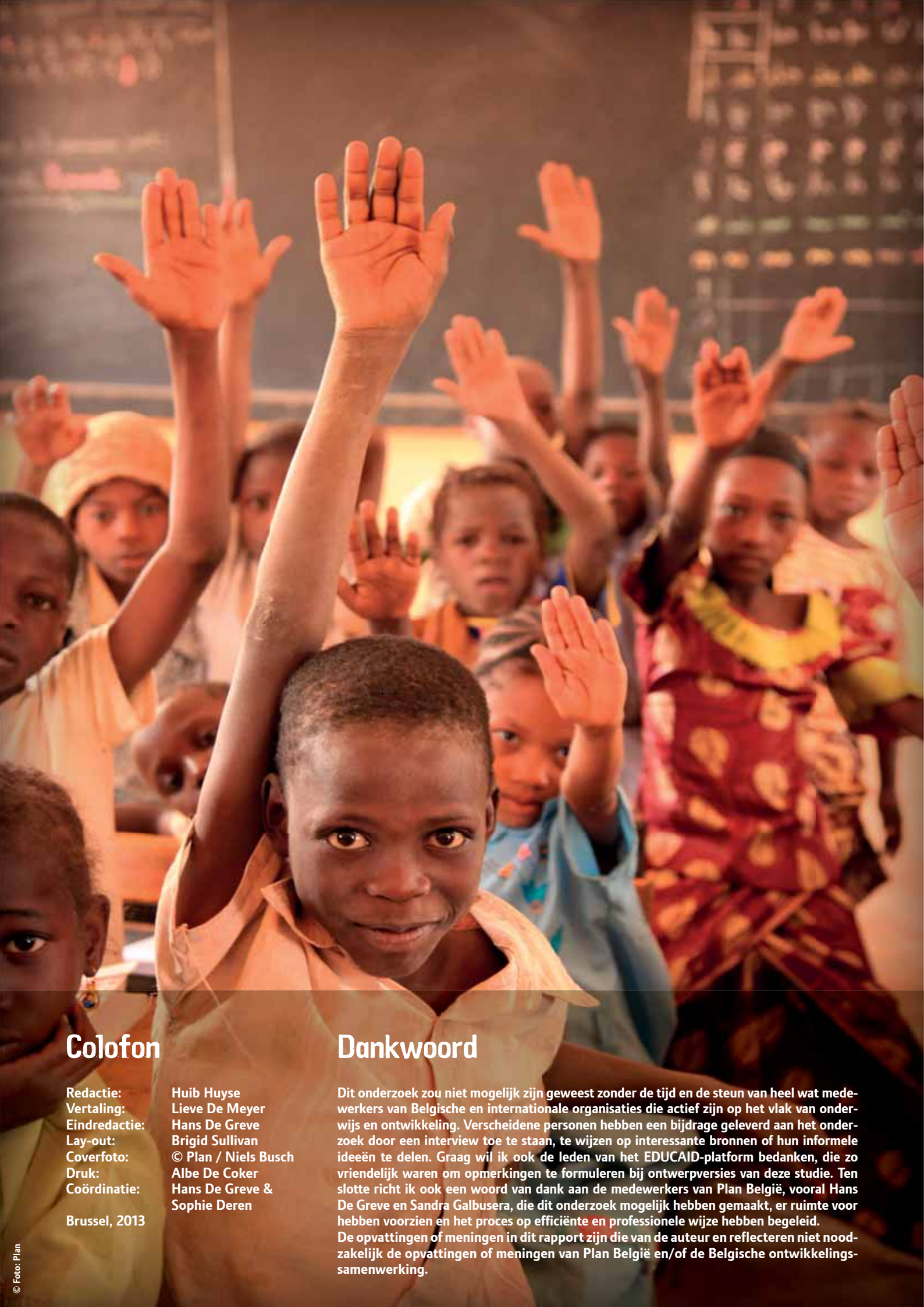
De Belgische hulp aan het basisonderwijs: historiek en denkpistes voor de toekomst

Huib Huyse, HIVA-KU Leuven

KU LEUVEN HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING



Colofon

Redactie: Huib Huyse
Vertaling: Lieve De Meyer
Eindredactie: Hans De Greve
Lay-out: Brigid Sullivan
Coverfoto: © Plan / Niels Busch
Druk: Albe De Coker
Coördinatie: Hans De Greve & Sophie Deren

Brussel, 2013

Dankwoord

Dit onderzoek zou niet mogelijk zijn geweest zonder de tijd en de steun van heel wat medewerkers van Belgische en internationale organisaties die actief zijn op het vlak van onderwijs en ontwikkeling. Verscheidene personen hebben een bijdrage geleverd aan het onderzoek door een interview toe te staan, te wijzen op interessante bronnen of hun informele ideeën te delen. Graag wil ik ook de leden van het EDUCAID-platform bedanken, die zo vriendelijk waren om opmerkingen te formuleren bij ontwerpversies van deze studie. Ten slotte richt ik ook een woord van dank aan de medewerkers van Plan België, vooral Hans De Greve en Sandra Galbusera, die dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt, er ruimte voor hebben voorzien en het proces op efficiënte en professionele wijze hebben begeleid.

De opvattingen of meningen in dit rapport zijn die van de auteur en reflecteren niet noodzakelijk de opvattingen of meningen van Plan België en/of de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

© Foto: Plan

Voorwoord

Na jaren van relatieve stilte staat basisonderwijs sinds kort weer terug op de ontwikkelingsagenda. Ook al is het voorlopig nog wachten op een verhoging van de budgetten. De schijnbaar positieve signalen op het vlak van toegang tot basisonderwijs in het Zuiden en de opkomst van nieuwe ontwikkelingsthema's hadden het onderwijsthema immers naar de achtergrond verdrongen. De oprichting van internationale onderwijsinitiatieven zoals de Global Partnership for Education (GPE) en Ban Ki-moon's Global Education First Initiative zijn hoopvolle tekenen dat onderwijs op de weg terug is. Dichter bij huis kennen we met de opstart van het EDUCAID platform ook in België recentelijk een opleving van het onderwijsthema.

Plan België, al zeggen we het zelf, stond mee aan de wieg van deze 'onderwijs-revival' in het Belgische ontwikkelingslandschap. Sinds 2010 voeren we actief campagne voor meer aandacht voor kwaliteitsvol basisonderwijs in het Zuiden. De onderwijscampagne van Plan België kende vorig jaar een voorlopig hoogtepunt toen Nobelprijswinnares voor de Vrede, Leymah Gbowee, op uitnodiging van Plan België de Belgische parlementsleden toesprak over het belang van onderwijs voor meisjes in het Zuiden.

Dit jaar monden de inspanningen van Plan België rond basisonderwijs uit in de internationale conferentie "Basic Education for Change". Met deze conferentie willen we op een constructieve manier de discussie over de toekomst van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het basisonderwijs een stimulans geven. Dit rapport geeft hiertoe een aanzet op basis van een wetenschappelijke analyse van het internationale en Belgische donorbeleid ter zake. Ook na de conferentie en vooruitkijkend op een nieuwe politieke legislatuur zal dit rapport de nodige inspiratie bieden voor het Belgische ontwikkelingsbeleid in het basisonderwijs.

In de overtuiging dat we het recht op onderwijs van kinderen in het Zuiden beter kunnen helpen realiseren, wens ik u veel leesplezier.

Dirk Van Maele
Nationaal Directeur
Plan België

Inhoudsopgave

Afkortingen 4

Samenvatting 5

1. VOORAF 7

2. BASISONDERWIJS EN ONTWIKKELING 9
2.1. Wat verstaan we onder basisonderwijs in dit rapport? 9
2.2. Leidt onderwijs tot ontwikkeling? 9
2.3. Belangrijke aandachtsgebieden 11

3. TRENDS IN DE FINANCIERING VAN DE ONDERWIJSSECTOR 15
3.1. Recente ontwikkelingen in het hulplandschap 15
3.2. Veranderende ideeën over de rol van donoren bij het verstrekken van basisonderwijs 19
3.3. Leren wat werkt in welke context 22

4. DE BELGISCHE ACTIVITEITEN IN DE ONDERWIJSSECTOR 27
4.1. Vier periodes in de Belgische hulp aan het onderwijs 27
4.2. Feiten en cijfers 29
4.3. Bespreking van de Belgische hulp aan het basisonderwijs 36

5. AANBEVELINGEN VOOR DE BELGISCHE HULP AAN HET BASISONDERWIJS 39
5.1. Moet het basisonderwijs een prioriteit zijn? 39
5.2. Algemene aanbevelingen 39
5.3. Drie scenario's voor de toekomstige hulp aan het basisonderwijs 40

6. BIJLAGEN 45
6.1. Lijst van geïnterviewde personen en bijgewoonde bijeenkomsten 45
6.2. Literatuurlijst 45

Afkortingen

APEFE	Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Formation à l'Etranger'
BO	Basisonderwijs
BNP	Bruto nationaal product
BRICS	Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika
BTC	Belgisch Ontwikkelings-agentschap
CRS	Creditor Reporting System – Crediteurrapportagesysteem, OESO-DAC
CIUF-CUD	Interuniversitaire Raad van de Franse Gemeenschap – Universitaire Ontwikkelingssamenwerking
DFID	Department for International Development – Ministerie voor Internationale Ontwikkeling, Verenigd Koninkrijk
DGD	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp
DRC	Democratische Republiek Congo
ECCE	Early Childhood Care and Education – Onderwijs en zorg voor jonge kinderen
EFA	Education for All
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation
GMR	Global Monitoring Report, EFA
GPE	Global Partnership for Education
HO	Hoger onderwijs
IOB	Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie, Nederland
MDG	Millennium Development Goal – Millenniumdoelstelling voor Ontwikkeling
MVO	Maatschappelijk verantwoord ondernemen
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Assistance – Officiële ontwikkelingshulp
OESO-DAC	Comité voor Ontwikkelings-samenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper – Strategienota voor armoedebestrijding
RTE	Right to Education Act – Wet op het recht op onderwijs, India
SDG	Sustainable Development Goal – Doelstelling voor duurzame ontwikkeling
SO	Secundair onderwijs
TVET	Technical and Vocational Education and Training – Technisch(e) en beroepsonderwijs en -vorming
ULO	Universeel lager onderwijs
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
VN	Verenigde Naties
VfM	Value for Money
VLIR-UOS	Vlaamse Interuniversitaire Raad – Universitaire Ontwikkelingssamenwerking
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand
WB	Wereldbank
WBI	Wallonie-Bruxelles International

© Foto: Young Health Program / Paolo Black

Samenvatting

Dit rapport, uitgevoerd in opdracht van Plan België, is bedoeld als bijdrage aan de internationale conferentie *Basic Education for Change*, die Plan België op 14 mei 2013 in Brussel organiseert in samenwerking met HIVA-KU Leuven, UNICEF België en VVOB. Het rapport onderzoekt de algemene trends in de steun die België de voorbije 25 jaar heeft geboden aan de onderwijssector in ontwikkelingslanden en gaat vervolgens na wat België heeft gedaan voor het basisonderwijs als belangrijke subsector. Deze analyse leidt tot een aantal aanbevelingen voor de toekomstige principes en modaliteiten en drie mogelijke scenario's voor de Belgische hulp aan het basisonderwijs. Dit is een constructieve bijdrage aan de Belgische post-2015-dialoog, met de bedoeling om het debat aan te zwengelen en de gezamenlijke inspanningen van de Belgische ontwikkelingsactoren op het gebied van onderwijs te versterken.

