

Bijlage 8: Project onderwijssector – casestudy's

Casestudy's: Directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Bouw, verbouwing en uitrusting van basisscholen

Dit vierjarenproject beoogt de bouw en uitrusting van 433 klaslokalen met sanitaire voorzieningen voor 40 basisscholen in 16 districten van de provincies Kibuye (westen) en Gitamara (zuiden). In 1998 al werd een behoefteanalyse uitgevoerd, werden geschikte terreinen uitgezocht en werd de projectdocumentatie opgesteld, maar het project werd pas in mei 2003 overgedragen aan de BTC voor implementering. Tijdens deze lange lanceerperiode werden andere donoren op een ander spoor dan scholenbouw in deze gebieden gezet omdat de Rwandese regering bleef hopen dat de Belgische Coöperatie woord zou houden. De uitgaven lopen momenteel al vijf jaar en blijven oplopen. Het project draagt bij tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling van de Rwandese regering om tegen 2010 de toegang te verzekeren tot kwaliteitsvol basisonderwijs voor iedereen en zodoende bij te dragen tot de afvlakking van de armoede in Rwanda.

Bovenop de primaire doelstelling, namelijk de bouw en uitrusting van klaslokalen, mikt het project ook op de uitbouw van de capaciteit van gedecentraliseerde plaatselijke overheden voor het beheer van aannemingsprocedures en projecttoezicht. De impact op het milieu moest worden getemperd dankzij het gebruik van lokale materialen en herbebossingcampagnes. Er moesten lokale handarbeiders (HIMO – Haute Intensité de Main d'Oeuvre) worden ingezet om geld naar de plaatselijke economie te laten doorstromen en zo de inschrijvingen in het basisonderwijs te stimuleren. Er zou bijzondere aandacht worden besteed aan de aanwerving van vrouwen, waar gepast. Een andere prioriteit was de verdere bewustmaking omtrent AIDS via AIDS-districtcomités; dit was een sleutel-doelstelling vermits projecten van deze aard erom bekend staan dat ze de risico's m.b.t. het doorgeven van AIDS verhogen in gemeenschappen waar geschoolde migrantenarbeiders instromen en diegenen met de verantwoordelijkheid voor de aanwerving van ongeschoolde arbeiders seks kunnen vragen in ruil voor tewerkstellingsmogelijkheden.

Op het ogenblik van de evaluatie, 8 maanden voor de geplande afloop van het project, was 34% van de klaslokalen klaar, was 44% nog in aanbouw en voor de rest waren de inschrijvings- en aannemingsprocedures al opgestart. Omwille van efficiëntiebesparingen zijn momenteel 60 klaslokalen (14%) meer dan oorspronkelijk gepland in aanbouw, hoewel het project niet specifiek kon inspelen op de toegangsschok veroorzaakt door het beleid inzake kosteloos basisonderwijs, aangekondigd in 2004, een uitdaging die door andere projecten in deze districten moet worden aangegaan. Een projectspecifieke evaluatiecommissie van de BTC diende een voorlopig verslag in op hetzelfde ogenblik als deze beoordeling van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, maar we konden dit verslag niet inkijken.

We wijzen hier op de essentiële rol van het projectpersoneel dat werd aangeworven om de districtsoverheden bij te staan, waardoor het niet duidelijk is of er een duurzame lokale capaciteit werd ontwikkeld om dit soort programma's te beheren, deels omwille van de ruime waaier van verantwoordelijkheden van de lokale overheden. De veronderstellingen over het bestaan van lokale micro-ondernemingen en dus de stimulering van de plaatselijke bouwnijverheid, bleken ongegrond. Tijdens de bouwwerken werden enkele innovaties geïntroduceerd (het gebruik van stalen vlechten

en verdichte blokken) die de milieu-impact tot een minimum beperkten, maar er werd niet herbeboost. Andere sleuteldoelstellingen inzake HIMO, de participatie van vrouwen en AIDS-bewustzijn werden gaandeweg opgegeven; uiteindelijk was het belangrijker voor de districten om voldoende klaslokalen af te werken dan tijd te spenderen aan procedurele of capaciteitsopbouwende doelstellingen.

