kunnen worden samengevoegd.

Tabel 4: Overzicht van de tussenkomsten per sector (2001 – 2005)

Alle 1018 tussenkomsten	Waarde van de tussenkomsten	
	K €	% van uitbetaling per land / regio
DAC5- en CRS-codes ("Purpose Codes")		
111 – Onderwijs, niveau niet gespecificeerd	65.430	13,7%
11110 – Onderwijsbeleid en administratief beheer	1.805	0,4%
11120 – Onderwijs, uitrusting en vorming	18.408	3,9%
11130 - Vorming onderwijzend personeel	44.300	9,3%
11182 – Onderzoek naar onderwijs	917	0,2%
112 – Basisonderwijs	56.528	11,9%
11220 – Lager onderwijs	32.514	6,8%
11230 – Onderwijs ter verbetering van de levensstandaard van jongeren en volwassenen	23.866	5,0%
11240 – Kleuteronderwijs (voorschools onderwijs)	148	0,0%
113 – Middelbaar onderwijs	31.210	6,5%
11320 – Middelbaar onderwijs	3.000	0,6%
11330 – Beroepsvorming	28.210	5,9%
114 – Hoger onderwijs (na de middelbare school/post-secundair)	260.173	54,6%
11420 – Hoger onderwijs	248.403	52,1%
11430 – Hogere technische opleiding (Voortgezette technische en bestuursopleiding)	11.769	2,5%
Andere DAC5 codes (sectorspecifieke opleiding, vorming etc.)	63.236	13,3%
12181 – Medisch onderwijs en vorming	6.874	1,4%
12261 – Educatie basisgezondheid	16.481	3,5%
14081 – Opleiding en vorming in watervoorziening/-sanering	3.440	0,7%

Alle 1018 tussenkomsten	Waarde van de tussenkomsten	
31381 – Opleiding en vorming in visvangst en aquacultuur	4.048	0,8%
33181 - Opleiding en vorming in handel	719	0,2%
41081 – Opleiding en vorming in verband met het leefmilieu	894	0,2%
43081 – Multisector opleiding en vorming	30.780	6,5%
TOTAAL	476.576	100%

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- Het hoge uitkeringspercentage voor het hoger onderwijs (52,1%) staat in scherp contrast met het relatief geringe percentage (11,9%) voor het basisonderwijs (met 6,8% voor het lager onderwijs), dat een beleidsprioriteit is volgens de MDG's. Dit is een enorme, en uiteindelijk onhoudbare, discrepantie tussen beleid en praktijk;
- De subsectoren van het onderwijs die het meeste hulp krijgen, zijn het post-secundaire onderwijs (54,6%) en de sectorspecifieke opleidingen (13,3%), gevolgd door het basisonderwijs (11,9%);
- De zeer lage percentages van de fondsen die aan onderwijsbeleid en administratief beheer (0,4%) en aan kleuteronderwijs (voorschools onderwijs) worden besteed (0,0%).

D.1.4 Typologie van de tussenkomsten

Op basis van het materiaal van de casestudies en van de 18 partnerlanden kunnen de categorieën worden aangevuld die voor de kwantitatieve analyse worden gebruikt. In de onderstaande typologie zijn types van activiteiten en subsectoren opgenomen die de perceptie van het werk in het veld weerspiegelen.

Multilateraal

Tijdens de evaluatieperiode werd voornamelijk het FTI ondersteund door multilaterale kanalen, voor een totaal van 2 miljoen euro. Andere tussenkomsten betreffen de ondersteuning van jonge beroepslu en van VN-vrijwilligers in internationale organisaties (WGO (WHO), UNICEF, UNESCO), de verspreiding van schoolmateriaal (Afghanistan) en vorming (gezondheid en handel).

Directe hulp

De financiering door de DGOS en de implementatie van de BTC heeft voornamelijk betrekking op zes types van tussenkomsten:

1. **budgetsteun en poolfinanciering:** België heeft een bijdrage geleverd aan poolfinanciering in Niger en Tanzania, Rwanda en Mali, en aan budgetsteun voor sectoren of subsectoren in Mozambique en Vietnam;
2. **projecten** in verschillende subsectoren van het onderwijs;
 - In het **basisonderwijs** (bijv. schoolboeken voor het lager onderwijs in de DRC, opleiding van leerkrachten in Noord-Vietnam);
 - in het **technisch en beroepsonderwijs op het niveau van het middelbaar onderwijs** (ondersteuning aan TVET-projecten in Palestina, de DRC en Burundi);
 - in **beroepsopleiding** (technische ondersteuning aan vormings- en vervolmakingscentra in beroepen die te maken hebben met waterbeheer in Algerije, capaciteitsopbouw in de Centre du Perfectionnement du Personnel des Entreprises (Vervolmakingscentrum voor het Personeel van Bedrijven) in Benin, opleiding op de werkplek (formation par apprentissage) in Marokko);

- minder algemeen verspreid in het **hoger onderwijs** (Master in Sociale Wetenschappen over inheemse problemen/tweetalige interculturele opleiding in Ecuador²⁴) en;
 - in **institutionele ondersteuning en versterking** (ondersteuning van het ontwerp en de uitvoering van de strategie van het Ministerie voor de beroepsopleiding van volwassenen in Rwanda, institutionele ondersteuning aan het Ministerie van het Lager, Middelbaar en Beroepsonderwijs – formuleringsfase in de DRC).
3. **microprojecten** (MIP's) leggen zich voornamelijk toe op:
- **infrastructuur** (bouwen van scholen, latrines etc);
 - **uitrusting** (boeken en andere studiemateriaal, zoals muziekcassettes in Palestina of audiovisuele uitrustingen in Mali);
 - en minder frequent op **opleiding** (opleiding van klasassistenten in ECCE in de DRC, alfabetisering van volwassenen in Oeganda, opleiding van vrouwen om zich te kunnen verweren tegen fysiek geweld in Mali).
4. **studiebeurzen en studietoelagen**. Studiebeurzen kunnen betrekking hebben op:
- studiebeurzen om in België te studeren;
 - gemengde studiebeurzen (in België en in het land van herkomst, met rotatie om de 3 of 6 maanden, doorgaans gebruikt voor PhD-studiebeurzen);
 - studiebeurzen om in het land van herkomst te studeren (bijv. in Ecuador);
 - kortetermijnbeurzen voor het volgen van cursussen in België, en
 - lokale en regionale beurzen (die een ruim aanbod van activiteiten dekken, met inbegrip van workshops en seminaries met een duur van minder dan een week).
5. **Vergemakkelijken van de beleidsdialoog**, onder andere de organisatie van rondetafelconferenties rond onderwijs en een actieve rol spelen in de donorgroep voor onderwijs en de SWAp-subgroep in de DRC; het voorzitterschap van de Donorgroep voor Onderwijs in Tanzania. Deze activiteiten vertalen zich niet noodzakelijk in projectmatige tussenkomsten, maar zijn een van de rollen die door de Belgische ambassade worden vervuld.
6. **Speciale programma's**, uitgevoerd door indirecte actoren in naam van de DGOS, zoals de ontwikkeling van de Diocese van Inongo-Mai Ndombe in de DRC (Belgisch Overlevingsfonds – D2).

Uitzonderlijk worden aanzienlijke bedragen van spoedhulpfondsen (noodfondsen) gespendeerd aan de onderwijssector, zoals bijvoorbeeld het geval was in Burundi.

Kader 8: PISEP in Burundi: terug naar een normale situatie

Het Projet d'Infrastructures Scolaires et d'Equipements Pédagogiques werd in 2003 opgestart om de ongebruikte fondsen van afgelopen en afgesloten projecten te gebruiken voor de bouw en uitrusting van gemeentelijke middelbare scholen. Dit vrij eenvoudige project werd uitgewerkt in de context van een noodsituatie, maar heeft op een intelligente manier gebruik gemaakt van de lokale dynamiek die zich manifesteert naarmate de situatie zich opnieuw normaliseerde.

Het speelde in op de dringende noden van de lokale bevolking om bijkomende middelbare scholen op te richten, aangezien het aantal kinderen dat het lager onderwijs voltooide sterk toenam, maar deze kinderen om veiligheidsredenen hun studies niet konden voortzetten op plaatsen ver van huis.

Indirecte hulpverlening

De bepaling van onderwijsinterventies is een complexe taak wat betreft de indirecte actoren. Aan tussenkomsten die in het veld vergelijkbaar lijken, worden verschillende DAC5/CRS-codes toegewezen, zelfs indien ze onder de hoofding "onderwijs" vallen. Dit is in het bijzonder het geval voor NGO's, waarvan de activiteiten op het gebied van plattelandsontwikkelings vaak tussenkomsten omvatten die te maken hebben met alfabetisering van volwassenen en beroepsopleiding voor volwassenen.

²⁴ Het project werd gesteund binnen het kader van het "Fondo Indígena" of Inheems Fonds, een regional programma buiten de verantwoordelijkheid van de bilaterale Gemengde Commissie.

Alle activiteiten van VLIR-UOS en CIUF-CUD zijn gecodeerd onder onderwijs, ongeacht hun onderwijskundige en ontwikkelingsdoelstellingen.

Met inachtneming van het bovenstaande, kan de typologie van de tussenkomsten op het gebied van indirecte hulp als volgt worden weergegeven:

CIUF-CUD, VLIR-UOS

De universiteitsraden ondersteunen projecten via hun contacten met universiteiten, onder andere op het gebied van:

1. Institutionele versterking

- Oprichting en ondersteuning van 2^{de} en 3^{de} cycli: curriculumontwikkeling en versterking van de lescapaciteit
- Opbouw van een kritische massa van leerkrachten door middel van PhD's (relève académique)
- Ondersteuning van samenwerkings- en coördinatie-eenheden in de universiteiten
- Ondersteuning van de ICT-infrastructuur, capaciteitsopbouw en academische en onderzoeksontwikkeling
- Ondersteuning van documentaire hulpmiddelen
- Uitrustingen

2. Onderzoeksprojecten, voornamelijk in de exacte en natuurwetenschappen

3. Studiebeurzen

- Doctoraatsbeurzen in België
- Gemengde studiebeurzen (in België en in het betreffende land, roterend)
- Kortetermijn cursussen / bijscholingscursussen
- PIC (gerichte universitaire projecten)-gerelateerde PhD's (meestal CIUF-CUD)

Andere wetenschappelijke instellingen voeren een klein aantal activiteiten uit die onder een DAC5/CRS-onderwijscode vallen. Hun tussenkomsten hebben meestal te maken met opleiding in gespecialiseerde instellingen of universiteiten, in het bijzonder aangelegenheden in verband met gezondheid, die worden uitgevoerd door het ITG. Het KMMA verleent steun aan onderwijsactiviteiten in culturele organisaties, voornamelijk musea.

APEFE en VVOB

Ondanks het feit dat hun opzet en de overeenkomsten met de DGOS veel gelijkenissen vertonen, ondernemen APEFE en VVOB andere types van activiteiten. Beide organisaties specialiseren zich wel in TVET (technisch en beroepsonderwijs en –vorming). VVOB is meer actief in formele onderwijsomgevingen, onder andere in het basisonderwijs en op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs. De tussenkomsten van APEFE, daarentegen, situeren zich vaker in het hoger onderwijs en zijn eerder afgestemd op criteria betreffende onderwijs in Frans.