Het onderzoek voor dit rapport omvatte een kort literatuuronderzoek; een kritische analyse van beleidsteksten, verslagen en andere gegevensbronnen van verscheidene ontwikkelingsactoren en vooraanstaande internationale instellingen; een diepgaande analyse van de oorspronkelijke ODA-databank van de Belgische Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGD); aangevuld met zorgvuldig gekozen interviews met mensen uit de praktijk en onderwijsdeskundigen. De bevindingen en aanbevelingen moeten worden gelezen in een context van groeiende discussie over het post-2015-kader met meer aandacht voor kwaliteit en 'equity' in het onderwijs; en de financiële crisis met minder ODA voor het onderwijs.

De belangrijkste bevindingen van het rapport:

- België[1] heeft de voorbije drie decennia systematisch geïnvesteerd in de onderwijssector, waarbij gemiddeld ongeveer 8% van de totale ODA naar onderwijs ging, tegenover bijvoorbeeld 10,3% voor de sector van de gezondheidszorg en 9% voor land- en bosbouw (DGD, 2010). Maar sinds 2009 loopt de hulp aan het onderwijs terug.
- Hoewel België een vrij complex institutioneel landschap van ontwikkelingsactoren in de onderwijssector kent, waren er in 2011 vijf actoren die meer dan 4/5 van het totale budget voor onderwijs ontvingen: de universitaire raden VLIR-UOS & CUD (56%)[2], BTC (18%) en VVOB & APEFE (8%).
- Het totale budget voor de ngo's bedraagt slechts 8% van de ODA voor onderwijs. Het aantal Belgische ngo's dat actief is op het vlak van onderwijs is beperkt en de meeste ODA die via de ngo's aan onderwijs wordt besteed[3], gaat naar TVET en informele vorming.
- Het valt op dat de brede politieke steun in België voor Education for All (EFA) en de MDG's sinds 2000 niet heeft geleid tot een hoger aandeel voor onderwijs in de Belgische ODA en evenmin tot een hoger aandeel voor het basisonderwijs ten opzichte van de totale onderwijs-ODA (14% in 2003 in vergelijking met 11% in 2011).
- Het grootste deel van de Belgische hulp aan onderwijs gaat naar het hoger onderwijs (bijna 70% in 2011) en die hulp bestaat op zijn beurt voor meer dan 50% uit studiebeurzen. Een grote meerderheid van de programma's voor hoger onderwijs zijn niet gericht op de onderwijssector in de ontwikkelingslanden op zich.
- De beleidsvorming door de federale overheid (bv. de sectorale strategienota van 2002) heeft zich vooral toegespitst op de bilaterale steun aan het basisonderwijs, terwijl andere gebieden die veel financiering ontvangen, zoals studiebeurzen en TVET, minder beleidsaandacht krijgen.
- Sinds het eind van de jaren 90 heeft België de mechanismen voor bilaterale hulp aan het basisonderwijs voortdurend vernieuwd, onder andere door aandacht voor sectorale budgetsteun, meer thematische en geografische concentratie en de verbeterde beleidsdialoog met de partnerlanden. Het heeft ook steun verleend aan de oprichting van het EDUCAID-platform, dat de belangrijkste Belgische ontwikkelingsactoren voor het onderwijs omvat. Ondanks de dalende ODA voor het basisonderwijs in het algemeen, is de Belgische hulp voor het Global Partnership for Education (GPE) sinds 2009 gestegen.

De belangrijkste aanbevelingen:

- Het rapport stelt dat België een grotere en meer strategische rol kan spelen bij de steun aan het basisonderwijs, door de duidelijke beleidsintenties over het basisonderwijs om te zetten in daadwerkelijk beleid. Het rapport suggereert dat de kwaliteit van onderwijs en 'equity' twee centrale thema's kunnen zijn die overeenstemmen met de Belgische identiteit (als kleine donor) en de beschikbare deskundigheid.
- Met betrekking tot de principes voor de toekomstige steun aan het basisonderwijs beveelt het rapport een meer geïntegreerde benadering op lange termijn, duidelijke beleidsdoelen en betere theorieën van verandering aan.
- Op het vlak van de modaliteiten adviseert het rapport meer specialisatie; een harmonisering tussen de externe ontwikkelingsactoren in het Zuiden in plaats van in België; meer middelen en capaciteiten voor het ministerie; een debat over wat wel en wat niet als hulp aan de onderwijssector moet worden gecodeerd; en een herziening van een deel van de systemen voor studiebeurzen ter ondersteuning van het basisonderwijs.

Om het debat over de Belgische hulp voor het basisonderwijs na 2015 aan te zwengelen, stelt het rapport drie verschillende scenario's voor, telkens met een analyse van de aanpak, de implicaties en een SWOT-analyse:

- Scenario 1: Volledige integratie in het toekomstige post-2015-kader (met het Global Partnership for Education)
- Scenario 2: Specialisatie om de ontbrekende schakels in het toekomstige post-2015-kader in te vullen
- Scenario 3: Doorgedreven thematische specialisatie, los van de post-2015-agenda

1 We verwijzen hier naar de totale Belgische ODA voor de onderwijssector, via bilaterale en multilaterale kanalen en allerlei indirecte actoren (universitaire raden, ngo's, VVOB/APEFE, ...).
2 Dit cijfer omvat ook de bijkomende kosten voor studiebeurzen op het ODA-budget
3 Er zijn ook andere ngo's zoals Plan België die actief zijn op het vlak van basisonderwijs, maar dat gebeurt grotendeels met middelen uit andere bronnen (geen formele ODA)

© Foto: Wouter Van Vaerenbergh

1. Vooraf

Dit rapport gaat na hoe België als OESO-DAC-donor tot nu toe hulp[4] heeft verleend aan het onderwijs in de ontwikkelingslanden en bekijkt verschillende scenario's voor de toekomst. Het wil het debat bevorderen tussen Belgische spelers die binnen de ontwikkelingssamenwerking actief zijn op het gebied van basisonderwijs en input leveren voor een internationale conferentie over dit onderwerp in mei 2013 (Kader 1).

Het rapport bekijkt eerst kort de ruimere context: wat weten we over basisonderwijs en de rol die basisonderwijs speelt bij ontwikkeling? Wat leert ons de literatuur over wat werkt in welke context? En welke trends stellen we vast bij de ontwikkelingspartners die hulp verlenen aan het basisonderwijs? Vervolgens gaat het grootste deel van het rapport dieper in op de Belgische hulp aan het basisonderwijs, met een reconstructie van de belangrijkste elementen uit het verleden en beschouwingen over mogelijke scenario's voor de toekomst. Het brengt de financiële stromen, de hoofdrolspelers en hun activiteiten in kaart. Het dient niet gelezen te worden als een formele evaluatie van het Belgisch beleid inzake basisonderwijs en evenmin als een impactstudie van de activiteiten op het terrein. Het rapport probeert niet volledig te zijn of tot in het kleinste detail te gaan[5], maar schetst vooral de belangrijkste componenten van het diverse landschap van de Belgische hulp aan het onderwijs. Op die manier vormt het een eerste stap om het gat te dichten in het collectieve geheugen over dit belangrijke domein van het ontwikkelingswerk.

Het samenstellen van dit rapport vergde enkele methodologische stappen. De studie omvat een literatuuronderzoek van belangrijke bronnen over basisonderwijs en ontwikkeling, van vooral vooraanstaande onderzoeksinstituten en internationale instellingen. Omdat we een panoramisch beeld willen schetsen zochten we studies die een breed overzicht geven van het basisonderwijs en in tweede instantie van secundair onderwijs, TVET en hoger onderwijs. Voor de bespreking van het werk van de donoren op internationaal niveau, en meer specifiek in België, werd op een systematische wijze een brede waaier van secundair materiaal doorgelicht, zowel uit openbaar toegankelijke bronnen als materiaal dat we op verzoek ontvingen van de betreffende instellingen, gaande van beleidsteksten tot programmadocumenten en monitoring- en evaluatierapporten. In bepaalde gevallen ging het om bestaande studies en online databanken (bv. over vierdepijlerinitiatieven). Voor de analyse van de financiële stromen maakten we uitgebreid gebruik van de OESO-DAC online CRS-databank en van de oorspronkelijke DGD-ODA-databank, beheerd door de Belgische Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD, februari 2013). We interviewden zowel academici en mensen uit de praktijk als medewerkers van internationale instellingen die belangrijke informatie konden geven.

4 In deze vertaling van de originele Engelse tekst hebben we 'aid' en 'support' vertaald als 'hulp' en 'steun'. Voor redenen van leesbaarheid gebruiken we die termen in dit rapport als een alternatief voor de meer gebruikte maar lange term ontwikkelingssamenwerking.

5 Zo kon de studie omwille van de beperkte tijd niet uitgebreid ingaan op trends in de binnenlandse financiering en het binnenlands beleid op het vlak van onderwijs (in het Zuiden) of op een diepgaande analyse van het beleid op multilateraal niveau.

Kader 1: De bijdrage van dit onderzoek aan de internationale conferentie 'Basic Education for Change', Brussel, 14 mei 2013

De conferentie wordt georganiseerd door Plan België en bekijkt de rol van België in de steun aan basisonderwijs in ontwikkelingslanden. Naast dit onderzoek leveren ook internationale deskundigen, onderzoekers en beleidsmakers een bijdrage. Zo wil men een platform bieden voor verdere uitwisseling en kritische reflectie over de manier waarop kleine donoren als België kunnen bijdragen aan het basisonderwijs. In de namiddag komen diepergravende gevalstudies over essentiële aspecten van kwaliteitsvol basisonderwijs aan bod.

Voorwoord – enkele feiten en cijfers

- In 2009 bedroegen de gemiddelde overheidsuitgaven voor onderwijs 22 dollar per persoon per jaar in de lage-inkomenslanden en 1792 dollar in landen met een hoog inkomen.
- Sinds 2008 is het aantal kinderen dat niet naar school gaat, niet meer verminderd.
- Enkele landen kenden een spectaculaire stijging van het aantal inschrijvingen in het lager onderwijs (bv. Ethiopië van 3 miljoen leerlingen in 1995 tot 15,5 miljoen in 2009).
- Tegelijk is de kwaliteit van het onderwijs in veel ontwikkelingslanden nog altijd een groot probleem. In 2010 kon in Mali bijvoorbeeld meer dan 80% van de leerlingen in de tweede klas geen enkel woord lezen in één van de vier nationale talen (GMR, 2012, p. 130).
- In een nog niet afgeronde wereldwijde bevraging naar de prioriteiten voor de toekomstige ontwikkelingsdoelstellingen (post-2015), komt onderwijs als topprioriteit naar voren (My World, februari 2013).

© Foto: Plan / Alf Berg

2. Basisonderwijs en ontwikkeling

2.1. Wat verstaan we onder basisonderwijs in dit rapport?

Dit rapport start met de vaststelling dat er een vrij ruime interpretatie bestaat van wat basisonderwijs is of moet zijn en dat er nog altijd geen eensgezindheid bestaat over de term (UNESCO, 2007). In lijn met de Global Partnership for Education en andere actoren kiezen we voor de term basisonderwijs in plaats van lager onderwijs om de verscheidenheid aan educatieve activiteiten te omvatten die pogen de basisvaardigheden aan te leren die alle kinderen en volwassenen nodig hebben, inclusief lager secundair onderwijs en buitenschoolse opleidingen. Bij het onderzoek van de financiële stromen maken we gebruik van de codering van het OESO-DAC (CRS-uitbetalingen), omdat alle OESO-DAC-donoren, en ook België, die hanteren. Om de totalen van de subsectoren te berekenen, combineren we subsectorcodes volgens de formules van de UNESCO. We maken één uitzondering op de UNESCO-formules: we voegen namelijk de budgetten voor lager secundair onderwijs (50% van de code voor secundair onderwijs) bij die van het basisonderwijs[6]. Meer details over die berekeningen zijn te vinden in deel 3.1 (De hoogte van de investeringen).