Ontwikkeling van didactische materialen

De Belgische Coöperatie bundelde haar krachten met het Centre Nationale de Direction des Programmes (CNDP), een afzonderlijke unit binnen het ministerie van Onderwijs verantwoordelijk voor de ontwikkeling van leerplannen, het testen en invoeren van nieuwe lesmaterialen. Eén project voorzag de financiering over 5 jaar en input van een Technische Assistent (TA) ter ondersteuning van de ontwikkeling van wetenschappelijke lesmaterialen (biologie, chemie en fysica) voor de eerste cyclus in middelbare scholen (kerncurriculum). Dit werd gezien als nuttige financiering, terwijl het de Rwandese partners toeliet hun eigen technische input te organiseren – van academici en anderen. De betrokkenheid bij een tweede project voor de ontwikkeling van technische materialen voor landbouw-veterinaire studenten was meer substantieel, met 3 TA's die onontbeerlijke pedagogische ondersteuning boden aan het CNDP en samenwerkten met andere Belgische actoren (APEFE en VSF) aan de inhoud van nieuwe syllabi. Deze technische bijstand werd waardevol bevonden en verdere training van het CNDP-personeel was vereist om de duurzaamheid te verzekeren; met de overdracht van de Belgische steun voor onderwijs naar sectorale begrotingssteun was de Rwandese technische partner echter bezorgd over het feit dat dit soort projectondersteuning niet langer toegankelijk zou zijn.

De eerste laureaten die van de nieuwe materialen gebruik maakten, zullen in 2007 afstuderen, en hoewel wordt erkend dat de afwezigheid van een tewerkstellingsbeleid de inschakeling van afgestudeerden van professionele en beroepsopleidingsinstellingen op de arbeidsmarkt bemoeilijkt, valt een dergelijke tewerkstellingsbevorderende maatregel buiten het kader van de opdracht van de Rwandese projectpartner. Door de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de technische en beroepsopleiding aan het ministerie van Arbeid, werd inderdaad geen doorlopende rol voor het CNDP gedefinieerd. Ondanks de betrokkenheid van een resem Belgische actoren (BTC, VVOB en APEFE) bij de ontwikkeling van leerplannen en de beperkingen waarmee afgestudeerden worden geconfronteerd, heeft België geen bijdrage geleverd tot dit beleidsdebat en dit lijkt een gemiste kans.

Beursprogramma

De Belgische Coöperatie trok 1,03 M€ (5% van de totale financiering voor onderwijs) uit via een beursprogramma voor stages in België of bij plaatselijke instellingen. Dit programma werd in mei 2007 geëvalueerd en de volgende opmerkingen zijn grotendeels gebaseerd op het voorlopige evaluatieverslag. De ontwikkeling van human resources is een strategische prioriteit voor Rwanda, vermits de toekomstige ontwikkeling van het land afhangt van de ontwikkeling van bekwaamheden en de diversifiëring van sectoren, weg van de landbouw. Daarom legde de Rwandese regering de klemtoon duidelijk op de ontwikkeling van het tertiaire onderwijs en de uitbreiding van universiteiten en technische hogescholen in Rwanda. Het personeel van zowel DGOS als BTC heeft een rol te spelen in de werking van dit beursprogramma, en sinds de gemengde commissie

van oktober 2006 gebeurt dit in samenwerking met het Student Financing Agency for Rwanda (SFAR). 59% van de studenten die studiebeurzen ontvingen in de periode 2002-2006 studeerde aan instellingen binnen Rwanda; het programma is daarom uniek in vergelijking met soortgelijke donormechanismen en illustreert een erg kosteneffectieve toepassing van dergelijke systemen.