APEFE

1. Beroepsvorming

- Ondersteuning van beroepscentra (in de DRC)
- Institutionele ondersteuning en versterking (Marokko, Palestina, Rwanda, Vietnam)
- Curriculumontwikkeling
- Opleiding van leerkrachten / training of trainers (opleiding van opleiders)

- Permanente professionele ontwikkeling voor leerkrachten (Bolivia, Vietnam – Franstalig onderwijs)
 - Lerarenopleiding op de werkplek voor TVET (Burundi, DRC)
 - Opleiding van opleiders voor beroepsvorming/formation professionnelle
2. **Onderwijs in de tertiaire sector**
- Ondersteuning van middelencentra (resource centres) (CEDESURK in de DRC)
 - Ondersteuning van faculteiten (BA in intercultureel tweetalig onderwijs voor leerkrachten (Bolivia, vertaling en lessen Frans, Palestina, Onderwijswetenschappen, Senegal, ondersteuning van MA in Publiek Management, Vietnam)

VVOB

1. **Basis- en middelbaar onderwijs, Technisch en beroepsonderwijs en –vorming (TVET) van hoogstaande kwaliteit**
- Ondersteuning van de Schoolinspectie (DRC)
 - Kwaliteitsonderwijs (Ecuador)
 - Schoolmanagement (Rwanda, Zuid-Afrika)
 - ICT in het onderwijs (Vietnam)
 - Curriculumontwikkeling voor TVET, afdeling landbouw (DRC)
2. **Beroepsvorming (formation professionnelle)**
- Ondersteuning van vrouwen (Marokko)

NGO's

De meeste tussenkomsten van NGO's zijn projecten of gebiedsgerichte programma's die onder de volgende categorieën vallen:

1. **Basisonderwijs**, onder de codering plattelandsontwikkeling, en niet opgenomen onder de 1018 tussenkomsten waarop de evaluatie zich baseert, of uitrustingen voor projecten die een basisvorming beogen (schoolbibliotheken in DRC, Senegal)
2. **Beroepsvorming/formation professionnelle**:
 - Ondersteuning van beroepscentra (NGO's in Bolivia)
 - Beroepsvorming voor kwetsbare en gemarginaliseerde jongeren en volwassenen (6 Novembre in Bolivia, COMIDE-DMOS in talrijke landen, MOAC-WSM in Peru, NGO Senegal)
3. **Alfabetisering van volwassenen**:
 - Uitrustingen
 - Vorming van docenten/opvoeders (NGO's in DRC, ITINERANS)
 - Andere ondersteuning (NGO Senegal)
4. **Gezondheidseducatie**:
 - Materiële ontwikkeling en bijbehorende vorming (NGO in de DRC – Foncaba)
 - Medische zorg in het kader van de zorg voor zeer jonge kinderen en het kleuteronderwijs (ECCE) (NGO Rwanda)

Uit de evaluatie blijkt dat er weinig aanduidingen zijn voor het feit dat Belgische NGO's en lokale partners betrokken zijn bij lobbying, "advocacy" (voorspraak) en overleg met het maatschappelijke middenveld (de civiele maatschappij) in de onderwijssector, wat een steeds belangrijker rol is voor NGO's die volgens de nieuwe internationale verbintenissen werken.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- Een aantal partners zijn actief op vergelijkbare domeinen: TVET (BTC, APEFE, VVOB en NGO's); hoger onderwijs (BTC, CIUF-CUD, VLIR-UOS en APEFE); basisonderwijs (BTC, VVOB);
- Geen enkele partner is actief in de zorg voor zeer jonge kinderen en het kleuteronderwijs (ECCE).

D.2 Implementatie

Tijdens de periode van de evaluatie veranderden de structuren, benaderingswijzen en contexten en alle partners hebben moeten overschakelen op een meer programmatische aanpak, die gekenmerkt is door een planning op langere termijn, door duidelijker geformuleerde doelstellingen en door indicatoren en evaluatie-instrumenten voor de resultaten.

D.2.1 Directe bilaterale hulp

Voor de DGOS hielden de veranderingen meestal in dat met andere ontwikkelingspartners (DP's) werd samengewerkt in (sub)-SWAp's, die nationaal (of gezamenlijk) werden uitgevoerd. Er zijn ook nog steeds rechtstreeks gefinancierde projecten, en alhoewel de DGOS en de BTC erkennen dat het ontwerp en de aanpak van projecten aan het veranderen zijn om rekening te houden met de Agenda van Parijs, wijst slechts weinig erop dat Belgische projecten de sectorale (SWAp)-planning en uitvoeringsovereenkomsten volgen.

Directe bilaterale tussenkomsten omvatten projecten die worden ondernomen in het kader van noodhulpfondsen (Burundi, Rwanda) en uitgevoerd door NGO's of multilaterale organisaties. De typische disciplines en middelen voor projecten zorgen er blijkbaar voor dat beter kan worden ingespeeld op de behoeften in noodsituaties.

Project-/programmavoorbereiding

De project-/programmacyclus omvat de volgende fasen: identificatie, formulering, implementatie (uitvoering) en evaluatie (beoordeling), die naargelang van de context verschillen qua lengte en grondigheid.

Landenpartners staan, in samenwerking met de verantwoordelijke van de DGOS, in voor de identificatie. Dit proces kan meerdere jaren in beslag nemen, om de vragen op elkaar af te stemmen en over de actieterreinen en de budgetten te onderhandelen.

De formulering valt onder de verantwoordelijkheid van de BTC en leidt tot een technische beschrijving van het project met een gedetailleerd budget en een tijdsplanning. Dit moet worden goedgekeurd door de DGOS en de overheid van het partnerland alvorens met de uitvoering kan worden begonnen.

De formele opsplitsing van de verantwoordelijkheden voor de identificatie en de formulering is een typisch kenmerk van de Belgische technische bijstand²⁵ en maakt het moeilijker om partners te vinden voor de volledige planningsperiode, aangezien de details in de loop van het project nog verder worden uitgewerkt en dit een risico betekent voor de coherentie tussen het technische ontwerp en de politieke context. Het lijkt alsof de formulering als een puur "technisch" proces wordt beschouwd dat kan worden losgekoppeld van de politieke realiteit in het partnerland en van de ontwikkelingspartners: onder de nieuwe paradigma's voor de hulpverlening is dit niet meer mogelijk.

²⁵ Changing minds and attitudes: Towards improved Belgian Technical Assistance, ECDPM and IACE Europe, juli 2006.

De BTC is verantwoordelijk voor de formulering én voor de daaropvolgende uitvoering. Dit houdt een potentieel belangenconflict in voor het agentschap en gaat in tegen de internationale praktijk, die bepaalt dat wie betrokken is bij het ontwerp niet in aanmerking kan komen voor de uitvoering (bijv. WB, DFID en EU).

In de huidige situatie wordt het project veeleer gereduceerd tot de “laagste gemene deler” van inputs die tussen DGOS/BTC en de regering van het partnerland kunnen worden overeengekomen, bijvoorbeeld een tastbare inbreng, zoals materiële uitrustingen en vorming. Dit is succesvol wanneer een dergelijke inbreng aan de behoeften tegemoetkomt, bijvoorbeeld de levering van schoolboeken en klasbanken in Burundi, maar is minder geslaagd wanneer de resultaten institutionele en kwalitatieve veranderingen beogen, zoals het project voor lerarenopleiding in Vietnam.

Uit de evaluatie blijkt dat de BTC-projecten een kenmerkend verloop hebben doorheen de tijd: fase 1 om alles in orde te brengen; fase 2 om een aantal resultaten te bereiken; fase 3 om deze te institutionaliseren en te bestendigen. Dit is niet expliciet opgenomen in de projectformulering, maar is in de praktijk wel gebruikelijk. Voor het partnerland is dit het “worst case scenario”, waarin de duur van de ondersteuning niet is gegarandeerd en de verwachte resultaten op het einde van een fase als “veranderlijk” worden gezien. De evaluatie op het einde van een fase kan onder druk komen om met een project door te gaan.

Project- en programmauitvoering

Bij wet is de BTC verantwoordelijk voor de uitvoering van alle directe hulpprojecten en -programma's.

Voor projecten is er normaliter een stuurgroep voorzien - de *Gemengde Lokale Overlegstructuur* (GLO) - die vertegenwoordigers van de begunstigden en van de Belgische partner omvat. In toepassing van de tweede beheersovereenkomst tussen de DGOS en de BTC woonde de Attaché de vergaderingen van de GLO bij en vertegenwoordigde daar de DGOS, maar vanaf 2007 zal dit onder de derde overeenkomst niet langer het geval zijn.

De structuren voorzien de mogelijkheid voor de partners om de projecten te sturen en een zekere flexibiliteit te voorzien bij de uitvoering. Of deze mogelijkheid wordt geboden, hangt echter wel van de persoonlijke inbreng en de positie van de vertegenwoordigers in de GLO af en, in vele gevallen, ook van de werkrelaties tussen de individuele deelnemers.

Het dagelijkse beheer van het project valt in de regel onder de verantwoordelijkheid van een Projectbeheerseenheid (PBE) en wordt gezamenlijk opgesteld, in overeenstemming met de overeenkomsten in het projectformuleringsdocument. Doorgaans wordt minstens één voltijdse technische assistent (*délégué à la co-gestion*) benoemd in de PBE. Deze werkt samen met de landelijke projectmanager (*directeur de l'intervention*) om technisch en professioneel advies te leveren en in naam van de BTC op te treden om de vertrouwelijke processen binnen het project te controleren. Dit kan tot conflicten over het leiderschap leiden tussen de manager die door België is aangesteld en de manager die lokaal is aangesteld.

Projectbeheer is de kerndeskundigheid van de BTC, zijn belangrijkste rol en bron van inkomsten. Vragen met betrekking tot de kosteneffectiviteit en de kwaliteit van de door de BTC geleverde diensten zijn niet sectorspecifiek en vallen buiten het kader van deze evaluatie. De onderwijssector stelt echter specifieke uitdagingen, wat de noodzaak voor coördinatie met andere actoren betreft, en voor inpassing in ontwikkelingspartnerschappen in de betreffende landen, met name in de context van de veranderende modaliteiten.

Kader 9: Tanzania: implementatie van de SWAp

In Tanzania nam de Onderwijsadviseur van de BTC de functie van Coördinator van de Donorgroep voor Onderwijs op zich, en daarmee dus de vertegenwoordiging van de standpunten van de groep in de dialoog met de overheid. De

ontwikkelingspartners en de overheid gaan er normaal van uit dat deze rol wordt vervuld door een persoon die gemachtigd is om in een officiële (en soms diplomatieke) hoedanigheid te spreken in naam van een bilaterale ontwikkelingspartner.

Financiële controle

Het Belgische systeem van financiële rapportering, van de PBE aan de GLO en via de BTC aan de DGOS en zijn financiële controleurs, is stevig uitgebouwd en een vereiste voor verdere financiering. De gedetailleerde boekhoudkundige en financiële rapportering garandeert dat alle stakeholders van het project op de hoogte worden gehouden van de uitgaven en van de projectactiviteiten die uitgaven met zich meebrengen. Het bijhouden van de boekhouding en de financiële overzichten wordt als een dure aangelegenheid beschouwd door de medewerkers die bij de uitvoering van projecten betrokken zijn en is een van de belangrijkste functies van de Technische Assistenten bij projecten, en in sommige gevallen soms zelfs de voornaamste reden voor hun functies.

D.2.2 Indirecte hulp

Projectvoorbereiding

In de regel identificeren en ontwikkelen **NGO's** projecten in samenwerking met lokale partners en begunstigen in het kader van hun vijfjarenprogramma's. NGO's ontwikkelen vaak projecten en programma's die een cofinanciering van andere organisaties en donoren kunnen omvatten, waarbij specifieke resultaten worden vooropgesteld voor welbepaalde onderdelen. NGO's moeten 1% van hun budget aan evaluatie spenderen. Dit kan zowel betrekking hebben op thematische en strategische evaluaties als op projectevaluaties. Voor belangrijke projecten worden in de regel externe evaluaties (tussentijds en na afloop van een project) en evaluaties door de DGOS uitgevoerd.

Universitaire samenwerkingsprojecten worden normaliter uitgevoerd op basis van een aanbesteding. De doelstellingen worden bepaald in het vijfjarenprogramma's van VLIR-UOS en CIUF-CUD en universiteiten uit het Zuiden dienen samen met hun partners uit het Noorden een voorstel in. De terminologie "project" en "programma" wordt nogal losjes gehanteerd en een aantal IUS-programma's kunnen worden opgedeeld in tien of meer projecten die niet noodzakelijk met elkaar noch met een programmastructuur verbonden zijn. Wat de controle betreft, sturen de promotoren uit het Zuiden hun controlerapporten eerst naar hun partners in het Noorden, die deze dan aan VLIR-UOS of CIUF-CUD bezorgen. Normaliter vindt er elk jaar een controlebezoek plaats door de promotor uit het Noorden om zich ervan te vergewissen dat het project volgens de planning verloopt. Een externe tussentijdse evaluatie vormt vaak de basis voor aanzienlijke project- en programma-aanpassingen.

Voor **APEFE en VVOB** wordt niet gespecificeerd welke rol de instellingen uit het partnerland moeten spelen bij de identificatie en het ontwerp van het project, aangezien deze instanties een formuleringsdocument en een log frame (logisch kader) voorbereiden die voor de implementatie worden gebruikt. In de afgelopen jaren zijn beide instanties steeds meer geëvolueerd in de richting van een participatorische aanpak voor de identificatie en formulering en werden de vertegenwoordigers van de partnerinstellingen, de doelgroepen en andere stakeholders erbij betrokken. De standaardterminologie die tijdens deze workshops wordt gebruikt is de logframe-aanpak, alhoewel het VVOB ook experimenteert met "outcome mapping" (in kaart brengen van resultaten).