In ons rapport hebben we het ook over verschillende soorten vaardigheden die moeten worden verworven op verschillende leeftijden en voor verschillende types van onderwijs. Wij maken gebruik van het onderscheid voorgesteld door de UNESCO (GMR, 2012) tussen basisvaardigheden (niveau basisonderwijs), overdraagbare vaardigheden (niveau voortgezet en hoger onderwijs) en technische/beroepsvaardigheden (niveau voortgezet en hoger onderwijs).

2.2. Leidt onderwijs tot ontwikkeling?

Synthese

- **Onderzoek bevestigt de terugverdieneffecten van onderwijs voor ontwikkeling, maar beklemtoont ook het belang van de context en van andere factoren buiten het onderwijssysteem.**
- **Onderwijs van goede kwaliteit is een voorwaarde voor ontwikkeling, maar volstaat niet om ontwikkeling voort te brengen.**
- **Er zijn vooral veel bewijzen voor de positieve impact van onderwijs op het individu (sociaal-economisch), op de macroeconomische groei, en voor de gezondheid en welzijn.**
- **Onderzoek levert minder eenduidige bewijzen over de meerwaarde van onderwijs voor de vermindering van sociale ongelijkheid; het verbeteren van democratische attitudes, vredesopbouw en verzoening; en voor het meer milieuvriendelijk handelen. Het gebrek aan eenduidige bewijzen op die terreinen heeft ook te maken met methodologische problemen om de effecten van onderwijs af te zonderen van die van andere factoren.**

Weten we of onderwijs bijdraagt tot ontwikkeling?

Voor mensen buiten de onderwijswereld lijkt het op het eerste gezicht vreemd om te discussiëren over de vraag of investeren in onderwijs bijdraagt tot menselijke en economische ontwikkeling. In onze samenleving geldt onderwijs als een onmiskenbaar recht en wordt het bestaan ervan niet in vraag gesteld. Onderwijs als mensenrecht is een steeds belangrijker argument om investeringen in onderwijs te verdedigen, zoals al werd gesteld in de Universele Verklaring van de rechten van de mens in 1948, maar meer recentelijk ook werd beklemtoond in het werk van auteurs als Amartya Sen (1985). Maar met het oog op de enorme uitdagingen in de ontwikkelingslanden en de beperkte middelen om die aan te pakken, kunnen discussies over prioriteiten en aandachtsgebieden letterlijk een debat worden over leven en dood. Hoeveel moeten regeringen investeren in onderwijs in vergelijking met gezondheid, landbouw en andere sectoren? Welke onderwijsniveaus moeten eerst worden aangepakt? En moet men zich daarbij eerst toespitsen op toegang of is kwaliteit belangrijker? Daardoor gaat men onderwijs bekijken in functie van de bijdrage die het levert tot ontwikkeling.

In de loop der jaren is er al heel wat onderzoek gedaan naar de terugverdieneffecten van onderwijs. Een recent onderzoek voor de Nederlandse Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB, 2011), in het kader van de uitgebreide evaluatie van de Nederlandse hulp aan het basisonderwijs, verzamelde een grote hoeveelheid literatuur over dat onderwerp. De literatuur werd gegroepeerd rond verschillende types van terugverdieneffecten van het onderwijs. Algemeen gesproken toont het IOB-onderzoek dat de terugverdieneffecten van onderwijs bijzonder tastbaar zijn op microniveau, op het vlak van macro-economische groei en voor de gezondheid van mensen. Er is minder duidelijk bewijs met betrekking tot de herverdelende effecten van onderwijs, de impact op democratie en vrede en milieuverantwoordelijk gedrag. In het volgende deel vatten we de resultaten van het IOB-onderzoek[7] samen, waar mogelijk met specifieke aandacht voor de bevindingen over het basisonderwijs.

Terugverdieneffecten van onderwijs (op basis van het IOB-onderzoek, 2011)

a. Terugverdieneffecten op microniveau: eenduidig bewijs

Onderwijs levert voordelen op voor het individu, op het vlak van inkomsten en verhoogde arbeidsinzetbaarheid en productiviteit. Die bevinding wordt steeds vaker en systematisch herhaald in allerlei studies. De effecten

6 Wanneer we afwijken van die formules, zullen we dat bij de cijfers duidelijk aangeven.
7 Omdat het hier gaat om een samenvatting van een uitgebreid (maar onvermijdelijk onvolledig) onderzoek, doen we hiermee waarschijnlijk geen recht aan de details van die studie, en evenmin aan onderzoek dat niet aan bod kwam in het IOB-onderzoek.

van onderwijs worden veeleer beïnvloed door de kwaliteit van het onderwijs dan door het aantal jaren scholing en hangen ook af van de vraag naar specifieke vaardigheden op de arbeidsmarkt. Door discriminatie op de arbeidsmarkt in veel ontwikkelingslanden hebben mannen uiteindelijk meer voordeel bij onderwijs dan vrouwen. In veel ontwikkelingslanden realiseert het lager onderwijs nog altijd terugverdieneffecten, maar meestal liggen die lager dan enkele decennia geleden. Dat valt te verklaren door het groeiend aantal mensen met een diploma lager onderwijs, de geringe kwaliteit van het lager onderwijs en de veranderende vraag op de arbeidsmarkt (IOB, 2011). Onderzoek in India en andere landen (Beatty et al., 2012) bevestigt dat gratis onderwijs voor iedereen in enkele landen hand in hand is gegaan met een afnemende kwaliteit van het lager onderwijs. Meer aandacht voor lager onderwijs van een hogere kwaliteit zou één manier kunnen zijn om het rendement te verhogen. Tegelijk blijkt uit onderzoek dat de terugverdieneffecten van hoger onderwijs ook sterk afhangen van de kwaliteit van het lager onderwijs, omdat het lager onderwijs de fundamenten legt voor wat volgt.

b. Macro-economische groei: substantieel bewijs

Hoewel enkele auteurs (bv. Pritchett, 2001) het oorzakelijk verband tussen onderwijs en economische groei in vraag hebben gesteld, komt recenter onderzoek door Hanushek en Woessmann (2009) en anderen tot de conclusie dat "kwaliteitsvol onderwijs, dat zowel basisvaardigheden als hogere vaardigheden voortbrengt, de economische groei versterkt". (IOB, 2011, p. 24)

Het IOB-onderzoek verwijst ook naar de frustratie bij sommige beleidsmakers dat investeringen in het onderwijs niet automatisch leiden tot spectaculaire verbeteringen op het vlak van economische groei of armoedebestrijding. Dat gebrek aan zichtbare resultaten is deels te verklaren doordat het enkele decennia duurt voor de impact van onderwijs tastbaar is. Bovendien zijn kwaliteitsvol onderwijs en het aanleren van nuttige vaardigheden essentiële voorwaarden voor elke vorm van macro-economische impact, en in veel landen laten beide te wensen over.

De vraag welk onderwijsniveau de meeste aandacht moet krijgen, is moeilijk te beantwoorden. Door middel van simulaties proberen Hanushek en Woessmann (2009) het verschil in impact op de economische groei te berekenen van meer investeringen in basisonderwijs voor iedereen tegenover het verstrekken van hoger onderwijs voor de best presterende studenten. Het onderzoek toont hogere terugverdieneffecten van acties die zich richten op een verbetering van de toegang tot hoger onderwijs (op basis van verdienste), maar de auteurs waarschuwen dat deze strategie moeilijker te bereiken is en wijzen erop dat economieën hoe dan ook een beroepsbevolking nodig hebben die ten minste beschikt over basisvaardigheden om imitatie- en innovatiestrategieën uit te voeren. Een onevenwichtige steun aan één enkel niveau van het onderwijssysteem zal in de meeste gevallen niet de oplossing bieden.

c. Terugverdieneffecten voor gezondheid en welzijn: eenduidig bewijs

Een derde terrein dat spectaculaire bevindingen oplevert over de impact van onderwijs, heeft te maken met gezondheid en welzijn. Meer onderwijs leidt tot een betere gezondheidstoestand en lagere sterfterisico's, zowel in ontwikkelings- als in ontwikkelde landen. Al vele decennia lang blijkt bijvoorbeeld systematisch uit onderzoek dat beter onderwijs voor moeders de sterfte van kinderen en moeders beperkt en de gezondheid van de kinderen en van de moeders verbetert. Onderwijs aan meisjes heeft een positieve impact op de reproductieve gezondheid en geboortebeperking door verbeterd gebruik van anticonceptie en daardoor kleinere gezinnen, hiv- en aidspreventie en minder blootstelling aan geweld en seksueel misbruik.

d. Andere effecten van onderwijs: wisselende bevindingen

Met betrekking tot andere vormen van rendement van onderwijs komt het onderzoek tot minder afdoende bewijzen: soms zijn de bevindingen tegenstrijdig of zijn er methodologische problemen om het werkelijke rendement te meten. Het feit dat studies niet tot dezelfde bevindingen komen, betekent niet noodzakelijk dat er geen positieve effecten zijn, maar er bestaat in de wetenschappelijke wereld geen consensus over.

De herverdelende effecten van onderwijs

De herverdelende effecten slaan op de mate waarin onderwijs helpt om ongelijkheid in de samenleving tegen te gaan en zo de sociaaleconomische positie van achtergestelde groepen helpt verbeteren op het vlak van gender, inkomen, handicap of etnische herkomst. Veel studies komen tot de conclusie dat een betere "toegang tot onderwijs op zich niet volstaat om allerlei belangrijke contextuele oorzaken van uitsluiting die de bestaande ongelijkheid bestendigen, te overwinnen...". (IOB, 2011, p. 28) Met andere woorden: onderwijssystemen van een slechte kwaliteit reproduceren meestal de bestaande ongelijkheid in plaats van die aan te pakken. Ook factoren buiten het onderwijssysteem kunnen het rendement van het onderwijs beperken. Zo kunnen de economische terugverdieneffecten van onderwijs in ontwikkelingslanden misschien hoger liggen voor vrouwen dan voor mannen, maar vrouwen blijken op de arbeidsmarkt nog altijd aan het kortste eind te trekken doordat zij lagere lonen aangeboden krijgen. Uit onderzoek blijkt dat de situatie zelfs nog problematischer is op het vlak van etnisch gebaseerde ongelijkheid in het onderwijs, ook in ontwikkelde landen.

Democratie en vrede, en het leefmilieu

Twee domeinen die ten slotte aandacht hebben gekregen, zijn democratie en vrede enerzijds en de impact van het onderwijs op het leefmilieu anderzijds. Onderzoek heeft positieve relaties vastgesteld tussen gelijke toegang tot (hogere niveaus van) onderwijs en democratische attitudes, die zich bijvoorbeeld uiten in stemgedrag en deelname aan sociale activiteiten in de gemeenschap. Maar de relaties zijn complex en worden beïnvloed door allerlei parameters buiten het onderwijssysteem. Volgens het IOB-literatuuronderzoek is het aantal studies over de bijdrage van onderwijs aan vredesopbouw en verzoening en milieuvriendelijk gedrag beperkt en zijn de bevindingen nog altijd onvoldoende eenduidig om algemene uitspraken te doen.