Beurzen worden toegekend voor studies in de sectoren die worden ondersteund door de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking; er is een goed begrip van deze sectoren en er is dus een goede samenhang tussen de impact van een beurs en andere ontwikkelingsbijstand. De gedecentraliseerde en gedeelde beslissingsmechanismen laten toe om synergieën uit te bouwen met andere projecten en programma's. Globaal gezien is het beursprogramma daarom een aanvullend element en is het een toegevoegde waarde voor andere interventies – de evaluatie stelt de vraag of het niet moet worden uitgebreid, gelet op de inspanningen die worden geïnvesteerd in een relatief kleine interventie en de nijpende behoefte aan human resources in Rwanda.

Het evaluatieteam merkt ook op dat er een grotere toegevoegde waarde kan worden gerealiseerd indien dezelfde graad van complementariteit kan worden bereikt met beurzen aangeboden voor studies aan bepaalde Belgische universiteiten. Omdat deze worden toegekend en beheerd via afzonderlijke kanalen (het beursprogramma doelt enkel op het vermijden van overlappingsen door geen beurzen toe te kennen in dezelfde gebieden) ontstaan er twee mechanismen met eenzelfde doel - de ontwikkeling van competenties en vaardigheden - die parallel opereren.

Rwanda moet nog een globale HR-ontwikkelingsstrategie ontwikkelen en alle prioritaire vaardigheidsbehoeften voor het land identificeren. SFAR publiceerde onlangs nog een lijst, maar die is heel ruim. Binnen instellingen waar het personeel van een of andere beurs kon genieten, is er vaak een scherper begrip van de ontbrekende vaardigheden binnen de instelling, maar gerichte strategieën om deze op coherente wijze aan te pakken, ontbreken vandaag nog. Waar zo'n strategie wel bestaat (bijvoorbeeld binnen het ministerie van Gezondheid, het Hoogerechtshof en Ndera Mental Hospital), is dit programma best in staat gebleken om zowel aan de leerambities van studenten te voldoen als aan de professionele vaardigheidsbehoeften van de instelling die deze tewerkstelt. Hoewel er wat vertragingen en moeilijkheden zijn geweest met de herinschakeling van studenten in instellingen na de voltooiing van hun studies, waarbij enkelen niet terugkeerden, en het lage profiel van Belgische instellingen binnen Rwanda het moeilijk maakt voor studenten in spe om de cursus te selecteren die het beste beantwoordt aan hun professionele behoeften, wordt het programma globaal als positief ervaren en worden er aanbevelingen gedaan om het aan te passen zodat het beter inspeelt op Rwanda's evoluerende HR-beleid en om die instellingen te ondersteunen die hiervoor instaan.

Casestudy's: Indirecte bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Technische en beroepsopleiding via APEFE

APEFE is een technisch agentschap dat de Franstalige gemeenschap in België vertegenwoordigt en dat gespecialiseerd is in technische en beroepsopleiding. Het leeuwendeel van de financiering wordt verschaft door DGOS, met wat bijkomende financiering van de gemeenschappen van de 3 regio's van Wallonië-Brussel. Tijdens de jaren 1980 stuurde APEFE verschillende TA's uit om gericht te werken aan onderwijs en technische opleiding en het begon hier opnieuw mee in 1995; de organisatie zette

geleidelijk een waaier van projecten op en beschikt sinds 2000 over een eigen vertegenwoordiging in het land. APEFE heeft sindsdien een resem technische opleidingsprojecten ondersteund in Rwanda: verpleegstersopleidingen aan de verpleegscholen in Rwamagana en Kabgayi, de opleiding van technici voor de media (radio en TV) aan het instituut voor wetenschap en technologie in Kigali, ontwikkeling van de landbouwafdeling aan de landbouw-veterinaire school in Kabutare en in het bijzonder de steun aan 11 van de 21 jongerenopleidingscentra (Centres de Formation des Jeunes - CFJ) van het land¹. Dit project is momenteel aan de derde implementeringsfase toe.