In hun jaarlijks plan vermelden APEFE en VVOB de status van de projecten en de verwachtingen. Daarnaast gebruiken ze instrumenten voor de controle van de voortgang die door de projectcoördinatoren regelmatig naar hun lijnmanagers (landenvertegenwoordigers en HQ's) worden teruggestuurd.

Project- en programmauitvoering

De indirecte actoren beschikken over effectieve implementatiestructuren voor de inputs en het financiële beheer (en moeten ook aan de eisen van de Belgische financiële controlesystemen voldoen), alhoewel ze soms de capaciteit van de lokale partners overstijgen. Daarnaast wordt ook de bezorgdheid geuit dat de systemen moeilijk uit te voeren zijn en dat de tijdbesteding en de kosten die ze met zich meebrengen niet in verhouding staan tot kleine transacties. De opvolging en de termijnen die vereist zijn voor de verzending, de douaneheffingen en de controle van de orders worden als een risico beschouwd dat een tijdige uitvoering in de weg kan staan.

De manieren waarop de lokale partners bij de projectsturing en de dagdagelijkse uitvoering ervan worden betrokken, verschillen naargelang van de instanties, maar voor alle projecten geldt dat ze gezamenlijk worden uitgevoerd, met de actieve deelname van de lokale en van de Belgische partners. Wanneer er een Belgische consulent/coöperant ter plekke is, rust een groot deel van de verantwoordelijkheid op zijn of haar schouders, niet alleen voor wat het beheer betreft, maar ook voor de relaties met de partnerinstelling en het overzicht van de financiën.

Globaal kan op basis van de evaluatie worden vastgesteld dat de Belgische projecten, zowel voor directe als indirecte hulp, zeer efficiënt zijn voor wat de inputs betreft, maar dat ze moeten blijven werken aan een verbetering van het resultaatgerichte beheer.

D.2.3 Evaluatie en resultaatgericht beheer

De evaluatie stelt ernstige tekortkomingen vast met betrekking tot de evaluatie van projecten en programma's en het gebruik van resultaten om hun management op de hoogte te houden.

Er wordt erkend dat de instanties (net als die in andere landen) gevolg geven aan de vraag naar een striktere aanpak van de evaluatie en een resultaatgericht beheer. Ze hebben weliswaar een aantal noodzakelijke stappen ondernomen, maar dit volstaat nog niet.

Het gemeenschappelijke zwakke punt is het benoemen en quantificeren van de beoogde resultaten, de bijbehorende indicatoren en de methoden die moeten worden gebruikt om deze te meten. De evaluaties hebben zich toegespitst op inputs - "het aantal geïnstalleerde computers" of "het aantal opleidingen van leraren per persoon en per dag" - of op de beoogde outputs - "het aantal kinderen die een computer hebben gebruikt" of "het aantal leerkrachten die de cursus hebben voltooid"²⁶. Wat ontbreekt, zijn vragen over de beoogde resultaten en hun indicatoren²⁷ - "het aantal kinderen die iets kunnen opzoeken op het Internet" of "betere resultaten voor gestandaardiseerde alfabetiseringstests".

Voor het onderwijs en de onderwijsontwikkeling bestaan de uitdagingen erin om te pogen de evaluatie van de resultaten te verbeteren.

- Onderwijsprioriteiten (en de kwaliteit van het onderwijs) zijn cultureel bepaald en kunnen verkeerd worden geïnterpreteerd of tot onenigheid leiden. De uiteindelijke doelstellingen van het onderwijs in een ontwikkelingsland – die de ouders of de regering voor ogen hebben - kunnen onder andere het volgende omvatten: werk vinden, in het huwelijk treden, nationale en/of religieuze waarden nastreven. Liberale culturen uit het Noorden leggen de nadruk op "empowerment" van individuen en op het "plezier" van het leren en op kindgerichte benaderingswijzen die een gecompliceerde synthese van praktijken in de klas, curricula, middelen, attitudes en gedragingen omvatten. Dergelijke verschillende percepties kunnen het best worden aangetoond en begrepen wanneer partners de beoogde resultaten in detail bepalen en overeenkomen;

²⁶ De verstrekkers van opleidingscursussen voor leerkrachten zullen hier uiteraard graag aan toevoegen hoeveel leerkrachten de cursussen goed vonden.

²⁷ Wat door een aantal protocols voor logische kaders "doelstelling" (purpose) wordt genoemd.

- De internationale gemeenschap streeft ernaar om te komen tot een internationaal vergelijkbare meetbaarheid van de "kwaliteit" van het onderwijs;
- Onderwijssystemen zijn bijzonder traag: bij het inspelen op inputs en bij de bekendmaking van hun resultaten;
- Onderwijsdeskundigen, voornamelijk specialisten die met jongere kinderen werken, zijn het niet eens over het nut om prestaties te meten, wegens het effect daarvan op de praktijk in het klaslokaal en in heel wat landen ook omdat de systemen om die tests uit te voeren technisch ontoereikend of onbetrouwbaar zijn;
- Onderwijsresultaten liggen ook politiek gevoelig, bijvoorbeeld wanneer ze op regionale, etnische of sociale verschillen wijzen of aantonen dat de doelstellingen niet worden gehaald. Ook kan het voorkomen dat de regeringen in de partnerlanden er liever voor zorgen dat de resultaten niet transparant zijn.

De problemen beperken zich niet uitsluitend tot ontwikkelingslanden: in een groot deel van Europa, in het bijzonder in het Verenigd Koninkrijk, werd zowel op politiek vlak als in de onderwijswereld fel geredewist over verzameling en publicatie van systemische prestatiegegevens. De les die hieruit kan worden getrokken, is dat hiervoor tijd, middelen en politieke wil noodzakelijk zijn.

Informatie over de resultaten is van essentieel belang voor de DGOS om adequaat toezicht uit te oefenen op de openbare financiering, niet alleen wat de financiële afstemming, maar ook wat de effectiviteit van de besteding van die middelen betreft.

Wat de **directe bilaterale hulp** betreft, wordt de evaluatie vaak uitbesteed en soms door de BTC uitgevoerd. Aangezien de BTC tegelijk verantwoordelijk is voor de formulering en de uitvoering, en een belang heeft bij de diverse fasen van de opvolging, houdt dit een risico in voor de onafhankelijkheid.

De evaluatie van de sectorale programma's (SWAp's) is doorgaans beter ontwikkeld, aangezien dit van essentieel belang is voor de partnerschapsovereenkomsten, alhoewel er in de praktijk vaak problemen optreden wegens de gebrekkige mogelijkheden van het partnerland om informatie te bezorgen en evaluaties uit te voeren. Tot op heden leggen de meeste SWAp's de nadruk op kwantitatieve indicatoren, met name die betreffende toegang tot en de voltooiing van de programma's²⁸.

De evaluatiepraktijken van **indirecte partners** verschillen zeer sterk. VLIR-UOS besteedt voor sommige projecten de evaluaties uit, terwijl voor andere projecten wordt vereist dat ze intern worden geëvalueerd. Alle Institutionele Universitaire Samenwerking (IUS) programma's worden in de identificatiefase (*ex-ante*), tussentijds en na afloop van het programma extern geëvalueerd. Een dergelijk controle- en evaluatiebeleid worden niet gehanteerd door CIUF-CUD en de documentatie die door het project of door het agentschap zelf wordt bijgehouden, is veeleer beperkt. Het is niet duidelijk hoe beide universiteitsraden de door universiteiten en individuen opgedane ervaring gebruiken om lessen te trekken uit wat werd ondernomen en om de verworven kennis te beheren. VLIR-UOS heeft evaluaties over programma's en projecten gepubliceerd en een aantal thematische adviescomités opgezet, waar promotoren de resultaten en de mogelijkheden van projecten aan elkaar kunnen meedelen. Op de website worden evaluatierapporten en studies geplaatst. Bij CIUF-CUD bestaat er geen vergelijkbaar initiatief.

Onlangs heeft de VVOB voor alle tussenkomsten verplichte nulmetingen ingevoerd, naast een tussentijdse evaluatie en één na afloop van de interventie. Bovendien werd ook een aanvang gemaakt met de opstelling van een overzicht van de resultaten. Zowel de VVOB als de APEFE doen een beroep op externe evaluaties er werven de consultants die deze evaluaties moeten

²⁸ De internationale gemeenschap (bijv. in het Global Monitoring Report) gebruikt voltooiing als een benadering voor "kwaliteit", zijnde de best beschikbare internationaal vergelijkbare indicator.

uitvoeren aan door middel van een “open public recruitment” (aanwerving die voor iedereen openstaat).

De DGOS beschikt niet over een mechanisme om de resultaten van evaluaties die door andere actoren worden uitgevoerd te verkrijgen en te gebruiken: in tegenstelling tot wat bij andere instanties gebruikelijk is, maakt een verplichte prestatiebeoordeling geen deel uit van de *ODA.be* projectendatabank.

D.2.4 Technische bijstand

Het leveren van technische bijstand (TB) is een belangrijk onderdeel van de Belgische directe en indirecte hulp. Meestal gaat er hierbij om een internationale adviseurs, doorgaans Europeanen. Dit is niet alleen duur, maar houdt ook risico's in wat de aanvaarding en de effectiviteit betreft, die inherent zijn aan het werken met een vreemde cultuur. De modaliteiten van de hulpverlening veranderen en wijzen erop dat voor deze traditionele rol beter geen voltijds buitenlands personeel wordt ingezet, maar dat het de voorkeur verdient om een beroep te doen op taakgerichte en meer lokaal gerekruteerde deskundigheid.

Vaak voeren de TB-consulenten twee taken uit en zijn ze zowel als technisch/ professioneel adviseur en als financieel manager actief, met een fiduciair overzicht. Het risico bestaat dat de beide functies elkaar in het gedrang brengen, bijvoorbeeld wat de tijdsbesteding en/of de persoonlijke relaties binnen de PBE betreft.

Voor de TB treden speciale problemen op wanneer het om SWAp's en budgetsteun gaat.

Ervaringen met sectorale budgetsteun (SBS) voor de onderwijssector in Ethiopië en Burkina Faso worden aangehaald om aan te tonen dat de combinatie van SBS en een adviseur voor sectorbeleid wel degelijk kan werken en helpen²⁹ bij de identificatie van bijkomende diensten voor specifieke taken (curriculumontwikkeling, EMIS, genderstrategieën etc).

Er is wel een zeer belangwekkende bevinding in de casestudies over hoe TB-consulenten die een vooraanstaande rol spelen binnen SWAp's, politiek blootgesteld kunnen worden. De relaties met de DP's (ontwikkelingspartners) en het begunstigde land zijn in essentie van politieke of diplomatieke aard: het is ongepast en niet efficiënt om dergelijke relaties te delegeren aan een externe instantie die niet over de legitimiteit noch over de diplomatieke structuren beschikt om deze rol te vervullen. Het SWAp/SBS-paradigma streeft naar een vermindering van de transactiekosten. Voor België vermindert de benoeming van voltijds personeel voor de implementatie ervan de mogelijke besparingen. Een alternatief zou erin kunnen bestaan om deskundigen voor korte perioden en voor specifieke taken aan te stellen, wat meer dan waarschijnlijk kostenefficiënter zou zijn.

Indirecte tussenkomsten steunen voornamelijk op Belgische technische deskundigheid. In het geval van APEFE³⁰, wordt TB op lange termijn geleverd door *coöperanten*, die tussenkomsten beheren en uitvoeren of die worden aangeworven om in te staan voor de vorming en capaciteitsopbouw. Door deze twee instanties wordt ook TB op korte termijn geleverd: omdat de beschikbare tijd van de Belgische experts beperkt is wegens hun onderwijsverplichtingen, vinden de TB-inputs de facto voornamelijk tijdens vakantieperioden plaats, waardoor de planning overhoop wordt gehaald en het risico groter wordt dat de tussenkomst langer duurt.

Een vergelijkbare situatie werd vastgesteld voor tussenkomsten die worden uitgevoerd in het kader van de **universitaire samenwerking**, waarbij promotoren doorgaans enkel beschikbaar zijn buiten de perioden waarin ze les moeten geven, voornamelijk omdat hun betrokkenheid bij de ontwikkelingssamenwerking op vrijwillige basis gebeurt, naast hun andere verplichtingen, en

²⁹ Evaluatie van de Belgische bijdrage tot de uitvoering van het Ontwikkelingsprogramma voor Leerkrachten (TDP) in Ethiopië en het “Programme Décennal de Développement de l'Éducation de Base” in Burkina Faso, Leo van der Zwan, MDF Vorming en Consultancy, mei 2007.