Kader 2: Wat immigranten in de VS ons leren over de impact van onderwijs op economische groei

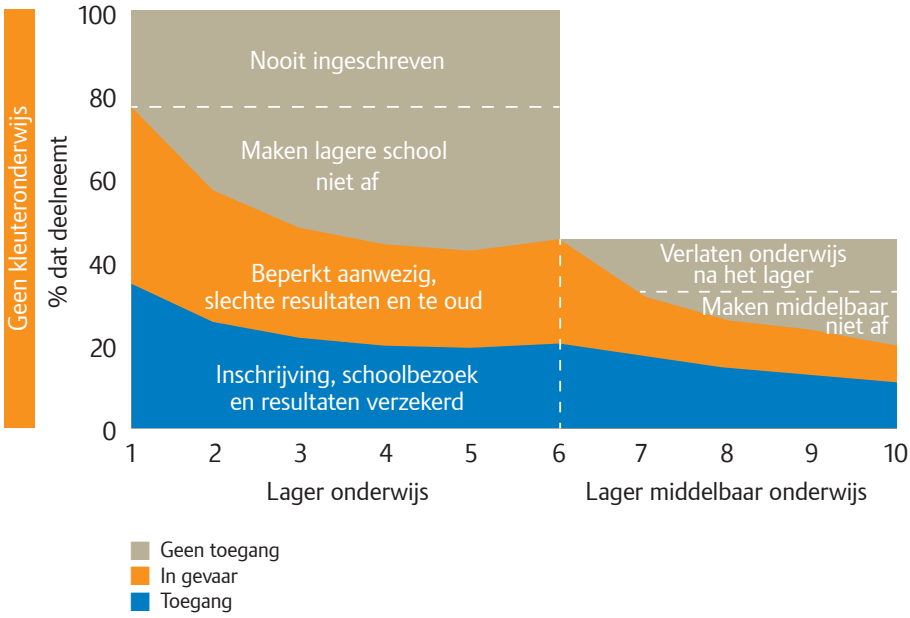
Als reactie op beweringen dat de kwaliteit van onderwijs en economische groei er eigenlijk samen op vooruit gaan in plaats van dat onderwijs een belangrijke factor is die bijdraagt tot groei, deden Hanushek et al. (2009) een interessant experiment. Zij vergeleken immigranten in de VS die onderwijs hadden genoten in hun land van herkomst met immigranten die naar school waren gegaan in de VS en slaagden erin de gevolgen van onderwijs op economische groei te onderscheiden. De resultaten waren duidelijk: de kwaliteit van onderwijs is een factor die een belangrijke impact heeft.

2.3. Belangrijke aandachtsgebieden

Synthese

- **Meer aandacht voor 'equity' in de verschillende niveaus van het onderwijssysteem is een eerste vereiste wil onderwijs zijn volledige potentieel op het vlak van sociale mobiliteit bereiken.**
- **De toenemende jeugdwerkloosheid in de ontwikkelingslanden heeft geleid tot een vernieuwde belangstelling voor het verband tussen onderwijs en de arbeidswereld.**
- **Onderwijs kan een belangrijke rol spelen om de situatie in conflictgebieden te normaliseren, maar dit aspect van humanitaire hulp staat vrij laag op de agenda van de donorgemeenschap.**

Figuur 1: Terreinen van uitsluiting die een rechtvaardige toegang tot onderwijs belemmeren (aangepast van DFID, 2010 en gebaseerd op het werk van Keith Lewin, CREATE, 2007)



Er zijn veel problemen die een invloed hebben op de individuele en maatschappelijke relevantie van onderwijs. We hebben al gewezen op het probleem van toegang en kwaliteit. In dit deel beschrijven we kort drie gebieden die in kringen van ontwikkelingssamenwerking hoog op de agenda staan: 'equity', de arbeidswereld en noodsituaties.

Equity

Equity[8] hangt nauw samen met het probleem van ongelijkheid en de herverdelende kracht van onderwijs, zoals ook beschreven in het vorige deel. Equity verwijst naar de mate waarin allerlei kansarme groepen, zoals kinderen met een handicap, meisjes en kinderen uit arme gezinnen en/of etnische of religieuze minderheden toegang kunnen krijgen tot onderwijs en – even belangrijk – hun situatie echt kunnen verbeteren via dat onderwijs. In essentie gaat het om billijkheid en inclusie in het onderwijs (OESO, 2007). Het literatuuronderzoek in deel 2.2 toont aan dat we er niet vanuit kunnen gaan dat onderwijs op zich de sociale mobiliteit verbetert. Er is kritiek gekomen op de bestaande internationale doelstellingen van EFA en de MDG's omdat zij niet voldoende rekening houden met equity die verder gaat dan een eerlijke toegang. Er zijn gerichte acties nodig om ervoor te zorgen dat het onderwijs zijn potentieel voor iedereen verwezenlijkt. Equity is daarom een van de belangrijkste thema's in de discussies over de post-2015-agenda (zie ook deel 3.1), vooral als het gaat om de manier waarop het verstrekken van onderwijs de groeiende wereldwijde ongelijkheid kan aanpakken. Andere aspecten, zoals het probleem van onderwijs dat armoede 'reproduceert', het gebrek aan volwassenenonderwijs en jongeren die niet naar school gaan, krijgen minder aandacht. Figuur 1 illustreert dat equity niet enkel te maken heeft met de toegang tot lager onderwijs, maar dat het onderwijssysteem ten minste zeven mogelijke terreinen van uitsluiting telt (Lewin, 2007), te beginnen met een gebrek aan deelname aan voorschools onderwijs en eindigend met een geringe onderwijskwaliteit in het secundair onderwijs. In veel onderwijssystemen is de overgang tussen onderwijsniveaus een cruciaal knelpunt.

Om iets te doen op het gebied van equity zijn acties nodig met betrekking tot het ontwerp, de implementatie en de financiering van onderwijssystemen (OESO, 2007). Het gaat bijvoorbeeld om het beperken van het vroegtijdig indelen van leerlingen in verschillende studierichtingen in het secundair onderwijs, het omgaan met de schoolkeuze, het bieden van een tweede kans, het leveren van gerichte hulp op school en thuis en het richten van middelen op kansarme leerlingen.

8 In dit rapport gebruiken we de Engelse term 'Equity' in plaats van de letterlijke Nederlandse vertaling 'Rechtvaardigheid' of het vaak gebruikte 'Gelijke Onderwijskansen' aangezien beiden niet de volledige betekenis van 'Equity' zoals gebruikt in dit rapport vatten.

Kader 3: Het succes van gerichte aandacht voor etnisch-regionale minderheidsgroepen in Nigeria

Nigeria kent een geschiedenis van ernstige spanningen en conflicten over de dominantie van bepaalde etnisch-regionale groepen bij het verdelen van belangrijke functies in de openbare diensten. Dankzij een overheidsprogramma voor een betere toegang van andere etnisch-regionale groepen tot het hoger onderwijs is het blijkbaar mogelijk geweest om gekwalificeerd personeel op te leiden en toegang te bieden tot die functies en om gewelddadige conflicten te vermijden. (Ukiwo, 2007)

© Foto: Plan

Onderwijs en de arbeidswereld

Door de extreem hoge jeugdwerkloosheid in ontwikkelings- en ontwikkelde landen van de voorbije decennia is er meer aandacht gekomen voor het cruciale verband tussen het onderwijs en de arbeidswereld (GMR, 2012; Mc Grath, 2012). Vooraanstaande internationale instellingen als de OESO (2012), de Aziatische Ontwikkelingsbank (Maclean et al., 2013) en ook de G20 hebben in dit debat niet alleen een verband gelegd met het basisonderwijs, maar ook technisch(e) en beroepsonderwijs en -vorming (TVET) opnieuw op de beleidsagenda geplaatst. TVET had voordien trouwens vele jaren te weinig aandacht gekregen.

Het invloedrijke Global Monitoring Report (GMR) van de UNESCO koos de ontwikkeling van vaardigheden als centraal thema voor de editie van 2012. Het wees op de vaagheid en het gebrek aan aandacht voor de derde EFA-doelstelling, namelijk 'verzekeren dat aan de leerbehoeften van alle jongeren en volwassenen wordt voldaan door middel van een rechtvaardige toegang tot passende onderwijsprogramma's en programma's voor levensvaardigheden'. Het rapport vraagt een ruime interpretatie van de ontwikkeling van vaardigheden, die verder gaat dan TVET in een formele context. Het vraagt aandacht voor allerlei problemen met betrekking tot het basisonderwijs en toont aan dat veel jongeren het onderwijssysteem verlaten zonder zelfs maar de basisvaardigheden te verwerven, zoals fundamentele lees-, schrijf- en rekenvaardigheden. Het rapport pleit voor meer inspanningen om de basisvaardigheden te versterken, zowel binnen als buiten het formele onderwijssysteem – waarbij het laatste tot nu toe grotendeels verwaarloosd is. In de context van de post-2015-voorbereidingen (zie ook deel 3.1) riep UNESCO samen met de Brookings Institution de 'Learning Metrics Task Force' samen, om tot een consensus te komen over de domeinen waarin elk kind zaken moet leren. Op dit moment (februari 2013) groeit de consensus dat de aandacht verder zou moeten gaan dan kunnen lezen, schrijven en rekenen en ook andere leerdomeinen moet omvatten: fysiek welzijn, sociale en emotionele problemen, cultuur en kunst, communicatie, leerbenaderingen en kennis, wiskunde en wetenschappen en technologie.

Noodsituaties

Humanitaire hulp wordt meestal minder geassocieerd met onderwijs dan met het voorzien van voedsel en gezondheidszorg. Het is een permanente strijd om onderwijs op de internationale beleidsagenda te houden en bijgevolg blijft het aandeel van de financiering voor onderwijs in de totale humanitaire ODA steken op ongeveer 2% (GMR, 2012). Tegelijk heeft onderzoek (Bensalah et al., 2012) uitgewezen dat het belangrijk is om onderwijsactiviteiten zoveel mogelijk te herstellen tijdens of snel na periodes van conflict. Toegang tot onderwijs is niet alleen een basisrecht van kinderen in conflictgebieden, maar zorgt ook voor stabiliteit en structuur en bevordert het rehabilitatieproces. Onderwijs kan dan wel een brugfunctie vervullen tussen de situatie meteen na het conflict en het proces van wederopbouw, maar in realiteit krijgt het vaak weinig financiering (zie Kader 4). Het is dan ook geen verrassing dat de vorderingen op het vlak van de EFA-doelstellingen in conflictlanden daardoor problematisch zijn.

Kader 4: Door de mazen van het net

“ Landen die getroffen zijn door conflicten, hebben de meeste achterstand in het bereiken van EFA. Velen vallen door de mazen van het internationale hulpvangnet en hun onderwijssysteem krijgt geen langetermijnontwikkelingshulp en evenmin humanitaire hulp op korte termijn.”