APEFE's manier van werken was om een aanpak te ontwikkelen die steunt op bekwaamheid, waarbij de inhoud van leerplannen en cursussen zo werd ontworpen dat stagiairs gemakkelijk op de arbeidsmarkt kunnen worden ingeschakeld met vaardigheden die tegemoetkomen aan de marktbehoefte. De organisatie werkte aanvankelijk samen met 3 CFJ's aan de ontwikkeling van de cursusinhoud voor metsers, schrijnwerkers en de landbouw en veeteelt, en nadien werden deze prestaties natiewijd toegepast door training aan te bieden aan lesgevers van alle CFJ's en te investeren in uitrusting voor geselecteerde centra. Na verloop van tijd werden op dezelfde manier (met name de noden van de markt onderzoeken en erop inspelen) nieuwe cursussen ontwikkeld voor lassers, catering en de verwerking van landbouwproducten. Er werden verdere opleidingen voor lesgevers van alle CFJ's en voor het management van deze centra voorzien in een poging om de positieve resultaten van proef-CFJ's over de volledige sector te laten uitwaaiëren. Een belangrijk knelpunt is de regelmatige overheveling van de verantwoordelijkheid voor technische en beroepsopleidingen van het ene ministerie naar het andere (op verschillende momenten in handen van Jeugd, Cultuur en Sport, Arbeid, en Onderwijs, en binnenkort weer naar het ministerie van Arbeid) en het gebrek aan een beleid dat dit op competentie gebaseerde kwalificatiesysteem bekrachtigt. Het is vandaag mogelijk om samen met het CNDP te werken aan de formalisering en ontwikkeling van leerplannen voor de CFJ's over de hele sector, en een TA zal deze taak aanvangen in juli 2007, hoewel de waarschijnlijke impact van de meest recente ministeriewissel op dit project nog niet duidelijk is.

APEFE kiest voor een projectondersteunde aanpak en werkt op gedetailleerde wijze met individuele partners die technische bijstand verlenen om de inhoud van cursussen en leermethodologie te upgraden. Bovendien investeert de instelling in uitrusting en management om de toekomst van de opleidingscentra op langere termijn veilig te stellen. Deze geïndividualiseerde aanpak en nauwe samenwerking met sleutelpartners worden onderschreven in een evaluatie van het project (november 2004). Het project biedt een antwoord op een belangrijke bekommernis van de Rwandese regering, namelijk de verbetering van de beroepsvaardigheden van schoolverlaters uit sociaal en economisch achtergestelde gebieden. De vraag om zich op deze sector toe te spitsen, kwam oorspronkelijk van MIJEUSPOC en APEFE voegde nieuwe partners of sites toe naargelang de middelen dit toelieten. De organisatie is actief in 18 landen (intensief in 12 landen) en de activiteiten blijven omwille van de geringe middelen (voornamelijk van de DGOS) beperkt. De zichtbare beperkingen van de totale financieringsenvelop die kan worden vrijgemaakt voor APEFE en een gebrekkig begrip van de beweegredenen remmen mogelijk de ontwikkeling van het programma in Rwanda af. Zolang de aanpak niet sectorwijd wordt toegepast, genieten sommige CFJ's maar zijdelings van de APEFE-input en is het succes van afgestudeerden bij het vinden van een baan op de open markt

¹ De jongerenopleidingscentra in Rwanda worden zowel door de staat als de privésector gerund.

nog steeds veranderlijk, hoewel er nieuwe initiatieven worden ontwikkeld ter ondersteuning van kleine coöperatieven van afgestudeerde ambachtshuizen met kredieten en steun voor groepsontwikkeling. De organisatie vindt duidelijk dat ze veel meer kan bijdragen, op kostenefficiënte wijze, indien ze meer middelen kan aanboren.

Opleiding en training via de VVOB

De VVOB is een Vlaams agentschap dat gedurende de jaren 1980 leraren naar Rwanda stuurde om er opleidingen te geven en in 2002 terugkeerde. De visie van het agentschap is om te focussen op de kwaliteit van onderwijs en training. Een evaluatie van ontwikkelingsamenwerking in de opleidingssector² prees in het bijzonder de manier waarop de VVOB haar programma's afstemt op de lokale en internationale beleidslijnen en beschreef proefprogramma's die binnen het onderwijssysteem werden beheerd en die mogelijk konden worden uitgebreid.