³⁰ in mindere mate VVOB, dat het aantal langetermijnexperts in het veld heeft verminderd

onbezoldigd is. Het feit dat personeel van universiteiten bereid is om op deze manier aan programma's mee te werken, zorgt mogelijk voor goedkope bijkomende middelen, maar vermindert de verantwoordingsplicht tegenover de eindklanten en beperkt het type werk (en zelfs de doellanden) tot hetgeen waarvoor dergelijke vrijwilligers kunnen worden gevonden. Aangezien de universitaire samenwerking meer ambitieuze institutionele ontwikkelingsdoelen nastreeft, is het niet duidelijk of de noodzakelijke deskundigheid, bijvoorbeeld voor de organisatorische ontwikkeling van ICT of management, op die manier beschikbaar zal kunnen worden gemaakt.

VLIR-UOS en CIUF-CUD maken alleen gebruik van TB op kortetermijnbasis, vaak voor promotoren die advies geven over projecten of aan lessencycli in het Zuiden deelnemen.

NGO's vertrouwen voornamelijk op lokale partners en op hun eigen deskundigheid. De rol van externe TB lijkt te worden voorbehouden voor zeer specifieke tussenkomsten, waarvoor internationale deskundigheid vereist is (zoals het systeem van microkredieten). Daarnaast sturen Belgische NGO's hun personeelsleden uit voor controle- en evaluatieopdrachten, capaciteitsopbouw en de versterking van lokale partners. Sommige van de grotere NGO's, die meerdere projecten hebben in een bepaald land, hebben ook vertegenwoordigers die verantwoordelijk zijn voor strategie, dialoog met de partners en voor de instandhouding van contacten met andere instanties en stakeholders.

D.2.5 Studiebeurzen

Studiebeursprogramma's

België is een van de belangrijkste aanbieders van studiebeurzen, waarmee studies in België worden bekostigd. Naast de beurzen die in het kader van projecten worden toegekend, bestaan er ook algemenere studiebeursprogramma's die zowel door de DGOS/BTC als door de universitaire raden worden beheerd, zoals hierboven beschreven. Al met al ondersteunt de DGOS 15 verschillende studiebeursprogramma's.

Kader 10: Benin: studiebeurzen aan de UAC

Aan de Université d'Abomey-Calavi in Cotonou (Benin) kan academisch personeel kiezen uit minstens zeven verschillende Belgische studiebeursprogramma's/modaliteiten, uitgaande van DGOS/BTC, CIUF, VLIR en het Commissariat Général aux Relations Internationalesl.

Er is geen coördinatie tussen deze programma's.

België probeert ook in steeds toenemende mate te voorzien in lokale en regionale studiebeurzen. In 2006 waren 87%³¹ van de buitenprojectse studiebeurzen die wereldwijd door de DGOS/BTC werden aangeboden lokale of regionale studiebeurzen, wat overeenkomt met 41% van het totale budget van het studiebeurzenprogramma (buiten het kader van projecten). Alhoewel het erop lijkt dat dit een zeer beduidende tendens is, omvatten lokale studiebeurzen ook de kosten voor het bijwonen van seminaries en workshops. Een programma in Vietnam voorziet Belgische financiering voor de ondersteuning van studies in nationale en regionale opleidingsinstellingen, met nadruk op cursussen voor marginale groepen en ondersteuning van instellingen om geschikte cursussen voor dergelijke groepen aan te bieden. In Benin en Tanzania werden voornamelijk lokale studiebeurzen toegekend in plaats van studiebeurzen om in België te studeren, maar in de DRC is de situatie omgekeerd.

Directe bilaterale studiebeurzen moeten beantwoorden aan de globale selectiecriteria die door de DGOS zijn opgesteld, maar binnen dit kader wordt per land over de prioriteiten beslist en deze kunnen verschillen naargelang van de prioriteiten die in het land worden gehanteerd en de omvang van het beschikbare budget. Een groot aantal initiatieven richten zich tot overheidsambtenaren en andere organisaties en instanties in het land, zoals NGO's, maar er worden ook aanvragen door individuen ingediend. Het gaat hierbij om studiebeurzen die "in het midden van de loopbaan"

³¹ Rapport van de evaluatie van het Jaargrogramma over Studiebeurzen buiten project, South Research en BIEF, 2007.

worden toegekend en zich richten tot mensen met een werkervaring van minstens twee jaar in de betreffende sectoren. Deze mogelijkheid wordt door de begunstigden ten zeerste op prijs gesteld en vult een leemte op die door initiatieven van andere donoren wordt gelaten.

Studiebeurzen van VLIR-UOS en CIUF-CUD kunnen voor korte of lange termijn worden toegekend en zijn beoeld voor studenten of academisch personeel. De meeste studiebeurzen van universiteitsraden worden toegekend voor PhD's, Master's opleidingen of vormingscursussen in België.

Andere internationale agentschappen hebben het aantal algemene studiebeurzen verminderd die aan ontwikkelingslanden worden toegekend, omdat er twijfels waren gerezen over hun bijdrage tot de ontwikkeling en over de kosteneffectiviteit. Er wordt immers terecht aangevoerd dat beurzen om in België te studeren evenzeer met culturele en persoonlijke diplomatie op lange termijn als met ontwikkeling te maken hebben. In deze evaluatie wordt geen standpunt ingenomen over deze doelstellingen, maar wel worden de wederzijdse voordelen erkend van internationale studiemogelijkheden waardoor aan invloedrijke personen nieuwe perspectieven worden geboden.

In slechts enkele gevallen, buiten het kader van projecten, richten studiebeursprogramma's zich specifiek tot onderwijzend personeel, onder andere opleiders van leerkrachten, managers, planners en besluitvormers.

Beheer

Het beheer van studiebeurzen blijft vaak beperkt tot de onderlinge uitwisseling van informatie na de toekenning van de beurzen, om ervoor te zorgen dat aan één enkele persoon geen twee beurzen worden toegekend. De rol van de verantwoordelijke instanties in het land bij het voordragen of de selectie van kandidaten verschilt en is soms onduidelijk, net als hun rol bij de identificatie van de prioritaire gebieden voor deze studiebeursprogramma's.

Bursalen of hun instellingen zijn vol lof over de Belgische administratie en de ondersteuning van de studenten, alhoewel sommigen opmerkten dat de taalvoorbereiding niet voldeed en dat ze problemen hadden ondervonden met de taal. In Peru worden inleidende seminaries georganiseerd in partnerschap tussen de BTC en de universiteitsraden om ervoor te zorgen dat alle studenten die naar België zullen gaan voldoende informatie hebben gekregen. Dergelijke initiatieven worden echter niet systematisch in elk land georganiseerd.

De administratie van de studiebeurzen in projecten houdt onvoldoende rekening met het risico dat studenten niet slagen. De meeste studenten krijgen geld en visa voor de minimale duur van de cursus, waardoor ze niet de mogelijkheid hebben om hun eindverhandeling opnieuw in te dienen of om hun examens in de tweede zitting opnieuw af te leggen.

Het lijkt erop dat het zwakste punt van het beheer de controle en evaluatie is. Gegevens worden wel verzameld maar niet op een bruikbare manier geaggregeerd over de verschillende mechanismen om hun resultaten en de impact te kunnen evalueren.

D.2.6 Transversale problemen

Gender

Ondanks de verbintenissen die het Belgische beleid heeft aangegaan ten opzichte van transversale problemen, voornamelijk wat de genderproblematiek betreft, heeft de evaluatie slechts weinig aanduidingen gevonden van effecten van speciale tussenkomsten met betrekking tot genderaangelegenheden: de meeste technische and financiële fiches / dossiers omvatten geen genderspecifieke indicatoren en zijn genderneutraal.

Directe bilaterale studiebeurzen voor PhD's hebben stappen ondernomen om gendergelijkheid te verzekeren, maar dit is niet het geval voor andere types van studiebeurzen. Globaal gezien werden

aan vrouwen ongeveer 30% van de studiebeurzen toegekend, maar er waren op dit vlak verschillen tussen de diverse begunstigde landen³². Het studiebeursprogramma dat buiten het kader van projecten valt (*hors-projet*), omvat geen duidelijke strategieën voor gendermainstreaming en op het niveau van de universiteitsraden hebben de evaluatoren niet vastgesteld dat er specifieke strategieën zouden zijn die de gelijkstelling tussen de geslachten bevorderen.

Alhoewel bilaterale tussenkomsten en NGO's initiatieven hebben ondernomen om tot gendermainstreaming te komen, zijn er slechts weinig aanduidingen dat er concrete resultaten werden behaald of dat er aan genderaangelegenheden een aanzienlijke plaats werd ingeruimd in interventies van andere indirecte actoren.

D.3 Ontwikkelingspraktijken

D.3.1 Afstemming *Direct bilateraal*

Afstemming is een van de sleutelconcepten en -praktijken voor de Belgische indirecte hulpverlening. De Attachés zorgen ervoor dat de tussenkomsten op de expliciete behoeften van de regering, PRSP's en andere strategieën/plannen zijn afgestemd. De doelstellingen van België worden duidelijk gemaakt in beleidsdocumenten, sectorale strategienota's en landenstrategieën. Op bijeenkomsten en discussies over GC's en ISP's wordt dit in praktische voorstellen omgezet. De evaluatie heeft echter het belang voor afstemming aangetoond van de details en praktische regelingen die naar voren komen in formulering en uitvoering.

MIP's zijn vraaggestuurd en worden daarom uitgevoerd in een parallel systeem, los van de primaire interventiemodaliteiten.

Indirecte hulp

Afstemming is een van de uitgesproken doelstellingen van de indirecte actoren, voornamelijk van APEFE en VVOB, die hun activiteiten willen afstemmen op de beleidsdocumenten van de betreffende landen. NGO's zijn - per definitie - bereid om ook andere manieren van werken te onderzoeken, die eventueel buiten het kader van het regeringssysteem vallen en om samen te werken met lokale NGO's. Er is een duidelijke rol weggelegd voor NGO's op het vlak van publieke verantwoording, bewustmaking en innovatie, die allemaal een meer kritische relatie met de regering impliceren: afstemming op de programma's van de regering is voor een NGO een concept dat moet worden genuanceerd. NGO-ondersteuning aan onderwijsvoorzieningen die buiten de regeringsstructuren worden georganiseerd, zoals de beroepsgerichte en technische scholen van DMOS-COMIDE in Tanzania, moeten ook bijvoorbeeld worden beoordeeld in een bredere context van bijv. gemeenschapsvoorzieningen of de voorzieningen van de kerkgemeenschap. Het is echter wel belangrijk dat dergelijke dienstverleners hun relatie met het nationale systeem en de manieren waarop zij bijdragen tot de versterking ervan actief aan de orde stellen.

Kader 11: Benin: een Belgische stem in de overleggroepen

In Benin is onderwijs geen prioritaire sector voor de directe bilaterale samenwerking. Een van de gevolgen daarvan is dat de ambassade heeft besloten om niet deel te nemen aan de overleggroep van de donoren over onderwijs noch aan de subsectorale subgroepen: basisonderwijs, technisch onderwijs en beroepsvorming, en hoger onderwijs. Dit is een gemiste kans, aangezien België door toedoen van CIUF, VLIR en APEFE een van de voornaamste donoren is, in het bijzonder op het gebied van het hoger onderwijs. De mogelijkheid om een vertegenwoordiger van een van de indirecte actoren af te vaardigen naar de overleggroep van donoren werd niet overwogen.

Voor universitaire samenwerkingsprojecten is deze afstemming geen basisprincipe, omdat ze zich op bijzondere noden van universiteiten richten, veeleer dan op nationale noden in de sector van het

³² Evaluatierapport van het Jaarprogramma van de beurzen buiten project, South Research en BIEF, 2007.

hoger onderwijs. We kunnen dus stellen dat ze zich eerder op de strategie van de betreffende instelling afstemmen. In hoeverre de universitaire planning in de betreffende landen door nationale plannen en beleidslijnen wordt gestuurd of daaraan beantwoordt, verschilt van land tot land.

Voor indirecte actoren die in een bepaald land slechts over beperkte financiële middelen beschikken kan de afstemming op nationale beleidslijnen en landendoelstellingen beperkt zijn. Indirecte actoren, die via zeer verscheidene kanalen en contacten bij nationale of regionale overheden en onderwijsinstellingen werken, worden echter vaak geconfronteerd met een niveau van “afstemming” dat overeenstemt met de prioriteiten en de operationele procedures van de partners.