(EFA Global Monitoring Report, 2012, p. 151)

© Foto: Wouter Van Vaerenbergh

3. Trends in de financiering van de onderwijssector

3.1. Recente ontwikkelingen in het hulplandschap

Synthese

- **De MDG's en de EFA-doelstellingen zijn gedeeltelijk succesvol geweest en waren vooral positief op het vlak van toegang tot lager onderwijs en gendergelijkheid in het onderwijs.**
- **Met betrekking tot de post-2015-agenda bestaat er ruime eensgezindheid binnen de onderwijswereld dat het niet alleen belangrijk is om de nog bestaande hiaten op het vlak van toegang in te vullen, maar dat ook de kwaliteit van het onderwijs en equity een belangrijke rol moeten spelen. Over andere terreinen is er minder overeenstemming.**
- **In de onderwijswereld bestaat evenwel de bezorgdheid dat onderwijs in de post-2015-agenda niet de aandacht van de beleidsmakers zal krijgen die het verdient.**
- **Na vele jaren van groei begon de externe financiering voor het basisonderwijs in 2010 te stagneren en vanaf 2011 langzaam te dalen. Er worden nog meer besparingen verwacht.**
- **Het Global Partnership for Education is het grootste multilaterale initiatief ter ondersteuning van de EFA-doelstellingen. Eind 2011 kreeg het bijkomende toezeggingen, maar er bestaat nog altijd een groot tekort in de financiering voor het basisonderwijs, die wordt geschat op ongeveer 12 miljard dollar.**
- **De binnenlandse middelen in het Zuiden voor onderwijs nemen toe, maar in sommige landen zal op middellange termijn hulp voor de onderwijssector nodig blijven.**

Het onderwijs is traditioneel een sector die op aandacht kan rekenen bij de OESO-DAC-donoren. Scholing in zowel formele onderwijssystemen als via andere kanalen wordt terecht gezien als een bouwsteen voor duurzame ontwikkeling. Hoewel dit voor velen vanzelfsprekend lijkt, zullen we in een later stadium zien dat enkele van de nieuwe belangrijke spelers op het gebied van ontwikkeling, met name de nieuwe donoren en de grote stichtingen, beduidend minder actief zijn op het vlak van onderwijs. We zullen ook ingaan op andere dilemma's in het huidige debat over onderwijs en ontwikkeling.

In dit deel bespreken we kort de internationale kaders die het debat in de ontwikkelingswereld hebben gedomineerd en kijken vooruit naar de discussies over de post-2015-agenda. We zullen kort wijzen op enkele belangrijke trends in de internationale financiering van onderwijs.

De voorbereiding van post-2015

- **Education for All en de Millenniumdoelstellingen**

Onderwijs is de voorbije vijftig jaar een vast bestanddeel geweest van de ontwikkelingsagenda, maar in de loop der tijd is het belang dat er aan wordt gehecht wisselend geweest. De internationale gemeenschap heeft in het verleden steeds geworsteld met de enorme onderwijsproblemen in ontwikkelingslanden. Eén manier om met die complexiteit om te gaan, bestond erin doelstellingen voorop te zetten. Vroege pogingen om in de jaren 1960 doelstellingen te zetten in de onderwijssector, kenden geen succes. Daaropvolgende processen, waaronder ook Education for All (EFA) dat van start ging in de jaren 1990, werden overschaduwd door het invloedrijke proces van de Millenniumdoelstellingen (MDG's). Het eerste revisieproces van de EFA-doelstellingen in 2000 viel samen met het groeiende elan rond de MDG's. De twee processen beïnvloedden elkaar en dat leidde tot zes EFA-doelstellingen en twee MDG's in verband met onderwijs. Maar er zijn ook belangrijke verschillen. Zo voorziet MDG2 bijvoorbeeld niet de voorwaarden dat universeel lager onderwijs verplicht, gratis, en van een goede kwaliteit moet zijn (zoals bepaald in EFA-doelstelling 2).

Minder dan drie jaar voor de deadline van 2015 zijn de resultaten ongelijk voor verschillende EFA en MDG doelen. Het meeste succes is bereikt voor de EFA-doelstellingen voor een universele toegang tot het lager onderwijs en de doelstellingen die streven naar gendergelijkheid (op alle niveaus). Slechts 29 van 212 landen lopen het risico om de doelstelling van universeel lager onderwijs niet te halen (GMR, 2012, p. 59). Uit recente cijfers (GMR, 2012) blijkt echter dat de vooruitgang met betrekking tot het percentage kinderen dat naar het lager onderwijs gaat sinds enige tijd stagneert.

Er zijn enkele methodologische problemen bij het meten van de andere vier EFA-doelstellingen, maar uit de gegevens kan met enige zekerheid opgemaakt worden dat er vooruitgang is geboekt wat betreft de internationale overdracht van middelen die nodig is voor het onderwijs (tot 2010, met sindsdien enkele omgekeerde trends) en wat betreft de binnenlandse financiering van het onderwijs. Drie doelstellingen kennen geen vooruitgang: onderwijs en zorg voor jonge kinderen, alfabetisering van jongeren en volwassenen, en de doelstelling over vaardigheden en kwaliteit. Tabel 1 geeft een overzicht van de vastgestelde sterktes en zwaktes van het huidige internationale kader.

Tabel 1: Sterke en zwakke punten van het international kader voor onderwijs (EFA en MDG's)

Sterke punten	Zwakke punten
• Enkele EFA-doelstellingen en de MDGs gingen hand in hand met duidelijke streefdoelen en hebben gezorgd voor een betere focus en coördinatie in de internationale inspanningen voor het onderwijs. • EFA-doelstellingen en MDG's zijn goede instrumenten om te communiceren met het brede publiek en beleidsmakers.	• De overdreven klemtoon op toegang tot onderwijs heeft in enkele landen de kwaliteit van het leerproces in het gedrang gebracht. • De aandacht voor meetbare doelstellingen viel moeilijk te verzoenen met een brede kijk op onderwijsverbeteringen (bv. de aanwerving van leerkrachten leidde tot veel niet-gekwalificeerde leerkrachten in het onderwijs). • Bij het vastleggen van streefdoelen werd geen rekening gehouden met de plaatselijke realiteit (de uitgangssituatie in Niger en Mali was bijvoorbeeld heel verschillend van die in Ghana).

- **Post 2015-agenda**

Het debat over de inhoud van de toekomstige ontwikkelingsdoelstellingen wint al meer dan een jaar aan kracht. Tot nu toe waren er vooral actieve discussies in delen van de donorgemeenschap en bij specifieke onderzoeksinstellingen, maar door de betrokkenheid van enkele vooraanstaande politici[9] is het debat de laatste tijd langzaam opengegooid. De diversiteit aan geopperde ideeën en voorstellen is vrij overweldigend. Een poging tot inventarisatie van het Overseas Development Institute (ODI) leidde in maart 2013 tot een lijst met meer dan 160 voorstellen van verschillende actoren. Belangrijke discussiepunten zijn de mate waarin het al dan niet nodig is om expliciet een verband te leggen tussen de MDG's en de klimaatverandering (in de vorm van duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG)), de eigenlijke inhoud en klemtonen van de doelstellingen en wie de agenda en het beheer van de SDG's kan bepalen (ODI, 2013). Op het moment van schrijven waren een twaalftal van de 160 voorstellen toegespitst op onderwijs of het verwerven van vaardigheden (Bergh, 2013).

De onderwijswereld maakt zich ondertussen ernstig zorgen of het onderwijs voldoende hoog op de agenda van de beleidsmakers staat. Waarnemers vrezen dat het onderwijs zijn prioritaire status zou kunnen verliezen omwille van het relatieve succes van de twee bestaande MDG's over onderwijs. Bovendien leeft ook de vrees dat het huidige ontwikkelingsparadigma veel meer over groei en banen gaat dan over onderwijs en gezondheid. Tegelijk blijft onderwijs een wereldwijd punt van bezorgdheid, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de eerste bevindingen van de wereldwijde MY World-enquête (UN, febr. 2013), waar onderwijs op dit moment als topprioriteit naar voren komt. Binnen de onderwijswereld bestaat er veel steun voor nieuwe onderwijsdoelstellingen, maar 'wat' en 'hoe' is nog niet bepaald. Burnett en Felsman (2012) hebben het debat over de post-2015-onderwijsdoelstellingen in kaart gebracht om inzicht te verwerven in de bestaande beleidsstandpunten. Interessant is ook dat zij 21 onderwijsministers uit ontwikkelingslanden hebben geïnterviewd en hun prioriteiten hebben vergeleken met die van de donorgemeenschap. Tabel 2 vat de belangrijkste discussiepunten samen en geeft aan wie ze eigenlijk op de agenda wil plaatsen.

Op het moment van het onderzoek door Burnett werd er ook gelobbyd voor onderwijs en zorg voor jonge kinderen (ECCE), maar minder prominent dan voor de overige thema's uit Tabel 2. Het is vooral 'The Global Compact on Learning' (Brookings Center for Universal Education) die ervoor zorgt dat dit onderwerp op de agenda staat. Sinds kort erkennen steeds meer actoren als UNESCO, UNICEF en GPE het belang van ECCE. Verwacht wordt dat dit belangrijke thema

9 De Britse premier David Cameron werd bijvoorbeeld in april 2012 voorzitter van het VN-comité dat de opdracht heeft om nieuwe ontwikkelingsdoelstellingen op te stellen.

Tabel 2: De verschillende onderwijsthema's die in het post-2015-kader moeten worden opgenomen (op basis van Burnett en Felsman, 2012)

Post-2015-thema	Waar gaat het om?	Wie bepleit dit? (in volgorde van belang)
1. Aandacht voor toegang of voor kwaliteit en het onderwijsniveau		
Van het werken aan een betere toegang naar een focus op kwaliteit (op basis van leerdoelen)	• De kwaliteit van het basisonderwijs is gering en moet meer aandacht krijgen. • Het is nodig om specifieke leerresultaten te bepalen via *leerdoelen*. • Discussie over de internationale tests (PISA, ...) die daarbij gebruikt moeten worden. • Discussie over wat moet worden gemeten: wiskunde en lezen en schrijven alleen of meer?	*Algemene consensus* • Donoren • Ngo's uit het Noorden • Onderwijsministers uit het Zuiden
Uitbreiding tot secundair onderwijs	• Inschrijving in SO nog altijd laag in veel landen. • Groeiende vraag naar SO omwille van verhoogde toegang tot lager onderwijs. • Discussies over kosten en doeltreffendheid van SO.	*Vooral aandachtspunt voor het Zuiden* • Onderwijsministers uit het Zuiden (meest vermeld) • Verwaarloosd door de donoren
De rol van het hoger onderwijs	• Ontbreekt in de discussies, maar HO krijgt wel veel ODA.	*Is niet het onderwerp van een publiek debat* • Weinig pleitbezorgers, enkele onderwijsministers
2. Over het doel en de inhoud van onderwijs		
Equity	Drie dimensies: (1) Onderwijs verstrekken als een manier om de groeiende wereldwijde ongelijkheid aan te pakken. (2) Bezorgdheid dat onderwijs armoede 'reproduceert' en gebrek aan volwassenenonderwijs. (3) Jongeren die niet naar school gaan trachten te bereiken.	*Gedeeltelijke belangstelling* • Donoren en ministers betoonden enkel belangstelling voor (1)
Vaardigheden en overgang naar werk	• Gedreven door bezorgdheid over jeugdwerkloosheid. • Verwijzing naar kritiek op werkgevers over vaardigheden verworven in het secundair onderwijs. • Geen consensus over vereiste vaardigheden. • UNESCO verwijst naar het belang van overdraagbare vaardigheden (vertrouwen, communicatie, ...) en technische vaardigheden. • Sommigen pleiten voor vernieuwde belangstelling voor TVET. • Trend om het ook buitenschools onderwijs op te nemen.	*Vooral aandachtspunt voor het Zuiden* • Onderwijsministers uit het Zuiden • Aandacht via GMR 2012 • Beperkt opgepikt door donorgemeenschap
3. Over de financiering van onderwijs en monitoring		
Onderwijs als prioriteit	• Vrees dat onderwijs geen prioriteit zal zijn in het post-2015-kader. • Argumenten voor betere communicatie over toenemend bewijsmateriaal over belang van onderwijs. • Argumenten voor een geïntegreerde benadering (in verband met banen, gezondheid, ...) om zo de schotten tussen sectoren te doorbreken.	*Prioriteit bij de donoren* • Donoren
Financiering van onderwijs	• Ervoor zorgen dat uitgaven voor onderwijs een prioriteit blijven op het niveau van het land, de regio en de gezinnen (belangrijker dan uitbreiding van de ODA). • Argumenten voor meer inspanningen voor empowerment door middenveldorganisaties om verantwoording naar de basis te verzekeren. • Het is nodig om middelen te mobiliseren bij nieuwe spelers (particuliere stichtingen, BRICS-landen).	*Heel weinig pleitbezorgers* • Niemand • GMR 2012 wijst op zwakke input van nieuwe donoren
Beter gebruik van gegevens en statistieken	• Er zijn indicatoren nodig die rekening houden met context, equity, uitgangsniveau van een land, misschien met 'het individu' als eenheid van analyse. • Er zijn meer opgesplitste gegevens nodig: naar geslacht, leeftijd, migratietoestand, stedelijk-landelijk, ... (inclusief kwalitatieve indicatoren).	*Prioriteit bij de donoren* • Donoren