In Rwanda heeft de VVOB een ruime waaier van projecten opgezet, gefaseerd en dus in verschillende implementeringsstadia. De projecten omvatten praktische training, gebaseerd op actief leren en verworven vaardigheden, voor verpleegsters en vroedvrouwen in KHI, een interventie die mikte op de aanvulling van de input van de Belgische Coöperatie in de gezondheidssector. De VVOB verschafte oorspronkelijk materiële input voor de verbouwing van het beroepsopleidingscentrum (CFP Kavumu), een centrum dat vakopleidingen aanbiedt aan jongvolwassenen. In een latere fase spitste het project zich toe op pedagogische input en het leggen van links met spelers uit de privésector, zodat het CFP werd gezien als een uitmuntend leercentra op provinciaal niveau. BTC sloot zich onlangs bij dit partnerschap aan, is actief in het stuurcomité, maar moet nog bijkomende middelen en financiering leveren die het MINIFOTRA-beleid moeten ondersteunen m.b.t. de opzet van soortgelijke centra in andere provincies. Beide partijen worden nu bij het beleidsoverleg met MINIFOTRA betrokken.

De VVOB werkte met proefscholen om de modules voor A2-secretariaatsstudies (post-kerncurriculum) te verfijnen en werkt nu met het CNDP aan de ontwikkeling van leerprogramma's in dit domein en werd uitgenodigd om haar werk uit te breiden naar het boekhouddomein.

Een project bedoeld als versterking van de onderwijzersopleiding binnen het Onderwijsinstituut van Kigali (gefinancierd 2003 – 2007) kampte met tal van kritieke beperkingen, werd nooit geïmplementeerd zoals bedoeld en heeft dus niet de gewenste uitwerking gehad. Dit initiatief zou dicht aanleunen bij de strategie van de Rwandese overheid om toegang te verschaffen tot *kwaliteitsvol* basisonderwijs voor iedereen, en speelde in op het belangrijke aspect van onderwijsvaardigheden, omdat het groeiende aantal inschrijvingen bijkomende druk legt op het onderwijssysteem. Het project lijkt goed onderbouwd en het gebrek aan vooruitgang wordt door de VVOB toegeschreven aan veranderingen bij het ministerie van Onderwijs (schorsen van 'Leraartrainer'-banen, en de verlenging van het basisonderwijs van 6 tot 9 jaar).

Het project werd geherformuleerd voor samenwerking met de afdeling Afstandsleren en voor de ontwikkeling van didactische materialen voor kerncurriculumleraren, maar er waren geen vooruitgangsrapporten beschikbaar omdat verschillende veranderingen binnen KIE betekenden dat dit hernieuwde project nooit echt van de grond kwam.

² Thema-evaluatie van de Belgische ontwikkelingsamenwerking in de onderwijssector, juni 2007; Rwanda was geen caseland.

Een proefproject toegepitst op het management van middelbare scholen werd in 2003 gelanceerd en beoogde in een latere fase ook het management van basisscholen, op verzoek van MINEDUC, als antwoord op de decentralisering van verantwoordelijkheden naar de districten en het 'onderwijs voor iedereen'-beleid. Een beter beheer van de scholen heeft een belangrijke positieve impact gehad op 12 en later 36 satelliet scholen en zal vanaf 2008 worden uitgebreid naar alle middelbare scholen in Rwanda. Dit project werd geïmplementeerd in nauwe samenwerking met de algemene schoolinspectie en leverde waardevolle ervaring op m.b.t. leerinformatiebeleid en de nationale toepassing ervan.

Verbeterde landbouw-veterinaire opleiding

Dierenartsen Zonder Grenzen (Veterinaires sans Frontières – VSF) heeft de Landbouw-Veterinaire school in Kabutare (EAVK) ondersteund tijdens de periode 2001-2006, in partnerschap met, op verschillende momenten, diverse leden van het consortium: met AQUADEV als ATIFA, en met de Association Belgique Rwanda als SAERP. Tijdens de implementeringsfase is de rol van deze consortiumpartners niet helemaal duidelijk en lijken deze geen toegevoegde waarde te bieden, maar wel het verwerven van middelen te hebben vergemakkelijkt. Een nieuwe samenwerking werd opgestart in dit domein toen duidelijk werd dat APEFE van plan was om de landbouwelementen van de syllabus uit te werken, een taak die oorspronkelijk ook binnen het VSF-projectkader viel.