Uit de evaluatie blijkt het volgende:

- Afstemming wordt in de documentatie vaak omschreven als een verbintenis tegenover brede uitspraken landenstrategieën (PRSP's etc), die doorgaans te algemeen zijn om nuttig te kunnen zijn. De afstemming zou betekenis moeten hebben in de uitwerking van details, in praktische regelingen en in de operationalisering van het concept.
- Afstemming is van belang wanneer de resultaten van de tussenkomst in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het land: overeenkomsten moeten expliciet zijn over de doelstellingen in het stadium van de formulering.
- Een probleem dat in Burundi en de DRC naar voren werd gebracht, had te maken met de moeilijkheden voor de donoren in landen die er niet in slagen om hun prioriteiten te identificeren en te rangschikken, zodat een afstemming zoals hierboven aangeduid onmogelijk is. Deze situatie heeft België de kans geboden om onderwijsprioriteiten vast te leggen voor de PRSP's en voor andere landenstrategieën. In de DRC heeft APEFE ervoor gezorgd dat beroepsvorming als onderwijsprioriteit werd behouden.
- We gebruiken de term “afstemming” hier, net als in de Verklaring van Parijs, voor de relatie tussen de hulpinterventies en de doelstellingen die door de nationale regeringen werden bepaald – de kern van het bilaterale beleid. Voor andere actoren kan het eerder aangewezen zijn om zich af te stemmen op hun partnerinstellingen en - in het geval van NGO's – op de werkwijze van lokale NGO's, publieke voorvechters en anderen die buiten het domein van de regeringsinterventies werkzaam zijn. Een terechte en waardevolle rol van NGO's en INGO's bestaat erin dat ze de knuppel in het hoenderhok werpen.

D.3.2 Partnerschappen *Tussen Belgische actoren*

Directe en indirecte actoren werken samen rond een aantal tussenkomsten op landenniveau. Zo bestaan er bijvoorbeeld partnerschappen tussen APEFE en de BTC (over projecten in technisch en beroepsonderwijs, waarbij APEFE instaat voor activiteiten met het oog op de opleiding van leerkrachten, in Burundi en DRC); VVOB en de BTC (PROCETAL in Ecuador en technisch en beroepsonderwijs in Rwanda); en APEFE en CIUF-CUD (Instituut voor Criminologie in de DRC, UNESCO-voorzitterschap in Burundi en Benin). VLIR-UOS en CIUF-CUD zijn ook een nieuw partnerschap begonnen op landenniveau in de DRC, dat wordt geconcretiseerd in het UniversiTIC-project, met het oog op de ontwikkeling van een IT-infrastructuur voor administratieve, academische en pedagogische doeleinden.

Factoren die gemeenschappelijke tussenkomsten bemoeilijken, zijn onder andere het verschil in werkcultuur, managementsystemen en -stijlen en percepties aangaande de status van personeelsleden. Een grotere samenwerking op HQ-niveau zou de samenwerking uitbreiden en veralgemenen door de oprichting van gemeenschappelijke kaders en overeengekomen resultaten alsook door de harmonisatie van operationele procedures.

Met partners in de begunstigde landen

Belgische partnerschappen vanuit directe samenwerking opereren binnen formele structuren, maar de splitsing tussen de verantwoordelijkheden van de DGOS en de BTC leidt tot verwarring. De dagelijkse realiteit van de werkrelaties binnen projecten en sommige SWAp's behoren tot de verantwoordelijkheid van de TB-consulenten en hangen vaak af van de persoonlijkheid van de betrokkenen individuen.

De evaluatie merkt op dat België een leidende rol speelt in de partnerschappen in sommige begunstigde landen (de DRC en Tanzania) en een aanzienlijke bijdrage levert tot samenwerkingspartnerschappen die in andere landen worden uitgewerkt (bijv. Vietnam).

De partnerschappen die door indirecte actoren werden opgestart, verschillen sterk en ook hier is het partnerschap in de meeste gevallen eerder bepaald door de aanwezigheid van individuen dan door de structuren die tussen de partijen werden opgericht. De universitaire samenwerking streeft er expliciet naar om verbanden te leggen en partnerschappen te ontwikkelen.

Met andere ontwikkelingsinstanties

De evaluatie heeft een aantal *ad hoc* partnerschappen geïdentificeerd tussen Belgische instanties en andere agentschappen die op landen- of op regionaal niveau worden opgericht. Deze omvatten contacten met UNESCO, die een legitimiteit en een zekere status heeft verworven op wederzijdse interessegebieden (bijvoorbeeld ICT in scholen, onderwijsplanning en niet-formeel onderwijs).

APEFE en CIUF-CUD onderhouden werkrelaties met de internationale Franstalige instellingen, onder andere op het gebied van gezamenlijk geplande en gezamenlijk gefinancierde initiatieven, in het bijzonder met betrekking tot onderwijs en vorming in het Frans.

Er zijn mogelijkheden voorhanden om werkverbanden uit te werken met andere instanties, ook andere bilaterale relaties.

D.3.3 Coördinatie, transparantie van de informatie en verantwoording

In Brussel is er geen forum waar alle Belgische actoren strategieën kunnen bespreken of ervaringen, lessen die uit eerdere initiatieven werden getrokken en resultaten met elkaar kunnen delen, zelfs binnen de DGOS gebeurt de uitwisseling van dergelijke informatie enkel op informele basis. Dergelijke forums die zich specifiek op onderwijs richten, bestaan ook in de verschillende betrokken landen niet (alhoewel er wel regelmatig bijeenkomsten tussen Belgische actoren worden gehouden in Latijns-Amerika, via de FABEC-, FABEB- en FAPEP-forums). In landen waar alle Belgische actoren deel uitmaken van de donorgroep voor onderwijs (bijv. in de DRC) is er voor directe en indirecte actoren een formele ruimte om informatie onder elkaar uit te wisselen en samen te werken, maar deze situatie komt zelden voor en normaliter nemen enkel vertegenwoordigers van directe actoren aan dergelijke bijeenkomsten deel (bijv. in Vietnam en Tanzania). Attachés die niet deskundig zijn op het vlak van onderwijs en attachés in landen waar onderwijs geen prioritaire sector is, spelen geen actieve rol in de onderwijssector.

Kader 12: Ecuador: samenkomen in het FABEC

In Ecuador, komt het Forum van Belgische Actoren in Ecuador (FABEC) regelmatig samen om zich te informeren en te discussiëren over de beleidslijnen en strategieën van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in dat land. Dit is een initiatief van de Attaché. Een uniek kenmerk is dat het forum niet alleen openstaat voor landenvertegenwoordigers van Belgische directe en indirecte actoren, maar ook voor hun lokale partners indien er in het land geen Belgische vertegenwoordiger is.

Alhoewel het FABEC door de deelnemers als een waardevol initiatief wordt beschouwd, heeft het slechts weinig bijgedragen tot een betere coördinatie en coherentie in de onderwijssector, aangezien op de vergadering meestal over beleidslijnen en strategieën van de directe bilaterale samenwerking wordt gesproken (waarvoor onderwijs geen prioritaire sector is) en een aantal belangrijke Belgische actoren uit de onderwijssector, of hun partners, er niet aan deelnemen (bijv. DMOS/COMIDE; het IUS-programma van VLIR in Guayaquil).

De respondenten beschouwden een verbetering van de coördinatie tussen Belgische actoren in de betrokken landen niet als een prioriteit, maar benadrukten wel het belang van de coördinatie met de nationale en internationale actoren die hetzelfde vakgebied of dezelfde subsector actief zijn. Dit betekent echter niet dat Belgische actoren een aantal van hun tussenkomsten niet kunnen coördineren, dat ze dit niet doen of dat zij geen informatie met elkaar uitwisselen, maar hun mogelijkheden om dit te doen worden wel beperkt. Er wordt slechts weinig gebruik gemaakt van de informatie waarover de DGOS beschikt om de attachés op de hoogte te stellen van het werk dat in hun land wordt uitgevoerd.

De evaluatie heeft voorbeelden gevonden van slechte coördinatie, bijvoorbeeld dat verantwoordelijke ambtenaren in de diverse begunstigde landen een verschillende vergoeding kregen voor het bijwonen van workshops en vormingssessies³³ of dat tussenkomsten niet op een coherente manier werden voorgesteld aan partnerlanden en andere donoren. Ondanks het feit dat de BTC en APEFE in Burundi samenwerken aan het TVET-project, hebben ze afzonderlijke log-frames en heeft APEFE enkel de rol van waarnemer in de GLO. In de DRC, waar een vergelijkbaar project wordt uitgevoerd, werd aan APEFE de deelname geweigerd aan de formuleringsfase, ondanks het feit dat de organisatie bij de vorming in de uitvoeringsfase betrokken is.

Een factor die tot dergelijke situaties bijdraagt, is dat in diverse landen de informatieverspreiding tussen betrokken instanties over de plannen, activiteiten en uit vroegere ervaringen getrokken lessen ontoereikend is. Websites hebben veeleer promotiedoeleinden dan dat ze informatief zijn en alhoewel er talrijke documenten worden opgesteld voor interne doeleinden, is er slechts een beperkte bereidheid om deze ter beschikking te stellen van anderen en zo de transparantie te verzekeren en aan de verantwoordingsplicht tegemoet te komen.

D.3.4 Fragiele staten

Ondanks het feit dat er beleidsdocumenten bestaan die naar een regionale aanpak in Midden-Afrika verwijzen, hanteren Belgische actoren geen speciale methodologie voor tussenkomsten in landen in een post-conflictsituatie of in fragiele staten. In het geval van Burundi en de DRC, lijkt politieke dialoog de manier te zijn om de Belgische aanpak te omkaderen, maar de ondernomen stappen, de behaalde successen en de hinderpalen worden niet gedocumenteerd, evenmin als de pogingen om corruptie te beperken of uit te schakelen, en om de transparantie en het goed bestuur in de onderwijssector te verbeteren.

De analyse van projecten in het veld toont echter aan dat de Belgische partners in beide landen voor een vergelijkbare aanpak lijken te hebben geopteerd met betrekking tot onderwijs: in de eerste plaats projecten die zich toespitsen op materiaal en infrastructuur en in de tweede plaats projecten die gericht zijn op vorming en op de versterking van de capaciteitsopbouw. Projecten die worden uitgevoerd in post-conflictsituaties hebben een uitgesproken humanitair karakter, dat in de loop der jaren is afgevlakt. De evaluatie bemerkt het klaarblijkelijke gebrek aan uitwisseling van ervaringen en lessen die uit vroegere tussenkomsten in die landen werden getrokken, zowel wat de politieke dialoog, de transparantie en problemen met goed bestuur of operationele problemen in verband met de uitvoering van projecten betreft.

Kader 13: DRC

Sinds de directe bilaterale samenwerking in 2002 opnieuw werd opgestart, werden er drie types van benaderingswijzen gevolgd, die afgestemd zijn op de opkomende prioriteiten van een land in heropbouw en met de manier waarop deze evolueren:

- (i) ondersteuning van infrastructuur en uitrusting;
- (ii) opleiding; en
- (iii) institutionele capaciteitsopbouw.

³³ een probleem dat een enorme weerslag kan hebben

Deze benaderingen werden achtereenvolgens en niet gelijktijdig uitgevoerd. Er werden twee projecten uitgevoerd met een humanitair karakter: de verspreiding van schoolboeken voor Frans en wiskunde voor twee niveaus in alle lagere scholen van het land en de herinrichting van ateliers, soms ook van de uitrustingen in een aantal beroepsscholen in uitgekozen provincies. Deze twee projecten waren voornamelijk "materiaalgericht". In een tweede fase werd veel sterker de nadruk gelegd op de vorming en capaciteitsopbouw die gepaard gingen met de levering van uitrustingen.

De laatste tussenkomsten die op de recente bijeenkomsten van de Gemengde Commissie werden aangeduid en besproken hebben veeleer een institutionele en systeembrede impact en omvatten: (i) de introductie van en deelname aan een ondersteuningsmechanisme uitgaande van meerdere donoren aan het lager onderwijs met het oog op de verlaging van het schoolgeld en/of een ondersteunende en door meerdere donoren ondersteunde sectorale aanpak (SWAp); en (ii) een institutionele versterking van het Ministerie van Onderwijs (strategie, management, decentralisatie).

DEEL E: Conclusies en aanbevelingen

E.1 Overzicht

Deze evaluatie is thematisch en richt zich op onderwijs en vorming. In de evaluatie wordt ingegaan op de diverse aspecten van de Belgische initiatieven inzake onderwijsontwikkeling en de internationale contexten die kansen en uitdagingen bieden voor België, onder andere de globale initiatieven en gedeelde doelstellingen van EFA en de MDG's op het gebied van onderwijs. Deze introduceren beleidsverplichtingen en bieden kansen voor internationale samenwerking, gezamenlijke doelstellingen en nieuwe processen.