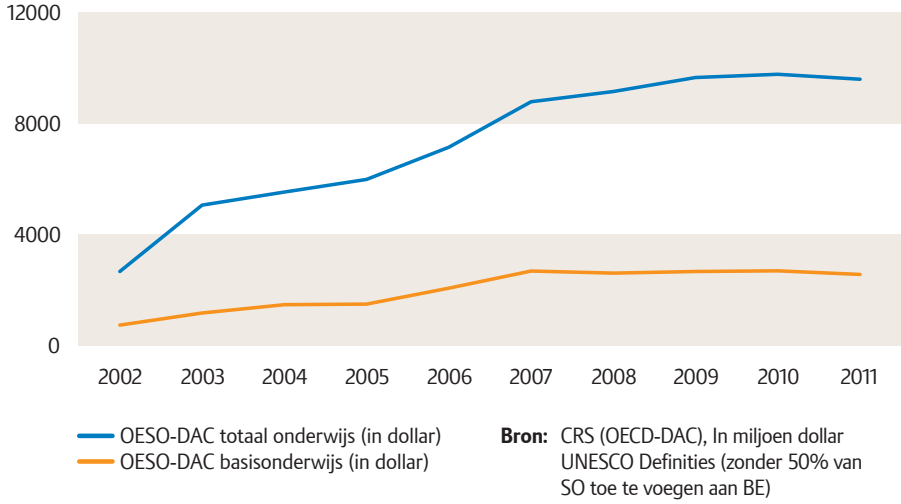
misschien zal worden opgenomen via de doelstelling over de leerrdoelen en/of via de doelstelling met betrekking tot equity.

Voor de toekomstige doelstellingen zijn er ook nog enkele operationele problemen. Zo is er nog geen akkoord over het aantal doelstellingen, de streefdata (2030 of 2040), de definitie en het meten van de leerdoelen, universele of landenspecifieke doelstellingen, passende mechanismen om verantwoording af te leggen en doelstellingen voor de internationale overdacht van middelen.

Twee invloedrijke internationale ngo's, Amnesty International en ActionAid, proberen samen met de Global Campaign for Education[10] een post-2015-agenda over onderwijs door te drukken die veel meer gebaseerd is op rechten en uitgaat van "hernieuwde beloften voor het vervullen van de onderwijsrechten reeds vervat in juridisch bindende internationale verdragen". (ActionAid, 2012, p. 143)

Tabel 2 verwees naar het probleem van de 'financiering van onderwijs' en het feit dat maar weinig donoren en beleidsmakers hun inspanningen richten op het mobiliseren van binnenlandse middelen in het Zuiden. Dit bevestigt de trend binnen de donorgemeenschap om het belang van internationale transfers ten opzichte van andere geldstromen te overschatten. Die exclusieve focus op fondsen vanuit ontwikkelingssamenwerking is tegenwoordig minder aangewezen, vooral door de afnemende hulpafhankelijkheid van veel ontwikkelingslanden en de mogelijke impuls in een aantal Afrikaanse landen door de ontdekking van natuurlijke rijkdommen (in Oost-, West- en Zuid-Afrika). De eenzijdige focus op hulp is ook te zien in de manier waarop de discussies over het nieuwe internationale kader worden georganiseerd. Verscheidene waarnemers (King, 2012; Mc Grath, 2012; Burnett en Felsman, 2012) hebben gepleit voor meer en rechtstreekse betrokkenheid van de ontwikkelingslanden.

Figuur 2: Totaal volume van OESO-DAC-hulp voor basisonderwijs versus totale hulp voor onderwijs (in miljoen dollar)



De hoogte van de investeringen

Na verscheidene jaren van toenemende hulpvolumes voor het basisonderwijs[11] is de situatie sinds 2010 veranderd en loopt de financiering nu licht terug (Figuur 2). Het aandeel van het basisonderwijs in vergelijking met het totale volume hulp voor het onderwijs is ook gedaald.

Dit valt op verschillende manieren te verklaren. Enkele belangrijke donoren voor het basisonderwijs, zoals Nederland, de VS, Canada en Spanje, hebben zwaar gesnoeid in hun financiering. Enkele andere donoren, zoals het VK en Australië, behouden of verhogen zelfs hun uitgaven voor onderwijs, maar dit compenseert niet het verlies door het terugtrekken van andere landen.

In bepaalde landen is er een duidelijk verband tussen de vermindering van de financiering voor onderwijs en de financiële crisis, zoals bijvoorbeeld in Spanje (zie Kader 5), waar het totale hulpbudget sinds 2008 met 50% is gedaald. In andere landen als Canada en Nederland lijken andere processen te spelen. Nederland heeft sinds 2011 vrijwel eenzijdig grote veranderingen doorgevoerd in zijn portefeuille op het vlak van thema's en partnerlanden. Enkele waarnemers beschouwen dit als een breuk met de geest van de EU-Gedragscode, omdat er weinig onderhandelingen zijn geweest met andere ontwikkelingspartners vóór het doorvoeren van die drastische veranderingen. In Canada is de huidige regering heel expliciet over haar instrumentele ideeën over hulp. Zij heeft al verschillende keren verklaard dat hulpprogramma's de commerciële en diplomatieke belangen van Canada moeten dienen en bijvoorbeeld het werk van de Canadese mijnindustrie moeten bevorderen. Dat beleid ging hand in hand met besparingen op het hulpbudget voor onderwijs van ongeveer 30% tussen 2010 en 2011 en er vallen nog verdere besparingen te verwachten. Dit alles wijst erop dat terwijl een aantal wereldwijde problemen gezamenlijke inspanningen en een meer multilaterale aanpak vereisen, steeds meer westerse landen hun hulp opnieuw aan het nationaliseren zijn en risico's proberen te vermijden om zo meer zichtbaarheid te creëren en te voldoen aan de groeiende vraag naar verantwoording in eigen land.

10 The Global Campaign for Education is een wereldwijde beweging van het maatschappelijk middenveld, bestaande uit meer dan 120 nationale coalities en internationale en regionale organisaties die pleiten voor kwaliteitsvol openbaar onderwijs voor iedereen.

11 Deze informatie is gebaseerd op de officiële OESO-DAC CRS-databank (bekeken in februari 2013), met gebruik van de cijfers van de uitbetalingen (niet de vastleggingen). De totalen voor de subsectoren worden berekend volgends de GMR-formules van de UNESCO. De totale steun aan het onderwijs is gelijk aan de Totale Sector Onderwijs (CRS) + 20% Algemene Budgetsteun (CRS). Basisonderwijs is gelijk aan de Subsector Basisonderwijs (CRS) + 50% Secundair Onderwijs (excl. Technisch & Beroepsonderwijs) +50% Niveau niet-gespecificeerd (CRS) + 10% Algemene Budgetsteun (CRS). Secundair en Hoger Onderwijs (CRS) worden op gelijkaardige wijze berekend, maar met 25% Niveau niet-gespecificeerd + 5% Algemene Budgetsteun.

Kader 5: De impact van de crisis op de ODA van Spanje

Na verscheidene jaren van groei heeft Spanje zwaar gesnoeid in zijn ODA-uitgaven: van 0,43% van het BNP in 2010 tot slechts 0,23% in 2012 – dat is de sterkste daling van alle OESO-lidstaten. Binnen het budget voor buitenlands beleid omwille van de crisis kreeg de ODA de zwaarste besparingen te verwerken. De toekomstige hulpactiviteiten zullen veel meer gericht zijn op landen waarmee Spanje de sterkste politieke en culturele banden heeft. De Spaanse ODA voor onderwijs is gehalveerd van 510 miljoen dollar in 2008 naar 268 miljoen in 2011.

© Foto: Wouter Van Vaerenbergh

Door de financiële crisis en de onzekerheid over nieuwe besparingsmaatregelen zijn veel OESO-DAC-donoren vaag over hun toekomstige engagementen bij de financiering van onderwijs. Enkele donoren, zoals het VK, hebben plannen om hun steun aan het basisonderwijs aanzienlijk te verhogen, maar een grote meerderheid is van plan om het bestaande budget te behouden of verdere besparingen door te voeren.

Geografisch gezien is de hulp voor het basisonderwijs niet voldoende gericht op landen met grote noden op het vlak van EFA. Slechts één derde van het totale hulpbudget voor basisonderwijs wordt besteed in lage-inkomenslanden en de bijkomende hulp aan het onderwijs aan lage-inkomenslanden concentreert zich in een klein aantal landen. (GMR 2012, p. 161) Afghanistan en Bangladesh ontvingen de voorbije jaren ongeveer de helft van de bijkomende financiering voor basisonderwijs, maar de financiering aan negentien lage-inkomenslanden met grote noden op het vlak van EFA is gedaald.

Er zijn nog twee andere ontwikkelingen die belangrijk zijn in verband met de financiering van het basisonderwijs. Het eerste is de opkomende rol van het Global Partnership for Education (GPE), het grootste multilaterale partnerschap in het basisonderwijs. Het GPE werd opgestart in 2002 als het Fast Track Initiative, een samenwerkingsverband tussen een groep van meer dan vijftig ontwikkelingslanden en een aantal (gouvernementele en niet-gouvernementele) ontwikkelingspartners ter ondersteuning van universeel basisonderwijs (EFA). Het totale tekort van 16 miljard dollar om universeel basisonderwijs te verstrekken[12], werd verlaagd tot 12,5 miljard dollar omdat GPE een bijkomend bedrag van 1,5 miljard dollar toegezegd kreeg op een grote donorconferentie, dat nog eens zou worden aangevuld met 2 miljard dollar van de ontwikkelingslanden[13]. De vraag is dan natuurlijk hoe het overblijvende financieringstekort kan worden aangepakt, vooral gezien de bijkomende noden aan financiering voor het uitbreidende secundair onderwijs en TVET. Sommigen kijken in de richting van nieuwe spelers, maar in tegenstelling tot de sector van de gezondheidszorg en de landbouw heeft onderwijs geen structurele steun gekregen van de grote stichtingen of van nieuwe donoren als China en India. Die voorzien allebei grote projecten op het vlak van studiebeurzen, maar bieden nauwelijks echte hulp aan onderwijssystemen.