Daaropvolgende VSF-projecten waren gericht op de algemene doelstelling m.b.t. de verbetering van de veeteelt en dus de voedselveiligheid. Specifiek mikten ze op het verbeteren van de kwaliteit van veterinaire technici en hun instap in een werkende rol via de opleiding van leraren in de dierengeneeskunde, verbeteringen aan het leerplan en faciliteiten in EAVK. Er werd belangrijke vooruitgang geboekt in termen van de kwaliteit van het onderwijs en kwaliteitsondersteunende materialen. Leerlingen geven stevast te kennen dat de opleiding die ze krijgen vandaag duidelijk meer praktijkgericht is en dat ze beter geplaatst zijn om veetelers bij te staan wanneer ze naar hun dorp terugkeren.

Ondanks de doelstelling van het project om van EAVK een uitmuntendheidscentrum voor de regio te maken, blijkt het vinden van een baan nog steeds een heuse uitdaging voor heel wat afgestudeerden. De overheidssector werft niet langer grote aantallen mensen met een lager diploma (A2 en A1) aan, maar eerder een relatief beperkt aantal A3-ers. Er is een nijpend gebrek aan lokaal toegankelijke veetechnici, maar MINAGRI lijkt te wachten tot individuen voor dergelijke diensten een eigen niche ontwikkelen in de privésector. VSF en het personeel van EAVK zijn zich terdege bewust van de uitdaging, omdat ze op regelmatige basis meer en beter opgeleide technici afleveren die meteen in de werkloosheid terechtkomen, maar dit probleem blijft onopgelost. Dit is deels te wijten aan de politieke aard van de discussie en het feit dat deze actoren daar niet aan deelnemen, deels omdat EAVK onder MINEDUC valt, terwijl MINAGRI de hoofdafzetmarkt voor afgestudeerden zou zijn, en specifiek aan de afwezigheid van maatregelen om de ontwikkeling van de dienstensector voor de landbouw/veeteeltindustrie te bevorderen. VSF lanceert nu een programma dat dierenartsen en gemachtigde dierenartsen aanmoedigt om lokale netwerken uit te bouwen die dierengeneeskundendiensten aanbieden aan kostprijs, door middel van kredieten en medicijnenpakketten en het koppelen van deze inspanningen aan bestaande veeteeltverenigingen/-bonden (zoals Imbaraga en SDA-Iriba). Dit lijkt een interessant

vervolginitiatief, hoewel het duidelijk is dat een sectorale programmaoplossing essentieel is op middellange termijn, eerder dan plaatselijke projectoplossingen.

Samenwerking met Belgische universiteiten

Binnen de samenwerkingsverbanden met Belgische universiteiten was het evaluatieteam op de hoogte van de financiering (€245.718) voor een project van 4 jaar dat startte in 2002 en waarbij de Gentse universiteit betrokken was. Dit project beoogt de versterking van de diagnosecapaciteit van het nationale laboratorium voor dierengeneeskunde in Kigali. VSF was hiervan niet op de hoogte, hoewel op basis van beperkte informatie blijkt dat het project een goede aanvulling is op hun interventiesector. Op het terrein kreeg het evaluatieteam ook lucht van een onderzoeksstudie over visteelt, met de medewerking van een student van de Universiteit van Butare en een Belgische gastdocent, wiens gastuniversiteit onbekend bleef. Financiële gegevens tonen aan dat het overgrote deel van de financiering dat werd gekanaliseerd via het universitaire samenwerkingsmechanisme bestemd was voor overzeese studiebeurzen en steun (17% van het totaal), plus een beurs over 4 jaar van 1,92M€ (57% van het totaal) voor institutionele samenwerking met de nationale universiteit van Rwanda in Butare.