De onderwijssector speelt een voortrekkersrol op het gebied van de uitwerking van nieuwe modaliteiten en de verandering van de praktijken om de doeltreffendheid van hulp te verbeteren. Het is dan ook uit de ervaringen in de onderwijssector dat de internationale instanties een aantal van de eerste lessen kunnen trekken over processen, onderlinge relaties en de manier waarop zij in de begunstigde landen werken. België wil de doeltreffendheid van de hulp verbeteren teneinde de internationale verbintenissen na te leven die in het kader van de MDG's, de Akkoorden van Monterrey en de Verklaring van Parijs werden aangegaan, en de aanbevelingen van de evaluatie beschouwen deze verbintenissen als gegeven.

E.2 Beleidskader

E.2.1 Architectuur van de onderwijshulp

Conclusie 1: De evaluatie heeft voornamelijk betrekking op de architectuur via dewelke België federale fondsen ter beschikking stelt van de onderwijsontwikkeling. Ongeacht de sterke punten van de afzonderlijke instanties vormen de complexiteit en de institutionele relaties een belangrijke uitdaging voor de verbetering van de complementariteit, de coherentie en de dagdagelijkse coördinatie van de initiatieven en voor de verantwoordelijkheid van de DGOS voor de doeltreffendheid van de onderwijsontwikkeling.

Conclusie 2: De Belgische architectuur heeft er toe bijgedragen dat België expertise heeft opgedaan en behouden in belangrijke subsectoren, met name het hoger onderwijs en beroepsonderwijs (inclusief lerarenopleiding). Dit biedt aan België enig comparatief voordeel.

Conclusie 3: De impliciete afbakening die DGOS/BTC werk in het hoger onderwijs en op het gebied van beroepsvorming beperkt, weerhoudt België ervan om deel uit te maken van volledige SWAp's of steun te verlenen aan nationale initiatieven in die sectoren.

Conclusie 4: In de partnerlanden en bij de partnerorganisaties heerst verwarring over de rol, de doelstellingen en de comparatieve voordelen van de instanties en over hun relatie met het Belgische federale hulpverleningssysteem.

Conclusie 5: De afbakening per subsector maakt het moeilijk complementair te werken, zelfs in gevallen waarin werd vastgesteld dat dit voordelig zou kunnen zijn (bijvoorbeeld voor de tussenkomen van APEFE in het hoger onderwijs).

1	De evaluatie beveelt aan om op beleidsniveau en in de concrete uitwerking stappen te ondernemen teneinde de samenwerking, de coördinatie en de complementariteit te verbeteren en betere instrumenten te ontwikkelen voor het afleggen van verantwoording en de bepaling van de rollen en de verantwoordelijkheden van elk van de instanties. Dit kan stappen inhouden om de financiële en administratieve afhandeling te vereenvoudigen en te harmoniseren.
2	De evaluatie beveelt de DGOS aan om een informatiebrochure uit te brengen en te verspreiden en een website te maken om uit te leggen welke Belgische actoren in de onderwijssector die door de Federale Regering worden gefinancierd, wat hun deskundigheidsgebied is en welk soort tussenkomen ze uitvoeren.
3	Synergieën en complementariteiten moeten binnen de strategieën voor de diverse landen worden geïdentificeerd en benut. De sterke punten van elk agentschap moeten worden gebruikt, met name in de sectoren waar België een comparatief voordeel heeft.

E.2.2 **Beleid en strategieën**

Algemeen kader

Conclusie 6: Het sleuteldocument is de Strategienota Onderwijs en Vorming dat de internationale verbintenissen met betrekking tot de naleving van de MDG's en het effectieve beheer van de hulpverlening bevestigt. De strategienota heeft betrekking op de directe multilaterale en bilaterale hulp en legt geen strategisch kader vast voor de indirecte actoren. Het wordt als te "algemeen" beschouwd om de besluitvorming voor directe bilaterale hulp te informeren, en wordt gezien als slechts zeer beperkte relevant voor de indirecte actoren. Door de vertraagde herziening is de vermeende relevantie en legitimiteit ervan aangetast.

Conclusie 7: Er is geen beleidskader voorhanden voor onderwijsondersteuningsprioriteiten in noodsituaties en post-conflictsituaties en voor de relatie ervan met sectorale ontwikkeling. Ook is er geen beleidsrichtlijnen voor werk in fragiele staten.

4	<p>De evaluatie beveelt aan om de Strategienota Onderwijs en Vorming te herzien zodat het werk van alle actoren in de educatie sector erin is opgenomen en hun werkzaamheden strategisch beter worden begeleid. De herziening moet een participatorisch proces zijn en zich toespitsen op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategische prioriteiten en het globale Belgische comparatieve voordeel in expertise en subsectoren; • Processen en onderwijskundige partnerschappen: de voordelen van de samenwerking met andere actoren. <p>De strategienota (of de daarmee verbonden ondersteunende documentatie) moet ook</p>
---	--

operationeel advies en richtlijnen bieden voor sleutelactoren over:

- De identificatie van sectorkenmerken, het gebruik van sectorgegevens, de identificatie van de toegangs-, billijkheids- en kwaliteitsproblemen;
- De afstemming met het PRSP (strategienota voor armoedebestrijding), het nationale EFA-Plan en de lokale procedures etc;
- De manier waarop criteria met betrekking tot capaciteit en de mate waarin men is voorbereid op de invoering van nieuwe modaliteiten in de onderwijssector worden toegepast;
- De evaluatie van het Belgisch comparatieve voordeel in de betrokken landen, met inbegrip van het werk van indirecte instanties, werk in fragiele staten, bestaande partnerschappen en ervaring;
- Sectorkenmerken, beleidswerk van andere donoren, evaluaties en operationele richtlijnen.

5

De evaluatie beveelt aan om het onderwijs in noodsituaties en post-conflictsituaties te behandelen in de landenstrategienota, en daarnaast ook de bredere principes van het werken in dergelijke situaties. De noodplanning van de onderwijsvoorziening moet positieve stappen ondernemen om zich af te stemmen op de strategieën en plannen van andere instanties en nationale beleidslijnen en plannen voor onderwijsontwikkeling, indien deze bestaan.

De strategienota's kunnen Belgische partners helpen in het plannen van de overgang van onderwijs in noodsituaties naar onderwijs in de periode na beëindiging van de noodsituatie ("post-emergency"), met inbegrip van het gebruik van noodfondsen.

Processen voor landenbeleidsvorming

Conclusie 8: De landenstrategienota's bevatten algemene richtlijnen over onderwijsstrategieën en onderwijsplanning voor Attachés en collega's. Vaak zijn deze nota's niet goed gekend door de andere Belgische actoren in het land en zijn er helemaal geen andere instrumenten beschikbaar waardoor de nationale prioriteiten voor België in het begunstigde land beschikbaar zijn om het werk van andere instanties te sturen.

Conclusie 9: Er is geen formele ondersteuning van niet-gespecialiseerde Attachés om hen te helpen hun kennis van de sector te verbeteren, en samenwerkingsopties en de afstemming op andere initiatieven in de onderwijssector te analyseren.

Conclusie 10: De belangrijkste beleidsbeslissing voor de betreffende landen is de identificatie van prioritaire sectoren. Deze beslissing wordt door Attachés genomen op basis van lokale evaluaties, advies en uiteraard de prioriteiten die door het partnerland in het PRSP worden bepaald etc.

Conclusie 11: In vele landen is België in de onderwijssector aanwezig door het werk van indirecte actoren, ook al is onderwijs geen prioritaire sector.

Conclusie 12: Indien er ISP's bestaan, zijn deze inputgericht en geven een overzicht van de geplande activiteiten in elke sector met de bijbehorende budgetten, zonder echter duidelijk de beoogde resultaten te vermelden. De status van de ISP's, bijvoorbeeld in vergelijking met landenstrategienota's, is verwarrend.

6

De evaluatie beveelt een verdere analyse aan van de behoefte aan beleidsondersteunende middelen (strategische opties, richtlijnen etc.) en bronnen van expertise (bijv. BTC, DGOS,

	‘pool’ van adviseurs) voor Attachés, om hen te helpen met de analyse van de sectorale opportuniteiten en met beleidsvoorbereiding die Belgisch werk in de sector weerspiegelt.
7	<p>De evaluatie beveelt aan dat de Attachés bij de bepaling of de wijziging van prioriteiten rekening zouden houden met het feit dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De ontwikkeling van een systemische aanpak tijd vraagt, die in de regel langer is dan de periode van de overeenkomst; • De prioritering van landen en de strategische processen die een invloed hebben op het onderwijs degelijk moeten zijn onderbouwd door kennis van de werkzaamheden van andere instanties en door te beantwoorden aan de vraag van overheden en lokale instanties.
8	In landen waar onderwijs voor de DGOS geen prioritaire sector is, maar indirecte instanties goed vertegenwoordigd zijn, moet de ambassade de verantwoordelijkheid nemen om de coördinatie te verzekeren en het werk misschien aan een indirecte instanties delegeren.
9	De evaluatie beveelt aan dat de ISP's explicieter de lessen die uit vroegere ervaringen werden getrokken in kaart brengen, ook lessen uit ervaringen van andere actoren. De beoogde resultaten van tussenkomsten moeten duidelijk worden vermeld en er is nood aan een expliciete afstemming van de resultaten op de nationale planningdocumenten.

Betreffende multilaterale hulp

Conclusie 13: Slechts een zeer beperkt volume van de hulp werd geleverd via het kanaal van de multilaterale hulp en dit had meestal betrekking op ondersteuning van het FTI.

Conclusie 14: Slechts een zeer beperkt volume van de hulp werd geleverd via stille partnerschappen (“silent partnerships”), ook al zou België als kleine donor hiermee kosten kunnen besparen.

10	Er wordt aanbevolen dat de DGOS zou bekijken onder welke omstandigheden en criteria de Belgische federale onderwijshulp zou kunnen worden ondergebracht in multilaterale faciliteiten, zoals het FTI, of worden beheerd door andere bilaterale instanties, die parallel werken of door middel van “silent partnerships”. In de onderwijsstrategie zouden indicatieve criteria voor selectie van alternatieve kanalen voor onderwijssteun kunnen worden opgenomen, rekening houdend met de afweging tussen verminderde transactiekosten etc. en de invloed, de capaciteit en het comparatief voordeel van België.
----	--

Betreffende indirecte hulp

Conclusie 15: De rol van de NGO's in innovatieve programma's, programma's voor moeilijk te bereiken groepen en “advocacy” kan de mainstreamactiviteiten aanvullen en belangrijk zijn in de onderwijssector.

Conclusie 16: De universitaire samenwerking beslaat een brede waaier van activiteiten met kwalitatief verschillende ontwikkelingsdoelstellingen.

Conclusie 17: De universitaire samenwerking is op universiteiten gericht, maar niet noodzakelijk op andere types van instellingen voor hoger onderwijs, in het bijzonder technische instellingen, die taken in verband met hoger onderwijs vervullen in de gemeenschap.

11

Er is nood aan duidelijkere richtlijnen van de DGOS over wat al of niet kan worden gefinancierd op het gebied van onderwijs door NGO's, zodat hun rol in de onderwijssector wordt erkend en de toegevoegde waarde die zij leveren op landenniveau wordt gebruikt.

12

De evaluatie beveelt aan om de samenwerkingsactiviteiten van de universiteiten uit te splitsen en de verschillende ontwikkelingsdoelstellingen in academische en institutionele versterking te onderscheiden. Dit proces moet worden gecontroleerd om de expertise, de niches en de goede praktijken onder toezicht te houden en de informatie te leveren voor discussie van de Belgische sterke punten voor de ontwikkeling van de hoger onderwijs sector.

13

De evaluatie beveelt aan dat de DGOS in zijn strategieën de reikwijdte van de samenwerking met en de manieren van ondersteuning aan niet-universitaire, postsecundaire onderwijsinstellingen opnieuw zou bekijken, in overleg met de universitaire raden, APEFE en VVOB.

E.2.3 Coherentie, complementariteit en coördinatie van het beleid

Conclusie 18: De beleidsvorming in de begunstigde landen door verschillende actoren biedt onvoldoende mogelijkheden en structuren om complementariteit en coherentie tot stand te brengen.