Een tweede belangrijke trend is het groeiende bedrag aan binnenlandse financiering voor onderwijs, zoals ook beschreven staat in het GMR 2012-rapport. In de meeste lage- en middeninkomenslanden is het aandeel van de nationale begroting dat wordt besteed aan onderwijs het voorbije decennium gestegen. GPE en UNESCO geven regeringen het advies om te streven naar een aandeel van 5% van het BNP voor onderwijs en de helft van dat bedrag voor basisonderwijs. De lage-inkomenslanden hebben grote vorderingen gemaakt en de overheidsuitgaven voor onderwijs op tien jaar tijd opgetrokken van 3,1% tot 4,6%. In absolute cijfers zijn de verschillen tussen rijke en arme landen nog altijd zorgwekkend, want de 4,6% van het BNP in de lage-inkomenslanden stemt overeen met een investering in onderwijs van slechts 22 dollar/capita, tegenover 1792 dollar/capita in hoge-inkomenslanden. Een recente nota van de UNESCO (Legault, 2012) komt tot de conclusie dat het met de huidige gegevens niet mogelijk is om na te gaan hoe het aandeel van donorfinanciering evolueert in vergelijking met de totale nationale budgetten. Langs de andere kant wijst de dalende hulpafhankelijkheid in het algemeen meer dan waarschijnlijk ook op een geringere afhankelijkheid van hulp in de onderwijssector. Toch zal er op middellange termijn, vooral in Sub-Sahara-Afrika, nog altijd externe hulp nodig zijn, in de periode 2004-2010 vertegenwoordigde hulp er immers meer dan 20% van de onderwijsbudgetten (GMR, 2012).

12 Bij die berekeningen schatte GPE de kosten voor basisonderwijs als de som van de kosten voor universeel lager en lager secundair onderwijs.

13 Die belofte zal heel moeilijk te controleren zijn omwille van de zwakke statistische gegevens in de ontwikkelingslanden (Legault, 2012).

3.2. Veranderende ideeën over de rol van donoren bij het verstrekken van basisonderwijs

Synthese

- **Het voorbije decennium hebben verscheidene spelers in het hulpsysteem hun eigen principes voor effectiviteit van de hulp/ontwikkeling voorgesteld. In de onderwijssector zijn enkele van die principes uitgetest, met wisselend succes.**
- **De bilaterale donoren staan steeds meer onder binnenlandse druk om hun hulpuitgaven te rechtvaardigen. Enkele donoren reageren daarop door strenge resultaatgerichte kaders door te drukken (DIFD), anderen kiezen voor verdergaande specialisering (USAID), nog anderen gaan enkele van hun activiteiten opnieuw nationaliseren (Nederland, Canada).**
- **Pogingen tot harmonisering tussen EU-donoren zijn nuttig, maar er zijn nadelige neveneffecten wanneer donoren eenzijdig beslissen om van thema of land te veranderen.**
- **De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het EFA-proces is toegenomen, vooral via coördinatiestructuren op nationaal niveau die hebben bijgedragen aan nationale beleidsvorming inzake onderwijs. Pogingen om een gedecentraliseerd schoolbestuur te versterken via verenigingen van ouders en leerkrachten, kennen wisselende resultaten.**
- **Grote filantropische organisaties en nieuwe donoren als India, Brazilië en China investeren nauwelijks in onderwijs.**

Kanalen en modaliteiten van hulpverlening

De agenda over de effectiviteit van de hulp is een invloedrijke motor voor hervormingen in de hulpmechanismen voor de onderwijssector geweest. Tegelijk bepleiten verschillende spelers in de hulpketen andere benaderingen, allemaal onder de vlag van de effectiviteit van de hulp/ontwikkeling. Voor het bilaterale en het multilaterale kanaal is het referentiepunt bij uitstek hiervoor de Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp, in 2005 ondertekend door regeringen van donor- en begunstigde landen en multilaterale organisaties. Het vierde High Level Forum in Busan in december 2011 was de meest recente conferentie over de effectiviteit van de hulp. Het forum spitste zich vooral toe op het betrekken van nieuwe ontwikkelingsactoren zoals China, India en Brazilië en op het werken via inclusieve partnerschappen met gouvernementele en niet-gouvernementele actoren. Het Open Forum for CSO Development Effectiveness is het meest breed gedragen initiatief vanuit het maatschappelijk middenveld. In september 2011 leverde dit een reeks van acht gemeenschappelijke principes en doelstellingen voor effectieve ontwikkeling door middenveldorganisaties op.

In het kader van het vierde forum in Busan bekrachtigde een groep van onderwijsdonoren onder de vlag van het GPE een principeverklaring over effectieve hulp voor het onderwijs (GPE, 2011). De twee pagina's lange tekst bouwt voort op eerder werk van het GPE over principes en indicatoren met betrekking tot de effectiviteit van hulp aan het onderwijs. Het resultatenkader van het GPE gebruikt sectorspecifieke definities van de principes van eigenaarschap, afstemming, harmonisering, resultaatbeheer en wederzijdse verantwoordelijkheid. Het GPE-monitoringrapport 2012 onderzocht de praktijk in 36 ontwikkelingslanden en kwam tot de conclusie dat er voor de indicatoren in verband met de principes van eigenaarschap (uitvoering van het nationaal onderwijsbeleid) en harmonisering (gezamenlijke missies en gezamenlijke sectoranalyse) veel vooruitgang is geboekt. Voor andere principes, zoals afstemming (gebruik van nationale systemen voor overheidsopdrachten en voor het beheer van de overheidsfinanciën), het beheer van onderwijsresultaten en wederzijdse verantwoordelijkheid, zijn er geen goede of gemengde resultaten.

In de volgende delen maken we een korte analyse van de verschillende trends in de verschillende hulpkanalen.

- **Het bilaterale kanaal**

Het aanvankelijk enthousiasme dat rond de millenniumwisseling bestond voor de EFA-agenda en de MDG's is al enkele jaren aan het tanen. Dat valt te merken aan de trends in de financiering (zie hoger), maar ook in de mate waarin EFA centraal staat in de toekomstige donorstrategieën. In deel 3.1 beschreven we de impact van de financiële crisis en het toenemende publieke toezicht op de ODA-uitgaven. Bij enkele donoren stelden we een trend vast om de hulp gedeeltelijk opnieuw te nationaliseren. Dat kan leiden tot strategieën om de eigen bilaterale inspanningen van een land te onderscheiden van die van andere landen en het biedt meer vrijheid om de hulp ook de eigen nationale belangen te laten dienen. In dit opzicht kampt het basisonderwijs met een nadeel, omdat het slechts indirect economische en andere maatschappelijke terugverdieneffecten oplevert, die bovendien meer tijd nodig hebben om zichtbaar te worden en afhankelijk zijn van veel andere zaken (zoals de toestand van de arbeidsmarkt). In die zin is het basisonderwijs dus minder aantrekkelijk.

Enkele van de grote donoren die hebben beslist om het basisonderwijs actief te blijven steunen, reageerden op die binnenlandse druk met een sterk resultaatgericht discours. DFID (2011) koos voor de benadering van Value for Money (VfM). VfM wil een sterk resultaatgerichte kijk laten doordringen in de DFID-programma's, door te werken met op bewijzen gebaseerde theorieën van verandering en door ervoor te zorgen dat de voorgestelde strategieën de meest kost effectieve investering bieden in vergelijking met de alternatieven. De activiteiten van DFID in de onderwijssector waren een van de speerpunten in de VfM-hervormingen. De kritiek op de VfM-agenda heeft vooral te maken met het feit dat een benadering die in essentie uit het bedrijfsleven en managementdenken komt wordt gehanteerd bij het sturen van complexe sociale ontwikkeling (Green, 2013b), bijvoorbeeld voor programma's die zich toespitsen op institutionele ontwikkeling of beleids- en advocacywerk. Het VK experimenteert ook met een benadering die het hulpvolume laat afhangen van de resultaten die zijn bereikt door de regering in het Zuiden. In Ethiopië bijvoorbeeld wordt de regering financieel beloond voor elke extra leerling die slaagt voor het examen van de middelbare school. UNESCO wijst erop dat die benadering risico's inhoudt voor de arme landen, vooral gezien de grote invloed van externe factoren waar

Kader 6: Problemen in de financiering van het basisonderwijs in Burkina Faso

Burkina Faso scoort slecht wat betreft de EFA-doelstellingen en is voor zijn onderwijs sterk afhankelijk van donorfinanciering. Nederland leverde tot 2010 bijna een derde van het budget voor het basisonderwijs, maar is nu van plan om zich terug te trekken. Jammer genoeg hebben ook drie andere donoren gemeld dat ze zich terugtrekken uit Burkina Faso. Zo ontstaat grote financiële onzekerheid voor het onderwijs van het land.

zij misschien geen greep op hebben (GMR, 212, p. 20). Andere donoren, zoals USAID, hebben gereageerd door hun inspanningen toe te spitsen op een beperkt aantal thema's.

Op het vlak van de hulpmodaliteiten is het vroegere enthousiasme over de nieuwe hulparchitectuur, met algemene en sectorale budgetsteun als belangrijke componenten, ook deels bekoeld. Algemene budgetsteun valt bijzonder moeilijk te verzoenen met de binnenlandse druk voor meer verantwoording en zichtbaarheid van de hulp. Sectorale budgetsteun zal waarschijnlijk blijven bestaan, naast de typische project- en programmasteun die nooit echt verdwenen is. Sommigen verdedigen de meerwaarde van een gemengde portefeuille met sectorale budgetsteun en specifieke projecten om voeling te blijven houden met de realiteit op het terrein.

In opvolging van de Verklaring van Parijs hebben donoren op EU-niveau afgesproken om hun inspanningen meer te harmoniseren door middel van een taakverdeling op het vlak van thema's en landen (EU-Gedragscode, 2007). Een belangrijk positief gevolg van die Gedragscode is dat regeringen uit het Zuiden nu voor een bepaalde sector moeten onderhandelen en samenwerken met minder ontwikkelingspartners. Maar er zijn wel aanwijzingen dat de Europese donoren hun prioriteiten steeds meer eenzijdig veranderen. Omdat er nu minder spelers zijn in elke sector, kan het ongecoördineerd terugtrekken van een of meer donoren een enorme impact hebben op landen, die sterk afhankelijk zijn van hulp (zie Kader 6). Het GMR-rapport 2012 (UNESCO, 2012) maakt zich dan ook zorgen over de voorspelbaarheid van de financiering.

- **Multilateraal: verticale fondsen en initiatieven**

Op wereldvlak betekende de invoering van het Fast Track-Initiatief in 2002, dat in 2011 werd omgevormd tot het GPE, een doorbraak voor de hulp aan het basisonderwijs. Het heeft geleid tot meer coördinatie tussen de partnerlanden in het Zuiden en de betrokken bilaterale en multilaterale organisaties; en het zorgde ook voor meer gerichte aandacht en zichtbaarheid. Het werd opzettelijk niet opgericht als een verticaal fonds (zoals het GAVI-fonds in de sector van de gezondheidszorg), maar streeft eerder naar optimaal eigenaarschap door het land en afstemming op het lokale beleid en de lokale procedures en structuren. Tegelijkertijd zijn er ook een aantal problemen geweest met de uitvoering van dit grootschalige initiatief. Op het terrein krijgt het GPE te maken met de afnemende uitvoerende capaciteit van bilaterale organisaties. Die wordt enerzijds toegeschreven aan de EU-Gedragscode waardoor minder donoren een specifiek domein in een land opvolgen en anderzijds aan het feit dat een aantal belangrijke donoren hun programma's hebben beperkt. Het GPE staat onder druk om oplossingen te zoeken voor dit gebrek aan capaciteit en uitvoering.