14

De evaluatie beveelt aan dat er in de betreffende begunstigde landen een proces van gemeenschappelijke beleidsreflectie zou worden opgezet waaraan alle betrokken instanties deelnemen. Dit proces zou kunnen worden gelinkt aan het onderwijsplatform op HQ-niveau in Brussel dat verderop aanbevolen wordt. Indien onderwijs geen prioriteit is van de directe bilaterale hulp, en voor niet-partnerlanden waar er toch indirecte actoren aanwezig zijn, moet het proces plaatsvinden met de indirecte actoren die in het land zelf actief zijn. Het aanzienlijke volume onderwijshulp dat via universitaire samenwerking en door andere indirecte actoren wordt geleverd, maakt harmonisatie en coördinatie tot een prioriteit.

E.3 Praktijken

E.3.1 Kenmerken van de tussenkomsten

Conclusie 19: Er een sterke discrepantie tussen de beleidsverbintenissen aangaande de MDG's en de budgetallocatie, meest opvallend voor financiering gericht op het hoger onderwijs.

15

De evaluatie beveelt de DGOS aan om stappen te ondernemen teneinde de praktijken sterker met het beleid te verbinden, en dit op te volgen wat betreft budgetten en resultaten.

De budgetallocatie voor hoger onderwijs moet worden uitgesplitst met gebruikmaking van

verschillende onderwijs- en ontwikkelingstypologieën.

E.3.2 Implementatie

Projectcyclus: directe bilaterale hulp

Projectvoorbereiding

Conclusie 20: Het is onduidelijk hoe de DGOS ervoor zorgt dat vraaggerichte tussenkomsten op hun eigen onderwijsstrategie en de landenstrategienota's zijn afgestemd en hoe de lessen die uit vergelijkbare tussenkomsten werden getrokken hierin worden verwerkt.

Conclusie 21: Het risico bestaat dat het projectontwerp de voeling verliest met de nationale en ontwikkelingspartners in een land.

Conclusie 22: De projectvoorbereidingsprocessen zijn niet gericht op een planning op middellange tot lange termijn, in het bijzonder in landen in heropbouw. Er is een tendens geweest om projecten te ontwerpen met een impliciete aanname van verdere "fasen".

Conclusie 23: De criteria die worden aangewend om te beslissen welke modaliteit het meest geschikt is voor een bepaalde situatie zijn niet duidelijk, alhoewel de beslissingen werden gesteund op de verbintenis om SWAps en budgetsteun na te leven. Er werd geen beslissing genomen over de aanvullende rol van andere modaliteiten, met inbegrip van projecten, en van andere instanties.

16

De evaluatie beveelt aan om de goedkeuringsprocessen van voorgestelde tussenkomsten voor alle actoren ook te toetsen aan de bestaande strategieën en plannen en om expliciet te beoordelen hoe de resultaten binnen de strategie inpassen.

17

De evaluatie beveelt aan om de lokale partners vanaf het stadium van de formulering nauwer bij de projecten te betrekken teneinde het eigenaarschap ("ownership") van het proces en een beter beheer van de uitvoering ervan te verzekeren.

De evaluatie beveelt aan om het stadium van de formulering te verbeteren om te vermijden dat het projectontwerp reeds van bij het begin van het project moet worden veranderd en om de deelname en het engagement van stakeholders en begunstigden te verzekeren. Dit zou kunnen gebeuren via de finalisering van het financieel en technisch dossier in een later stadium, bijvoorbeeld zes maanden na aanvang van de tussenkomst.

18

Er wordt ten eerste aanbevolen dat de DGOS zijn aanpak van onderwijsprojecten zou herzien in landen die in de richting van SWAp/poolfinancieringsmodaliteiten evolueren. Onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden kan projectondersteuning ter aanvulling van een regeringsprogramma de voorkeursmodaliteit zijn, bijvoorbeeld wanneer het om een innovatie of een hulpverleningsprogramma gaat of om een kritisch resultaat, zoals een verbeterde EMIS, te verwezenlijken. Dergelijke projecten kunnen door partners worden overeengekomen en worden uitgevoerd onder de "koepel" van een partnerschap.

Uitvoering van projecten en programma's

Conclusie 24: Meestal leveren Belgische projecten de inputs efficiënt, maar de cultuur en projectmanagementpraktijken leidden soms tot een lagere prioriteit voor resultaatgericht beheer.

Conclusie 25: De structuur en aanpak met betrekking tot de uitvoering van tussenkomsten inzake budgetsteun/SWAp's is niet goed afgestemd op de politieke en technische uitdagingen. Dit is een risico voor de Belgische missie om doeltreffendheid van de hulp te verbeteren. Vooruitgang om dit te verbeteren wordt bemoeilijkt door institutionele politiek en belangen tussen de DGOS en de BTC.

De rollen van de BTC en de DGOS in modaliteiten voor SWAps/poolfinanciering moeten opnieuw worden bekeken om rekening te kunnen houden met de lessen die uit tussenkomsten in het verleden werden getrokken (in het onderwijs en andere sectoren) met betrekking tot de coherentie van politieke en technische inputs en tot de rol, de verantwoordelijkheden en de lokale verantwoordingsplicht van de experts.

19 Uit de evaluatie blijkt dat er een duidelijke rol is weggelegd voor experts van hoog niveau in onderwijs-SWAp's, onder andere op het gebied van financieel beheer, informatiebeheer, institutionele organisatie en ontwikkeling etc. Bij initiatieven die in de toekomst worden ondernomen, moet echter worden ingezien dat consultants geen expliciete politieke verantwoordelijkheid mogen dragen en ten tweede dat het identificeren, beheren en inzetten van technische consultants niet langer enkel maar een bilaterale verantwoordelijkheid kan zijn.

20 Het Studiefonds en het Expertisefonds zouden een meer strategische rol kunnen spelen, voornamelijk in een SWAp-context, om grondige studies over subsectoren of bijzondere thema's uit te voeren en potentiële scenario's uit te stippelen om vooruitgang te boeken.

Projectcyclus: indirecte hulp

Conclusie 26: In de onderwijssector zijn alle ontwikkelingsinitiatieven onderling afhankelijk, maar de indirecte actoren werken meestal onafhankelijk.

Conclusie 27: Belgische projecten zijn in zeer grote mate afhankelijk van Belgische/Europese (voltijdse) expertise. Een dergelijk grote afhankelijkheid van individuen houdt risico's in voor de beoogde betrokkenheid van de partners en voor de verbintenis om nationale en regionale bronnen van expertise te ondersteunen.

Conclusie 28: In de afgelopen jaren zijn indirecte actoren programmatische benaderingen gaan hanteren, die tot op heden tot uiteenlopende successen hebben geleid en waarbij gemeenschappelijke hinderpalen moeten worden overwonnen.

21 Lopende en toekomstige projecten op het gebied van onderwijs moeten beter kunnen worden ingepast in andere activiteiten in de sector, ook in projecten van andere partners en van Belgische actoren. De evaluatie beveelt aan dat gebieden waarvoor er een onderlinge afhankelijkheid bestaat en manieren om daarop in te spelen tijdens de ontwerp- en uitvoeringsfase zouden worden aangeduid en vastgelegd.

22 Een flexibelere en duidelijker gedefinieerde beheersstructuur van de tussenkomsten zou:

- ervoor zorgen dat er een belangrijkere rol is weggelegd voor de lokale instelling, die zelf verantwoordelijk zou moeten zijn voor de uitvoering van de tussenkomst als onderdeel van haar dagdagelijkse activiteiten;
- de rollen en verantwoordelijkheden van elke partner duidelijker bepalen tijdens de hele uitvoeringsfase, ook wat de opvolging en de evaluatie betreft; en

- verzekeren dat de TB die met de tussenkomst gepaard gaat maximaal gebruik maakt van de lokale en regionale capaciteiten, en zodanig ontworpen is dat in de diverse stadia van het project een beroep kan worden gedaan op verschillende TB-inputs. De TB moet eerder gericht zijn op technische deskundigheid dan op managementcapaciteiten.

23

De evaluatie beveelt aan dat indirecte actoren informatie en praktijken over de overgang van een projectmatige naar een programmabenedering in de onderwijssector met elkaar zouden delen, rekening houdende met de afstemmings- en harmonisatievereisten van de agenda van Parijs. De uitdagingen die aan de Belgische hulparchitectuur worden gesteld, zouden gemakkelijker kunnen worden besproken en opgelost indien de problematiek op een collegiale manier wordt aangepakt.

Evaluatie en resultaatgericht beheer

Conclusie 29: De evaluatie van de resultaten is voor alle actoren zwak te noemen.

Conclusie 30: Waar instanties die bij de formulering en de implementatie betrokken zijn, ook betrokken zijn bij de uitvoering van de evaluaties, is mogelijk sprake van een belangenconflict.

Conclusie 31: Het kennismanagement binnen de instanties en tussen deze instanties en de DGOS is zwak, wat betreft het delen van informatie over projecten, de interventiestrategie, de implementatie en de getrokken lessen.

Conclusie 32: De informatie aan het publiek over de doelstellingen en de resultaten van het werk van de verscheidene instanties is ontoereikend. Alhoewel ze alle naar een programmatische, resultaatgerichte aanpak toe werken, is het voor derden moeilijk om de ontwikkelingsdoelstellingen en de impact van hun werk te achterhalen. In de meeste beschrijvingen zijn de ontwikkelingsdoelstellingen niet voldoende ontleed en worden ze ontoereikend verduidelijkt, en er is een specifieke behoefte om de reeks ontwikkelingsdoelstellingen in universitaire samenwerking te identificeren.

Conclusie 33: De DGOS bevindt zich niet in een positie om de databank *ODA.be* als beheers- en opvolgingsinstrument te gebruiken. De codering is niet consequent en tussenkomsten van indirecte partners worden onder één enkele ingang per land samengebracht. Interventies zoals MIP's worden niet geïdentificeerd. Kwalitatieve opvolgingsgegevens en informatie over de projecten worden in de databank niet opgenomen.

Conclusie 34: De activiteiten van NGO's worden slechts zelden gecodeerd onder onderwijs, zelfs niet wanneer sommige van hun onderdelen met onderwijs te maken hebben. Tussenkomsten op het gebied van universitaire samenwerking die door de DGOS onder dezelfde CRS-code worden gefinancierd, zijn een samenraapsel van ontwikkelingsinitiatieven, onderwijs en lesgeven, en internationale academische onderzoekpartnerschappen.

Conclusie 35: Er is geen databank voor resultaatgericht beheer binnen de DGOS.

24

De evaluatie beveelt aan om in de herziene onderwijsstrategie sterk de nadruk te leggen op de beoordeling van de resultaten, waarbij de uitdagingen die aan onderwijs en vorming worden gesteld worden erkend en ontleed en gezamenlijke benaderingwijzen worden opgesteld in overeenstemming met de internationale praktijken.

25

De evaluatie beveelt aan dat het belang van resultaatsindicatoren en betrouwbare nulmetingen wordt benadrukt door de DGOS en wordt ondersteund met richtlijnen en

	professionele ondersteuning voor de betrokken organisaties.
26	De evaluatie beveelt aan om protocols te voorzien om de onafhankelijkheid van evaluatie te waarborgen, eventueel gebaseerd op “budgetniveau triggers” voor externe evaluatie. De cliënt voor dergelijke evaluaties zou de DGOS moeten zijn.
27	De evaluatie beveelt aan dat de actoren onderschrijven om lerende organisaties te worden door hun kennismanagementsystemen te reorganiseren zodat een gezamenlijke en elektronische rapportering van het uitgevoerde werk mogelijk wordt. Ze moeten de gedetailleerde rapportering van de financiële informatie aanvullen met de beoogde resultaten, de voortgang van de projecten en de resultaten van de evaluaties.
28	<p>De evaluatie beveelt aan dat de verantwoording van de Belgische tussenkomsten via de <i>ODA.be</i> databank zou worden verbeterd door een aantal werkmethoden in te voeren, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een regelmatige en bijgewerkte invoer van gegevens; • De uitwerking van regels voor de codering; • Een duidelijke labelling van de tussenkomsten; • De invoer van een narratieve beschrijving van de tussenkomsten en andere kwalitatieve gegevens, met inbegrip van de kernplanning, opvolgings- en evaluatiedocumenten; • De aanduiding en invoer van opvolgings- en evaluatiegegevens. <p>Een efficiëntere opvolging van de activiteiten en resultaten die zouden worden opgenomen in de <i>ODA.be</i> databank zou moeten worden aangemoedigd om het gebruik ervan als beheersinstrument te verbeteren.</p>
29	De evaluatie beveelt de DGOS aan om over te gaan naar een databank voor resultaatgerichte beheerstechnieken en om procedures en regels uit te werken voor de invoer van gegevens in de <i>ODA.be</i> databank.

Technische bijstand

Conclusie 36: De Belgische TB (zowel voor directe als voor indirecte hulp) is een mengsel van technische en managementondersteuning, alhoewel dezelfde personen vaak voor beide taken instaan. Het is moeilijk om beide taken goed uit te voeren en de technische deskundigheid die zou kunnen worden verzekerd, wordt daardoor zowel in de breedte als in de diepte beperkt.

Conclusie 37: TB wordt te zelden door regionale of lokale consultants geleverd.

Conclusie 38: Doordat te vaak wordt vertrouwd op vrijwillige TB door de indirecte actoren, voornamelijk in het kader van de universitaire samenwerking, wordt de mogelijkheid beperkt om op een degelijke manier verantwoording af te leggen over de projecten.

30	De evaluatie beveelt aan om de lokale capaciteiten van partnerorganisaties en van regionale of nationale structuren beter te identificeren en er meer de voorkeur aan te geven, teneinde ervoor te zorgen dat het terugvallen op Belgische of internationale experts veeleer een uitzondering dan de regel wordt voor opdrachten die met professionele en
----	---

technische vorming te maken hebben.

De TB-ondersteuning moet worden verzekerd op basis van de noden van de tussenkomst, veeleer dan op basis van de beschikbaarheid van experts. Opties voor korte termijn, taakgerelateerde inputs moeten worden onderzocht.

31

De evaluatie beveelt aan om een verantwoordingsstelsel op te zetten voor alle door de DGOS gefinancierde tussenkomsten, waardoor de outputs en de resultaten zouden kunnen worden geanalyseerd en vergeleken met de inputs.

Studiebeurzen

Conclusie 39: Er worden slechts weinig studiebeurzen toegekend aan de onderwijssector, bijvoorbeeld voor personeel van ministeries en beleidsvormers, het middenmanagement, beheerders van onderwijsinstellingen en academici die actief zijn op het gebied van onderwijsbeleid, planning en financiering, en pedagogie.

Conclusie 40: is geen gecentraliseerde informatie of geen stelsel beschikbaar om kandidaten voor een studiebeurs te helpen om hun aanvraagformulieren effectiever in te vullen en Belgische of regionale instellingen te kiezen die beter op hun behoeften en verwachtingen zijn afgestemd.

Conclusie 41: Er wordt geen analyse uitgevoerd van de impact van studiebeurzen buiten het kader van projecten (*hors-project*) en evenmin wordt op basis van opgedane ervaringen nagegaan welk type studiebeurzen het best aan bepaalde behoeften of situaties beantwoordt.

32

De evaluatie beveelt aan om de doelstellingen voor studiebeursprogramma's beter te omschrijven teneinde hun impact te maximaliseren en ervoor te zorgen dat ze afgestemd zijn op de prioriteiten van de overheid en complementair met de Belgische strategieën in de betreffende landen. Een classificatie van doelstellingen en criteria voor studiebeurzen zou zowel de aanvragers als de administrateurs kunnen helpen.

33

Studiebeurzen moeten worden uitgereikt voor onderwijsplanning en capaciteitsopbouw gebaseerd op SWAp's en decentralisering. Belgische studiebeurzen op het gebied van onderwijs zouden individuele personen kunnen helpen om internationaal erkende cursussen te volgen, bijvoorbeeld cursussen georganiseerd door het IIEP (Internationaal Instituut voor Onderwijsplanning).

34

De evaluatie beveelt aan dat de DGOS de oprichting instigeert van een portaalsite over studiebeurzen, waarop informatie zou kunnen worden gegeven over alle kanalen die studiebeurzen aanbieden, over de verschillende types van studiebeurzen, over de Belgische en regionale aanbieders, over de selectieprocessen binnen de landen en over het leven in België.

35

De evaluatie beveelt aan dat de DGOS een opvolgings- en evaluatiesysteem zou opzetten voor de studiebeursprogramma's van zowel directe als indirecte actoren, met inbegrip van een maatstaf voor de impact en een strategie om de beste praktijken en de lering uit vroegere ervaringen met anderen te delen.

E.3.3 Ontwikkelingspraktijken

Afstemming

Conclusie 42: Afstemming op macro-beleidsniveau wordt gehopen door de PRSP's en de gezamenlijke programmering van SWAp's: voor afstemming van planning en uitvoering is het nodig te onderhandelen, uit te leggen en compromissen te sluiten.

Conclusie 43: Er is geen debat hoe de indirecte actoren het nationale beleid en de nationale systemen en praktijken zouden moeten interpreteren, en afstemming daarop kunnen bereiken. De bijzondere situatie van NGO's voor wie "afstemming" minder te doen heeft met overheidssystemen verdient speciale aandacht.

Conclusie 44: Door de prioriteiten van de diverse regeringen en de toegepaste afstemmingsstrategieën is het lastig om ervoor te zorgen dat moeilijk te bereiken gemeenschappen kunnen profiteren van alternatieve tussenkomsten die aan hun noden beantwoorden.

36

De strategienota zou richtlijnen en "good practice" moeten vastleggen waar alle actoren op afstemmen, voor het macrobeleidsniveau en lager. Aandacht moet geschonken worden aan de rol buiten de overheidssystemen van Belgische NGO's en hun lokale partners.

37

De evaluatie beveelt aan dat APEFE, VVOB en de NGO's in het bijzonder, een rol zouden spelen bij de identificatie van lacunes binnen de reguliere provisie en van gemeenschappen die moeilijk te bereiken zijn en die zouden kunnen profiteren van innovatieve benaderingen en alternatieve verstrekingsstrategieën.

Er wordt echter aanbevolen dat instanties, in het bijzonder NGO's, die niet binnen het kader van de voornaamste overheidssystemen actief zijn, specifiek zouden worden verplicht om een evaluatie te maken van hun systemische impact en van hun mogelijkheden om in overeenstemming met die systemen te werken.

Coördinatie, transparantie van de informatie en verantwoording

Conclusie 45: De verspreiding van informatie in de betreffende begunstigde landen gebeurt op een *ad hoc basis* en komt niet tegemoet aan de behoeften van het steeds toenemende aantal potentieel geïnteresseerde partners.

Conclusie 46: Op HQ-niveau is er slechts weinig coördinatie tussen de diverse kanalen en er worden slechts in beperkte mate pogingen ondernomen om hun complementariteit te benutten. In de diverse landen bestaan er geen verplichtingen om activiteiten te coördineren, bijvoorbeeld om de druk op de recipiënten te verminderen. De coördinatie en de onderlinge verspreiding van informatie tussen de Belgische instanties hangt van individuen af.

Conclusie 47: Concrete initiatieven op het vlak van coördinatie, informatie en complementariteit worden geconfronteerd met organisatorische hinderpalen zoals budgetcycli, werkculturen en financieringsrandvoorwaarden.

38

Sleuteldocumenten, onder andere plannings- en evaluatieresultaten, moeten worden gepubliceerd in de taal van het land en in de taal van de internationale partners die in het land actief zijn.

39

In de context van de Verklaring van Parijs, zou de Belgische interventie in een land zodanig moeten zijn ontworpen dat ze een coherent antwoord biedt op de behoeften en prioriteiten van het betreffende land. Dit houdt een aantal implicaties in, zowel voor de directe als voor de indirecte actoren:

- De Belgische interventie in de onderwijssector moet in een globaal kader worden geïntegreerd, dat gezamenlijk wordt opgesteld en rekening houdt met de prioriteiten die in de diverse landen werden aangeduid. Dit zou meer ruimte bieden voor werkelijke innovatie en mogelijkheden scheppen die ten goede zouden komen aan de onderwijssector en het comparatieve voordeel van België zouden benutten;
- De afbakening van de rol van actoren zou minder scherp moeten zijn om responsieve partnerschappen mogelijk te maken;
- Het kader moet worden gebruikt als een instrument om de regeringen en andere donoren te informeren over de Belgische tussenkomsten;
- Normatieve kosten zouden moeten worden geharmoniseerd tussen de diverse Belgische actoren.

40

De coördinatie in de diverse landen zou beduidender zijn en een grotere impact hebben indien dit parallel met de coördinatieactiviteiten in Brussel verloopt.

Daarom beveelt de evaluatie aan om een platform of een werkgroep van Belgische partners op te richten die bij onderwijs en ontwikkeling betrokken zijn. Dit platform mag zichzelf niet beperken tot de uitwisseling van algemene informatie, maar moet ingaan op belangrijke gemeenschappelijke problemen waarmee actoren die voor de uitvoering van projecten instaan worden geconfronteerd, zoals: de benaderingswijze van het onderwijs in verschillende omstandigheden, tussenkomsten in fragiele staten, resultaten, de programmabepaling, organisatorische beoordelingsinstrumenten en de evaluatie van de resultaten om de werkwijzen te verbeteren.

41

Andere activiteiten worden aanbevolen om de coördinatie te verbeteren, zowel in Brussel als op het niveau van de verschillende landen, onder andere:

- De Attaché zou formeel op de hoogte moeten worden gesteld van de tussenkomsten van indirecte actoren op het gebied van onderwijs en vorming en informatie over alle Belgische tussenkomsten moeten delen met de donorgroep voor de onderwijssector, waar meestal alleen DGOS/BTC is vertegenwoordigd.
- Een steunpunt voor de sector, bij voorkeur in de ambassade, zou moeten worden opgericht en op de hoogte gehouden van alle tussenkomsten in de onderwijssector. Ook in landen waarin onderwijs geen prioriteit is, zou de ambassade deze coördinerende rol moeten vervullen.
- De coördinerende rol van de Attaché zou moeten leiden tot beter gecoördineerde inspanningen tussen Belgische actoren bij de uitvoering en tot een betere coördinatie met de nationale overheden.
- Er zouden gezamenlijke rapporteringsvormen voor Belgische actoren moeten worden uitgewerkt, gelinkt met de databank van de DGOS, voor de effecten en resultaten van evaluaties.

Institutionele versterking

Conclusie 48: Alhoewel instanties, in het bijzonder universitaire samenwerkingsraden, een institutionele ontwikkelingsopdracht hebben aangenomen, beschikken ze niet over de capaciteit of

de mogelijkheden om tegemoet te komen aan organisatorische en politieke vereisten van ontwikkelingshulp, met name wanneer deze moeten worden ingepast in de versterking van de nationale systemen. Bijgevolg wordt de onmiskenbare deskundigheid van België inzake de samenwerking voor het hoger onderwijs slechts zelden toegepast op de ontwikkeling van het hoger onderwijs op nationaal vlak.

Conclusie 49: In sommige landen is er een tendens om in te gaan op vragen voor tussenkomsten in een subsector waarin traditioneel een welbepaalde donor actief was. Zo leidt de gevestigde positie van België als leverancier van ondersteuning aan TVET-initiatieven bijvoorbeeld tot een doorlopende vraag in die subsector.

42

De evaluatie beveelt aan dat de DGOS lessen verzamelt over hoe institutionele versterking en administratieve capaciteitsopbouw in de onderwijssector het best zouden kunnen worden ondersteund, onder andere wat betreft de identificatie van vaardigheden, lacunes qua kennis en de beste benaderingswijzen om deze in verschillende contexten aan te pakken. Wellicht zouden de principes in de onderwijsstrategie kunnen worden opgenomen.

43

Directe hulp moet een oplossing kunnen bieden voor organisatorische en institutionele problemen binnen de sectoren die als de verantwoordelijkheid van indirecte instanties worden geïdentificeerd. Een protocol tussen de betrokken instanties, en processen in het betreffende land, zijn nodig om deze complementariteit te verzekeren.

Fragiele staten

Conclusie 50: Belgische actoren hebben een aanzienlijke ervaring en deskundigheid opgebouwd voor de ondersteuning van fragiele staten, onder andere ook in situaties na conflicten. De lessen en de principes voor de overgang van humanitaire hulp- en middelenvoorziening naar de opbouw van een systeem werden echter niet uitgewerkt voor de specifieke uitdagingen in het onderwijs.

44

De onderwijsstrategie moet ook principes omvatten om de onderwijsontwikkeling in fragiele staten aan te sturen, inclusief de beoordeling van de behoeften aan middelen; het gebruik van internationale normen en indicatoren voor de onderwijsverstrekking; en de beoordeling van institutionele capaciteiten en actiepunten.



Education *for* Change Ltd.
17A Christopher Street
London EC2A 2BS
Tel: 020 7247 3370
Fax: 020 7247 3371
e-mail: mail@efc.co.uk