De voorbij decennia is ook de Wereldbank een belangrijke speler geweest in de onderwijssector, vooral door het promoten van wat zij zelf omschrijft als hervormingen voor 'korteketenverantwoording' (short route accountability) (Mundy, 2008). De meeste programma's van de Wereldbank voor het lager onderwijs voorzagen een proces van financiële decentralisering van de nationale naar de lokale overheid en het invoeren van betere beheersystemen op het niveau van de school. Bij die hervormingen werden de nationale staat, de bijhorende bureaucratie en andere collectieve spelers (zoals vakbonden) vooral beschouwd als ondemocratisch en niet inspelend op problemen in verband met equity (Mundy, 2008, p. 33). Daarom legden de programma's van de Wereldbank de klemtoon op de macht van de burgers als belangrijkste vorm van politieke macht in het onderwijs. Men ging ervan uit dat het betrekken van ouders bij het bestuur van de school in combinatie met een betere informatieverstrekking over de schoolprestaties aan de ouders en aan de gemeenschap, de invoering van mechanismen voor de schoolkeuze en de uitbreiding van de dienstverlening door ngo's en publiek-private partners de concurrentie en de effectiviteit zouden bevorderen (Mundy, 2008). In het deel over de actoren van het maatschappelijk middenveld beschrijven we enkele van de problemen met betrekking tot die programma's.

- **Niet-gouvernementele actoren**

Middenveldorganisaties

Vroegere discussies over de rol van het maatschappelijk middenveld bij de steun aan het onderwijs in de jaren 1980 en 1990 draaiden vooral rond de rol van ontwikkelings-ngo's, vaak westerse ngo's en internationale ngo's. In die periode begonnen veel donoren ngo's uit het Noorden te financieren om een dienstverlenende rol te vervullen bij het leveren van onderwijsdiensten. Dit was een compensatie voor de besparingen op de onderwijsbudgetten door de regeringen in het Zuiden, die onder druk stonden van de Wereldbank en het IMF om hun uitgaven in de sociale sectoren te beperken. De ngo's werden beschouwd als goedkoper, meer flexibel, meer in contact met de bevolking, innovatiever en met een meer kwalitatieve dienstverlening (IOB, 2011). De donoren hadden ook meer invloed op de ngo's die zij financierden dan op het trage en bureaucratische staatsapparaat. Tegen het midden van de jaren 1990 kwam er steeds meer kritiek dat de ngo's eigenlijk de rol van de staat overnamen op een manier die nooit duurzaam of gecoördineerd kon verlopen. In die tijd werd aangevoerd dat de ngo's te dicht op de donoren zaten om goed te zijn (Edwards en Hulme, 1998). Er groeide consensus dat de ngo's hun dienstverlenend werk moesten beperken tot uitzonderlijke gevallen en zich meer moesten toeleggen op lobbying en advocacy voor een betere dienstverlening door de staat; gemeenschapsontwikkeling via bijvoorbeeld verenigingen van ouders en leerkrachten en capaciteitsopbouw van grassroots organisaties.

Het voorbije decennium heeft de discussie op twee belangrijke manieren een andere richting genomen. In de eerste plaats leidde de Education for All-agenda tot nieuwe inzichten over de rol van het maatschappelijk middenveld in het onderwijs (Mundy et al., 2010). Men ging ervan uit dat er inclusieve partnerschappen nodig waren waarin het middenveld op verschillende niveaus een steeds grotere rol zou spelen als waakhond en zou toezien op de uitvoering van de EFA-activiteiten. De rol van het plaatselijk middenveld werd zelfs nog belangrijker in het licht van de grootschalige programma's van de Wereldbank voor een gedecentraliseerd beheer van de onderwijssector in veel Afrikaanse landen (Mundy, 2008), zoals beschreven in het vorige deel. Op basis van uitgebreid veldwerk in vier Afrikaanse landen observeerden Mundy et al. (2010) immers een groeiende "waardering bij regeringen voor regelmatiger overleg met groepen van het middenveld, een grotere belangstelling bij de donoren om groepen uit het middenveld te financieren voor hun rol als pleitbezorger en politieke waakhond en in sommige gevallen bewijzen van groeiende capaciteit bij het middenveld om effectief deel te nemen aan discussies over het nationale onderwijsbeleid". (p. 495) Op het niveau van de gemeenschap bleken er evenwel veel problemen te bestaan, omdat de 'korteketen-' of 'neerwaartse' verantwoording vaak werd herleid tot een oppervlakkige budgetcontrole. Verder ontbrak de band tussen de lokale middenveldgroepen en het nationale niveau. Uitvoerige pogingen om de aanvoerzijde te versterken door middel van verbeterd schoolbeheer op lokaal niveau leverde gemengde resultaten op.

Een deel van het middenveld heeft vanuit een mensenrechtenbenadering voor het onderwijs systematisch kritiek geleverd op de kaders van EFA en de MDG's, omdat ze een te enge kijk bieden en niet wettelijk bindend zijn. Recentelijk hebben belangrijke voorstanders van die mensenrechtenvisie hun kritiek en benadering aangescherpt in een aantal nieuwe publicaties (ActionAid, 2012; Amnesty International, 2012).

In de tweede plaats kwam er een verschuiving van het kijken naar ngo's in de enge zin naar een kijk op het middenveld in zijn geheel. In veel ontwikkelingslanden is het aantal middenveldorganisaties de voorbije decennia explosief gegroeid. In de onderwijssfeer gaat het onder meer om organisaties die uitgaan van de lokale gemeenschap, religieus geïnspireerde organisaties, nationale oudervereningingen, vakbonden, particuliere onderwijsverstrekkers en de zakenwereld. Enkele van die actoren zijn systematisch over het hoofd gezien of genegeerd. In het geval van

© Foto: Plan

de Wereldbank (en in zekere mate ook GPE) werden bijvoorbeeld lerarenvakbonden, die meestal het meeste leden tellen van alle middenveldactoren, wantrouwig bekeken en beschouwd als problematische politieke actoren. Meer recentelijk beklemtonen enkele grote internationale ngo's steeds meer het potentieel van vakbonden als motor van verandering in het onderwijs (ActionAid, 2012).

Recent onderzoek door ODI (Booth, 2012) voert aan dat veel programma's voor behoorlijk bestuur eigenlijk vastzitten in een soort 'principal-agent' redenering die niet beantwoordt aan de noden op het terrein. Men gaat ervan uit dat meer scholing door de staat (de principal) zal leiden tot een effectievere dienstverlening en dat empowerment en organisatie van het maatschappelijk middenveld (de agent) zal leiden tot een grotere vraag naar kwaliteitsvolle diensten. Het ODI-onderzoek wijst uit dat veel ontwikkelingsproblemen eigenlijk problemen zijn die verband houden met gezamenlijke acties, waarin verschillende types principals, agents en andere belanghebbenden moeten worden samengebracht in een onderhandeld en begeleid proces om oplossingen te zoeken die hun wederzijdse belangen dienen. Als reactie pleit Oxfam (Green, 2013) voor een bemiddelende en brokering rol van middenveldorganisaties om dergelijke processen te begeleiden.

Filantropische actoren

Verscheidene auteurs wijzen op de afwezigheid van grote stichtingen in de financiering van de onderwijssector (GMR, 2012). In vergelijking met hun investeringen in de sector van de gezondheidszorg en de landbouw zijn die nieuwe actoren terughoudend om zwaar te investeren in het onderwijs. Redenen die worden aangebracht houden verband met het eerder zwakke lobbying- en advocacywerk vanuit onderwijskringen en met het probleem dat veranderingen in het onderwijs relatief traag verlopen en dat de effecten slechts te zien zijn op lange termijn – iets wat 'high-impact' filantropen blijkbaar afschrikt.

Commerciële aanbieders

De hulpgemeenschap heeft steeds meer belangstelling voor de rol van het bedrijfsleven in ontwikkelingssamenwerking. Enkele factoren geven aanleiding tot een vernieuwde interesse voor de privésector (Vaes et al., 2012), gaande van de financiële crisis en de alternatieve financieringsmechanismen op basis van middelen van de privésector; de gangbare overtuiging bij beleidsmakers dat bedrijven goed (of zelfs beter) zouden presteren op het vlak van de effectiviteit van de hulp en de centrale rol die de privésector speelt in de ontwikkelingsstrategie van enkele groeilanden (zoals China en India).

Het is duidelijk dat vooral westerse regeringen actief vragen naar inclusieve partnerschappen voor ontwikkeling. Verscheidene donoren zoals Nederland en de VS kijken steeds meer in de richting van publiek-private partnerschappen om dit terrein te verkennen. Maar programma's in sociale sectoren als het onderwijs zijn natuurlijk moeilijk en gevoelig terrein voor een verregaand engagement van de privésector. De Wereldbank is altijd een duidelijke voorstander geweest voor meer onderwijs door particuliere verstrekkers. Dat blijkt ook uit het feit dat de IFC, het deel van de Wereldbankgroep dat steun biedt aan de privésector in groeimarkten, in 2004 onderwijs heeft aanvaard als een van zijn hoofdpijlers (Mundy et al., 2012). De auteurs stellen echter een verschil vast tussen het beleid van de Wereldbank en de werking in de praktijk. Zij onderzochten de activiteiten van de Wereldbank en bekeken de Onderwijs Sectorstrategie 2020 en kwamen tot de conclusie dat er budgettair gezien heel weinig componenten zijn die echt de uitbreiding van particuliere onderwijsverstrekking ondersteunen. De auteur besluit dat "het beleid van de WB de voorbije twee decennia de bijdrage die privéparticipatie kan leveren aan equity in het onderwijs, duidelijk heeft overschat en overdreven heeft aangeprezen".

3.3. Leren wat werkt in welke context

Synthese

- **Er is steeds meer literatuur beschikbaar over wat werkt in welke context. Er is vooral veel aandacht voor meer technische interventies. Verderop geven we een overzicht van enkele bevindingen (op basis van het werk van het IOB in 2011).**
- **Verder zijn er ook bewijzen van belangrijke inzichten met betrekking tot programma's voor goed bestuur in de openbare sector, decentralisering en juridisch activisme.**

Een moeilijke oefening...

Uit evaluaties en studies blijkt dat onderwijshervormingen complex zijn en dat de resultaten van programma's in veel gevallen teleurstellend zijn. Dat besef heeft geleid tot een aantal 'best practice' en 'wat werkt' initiatieven. Maar de versterking van onderwijssystemen is een terrein van het ontwikkelingswerk waar eenvoudige recepten of blauwdrukken niet veel waarde hebben. Invloedrijke experten (Pawson en Tilley, 1999) hebben gepleit voor een benadering die nagaat 'wat werkt voor wie in welke context', om zo meer rekening te houden met contextuele factoren. Het identificeren van succesvolle strategieën wordt dan veeleer een zoektocht naar een 'best passende benadering' in plaats van een benadering op basis van een beste praktijk.

Het literatuuronderzoek dat werd uitgevoerd voor het Nederlandse departement Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB, 2011), dat we al beschreven in hoofdstuk 2, biedt een goed overzicht van strategieën die in het onderzoek als succesvol worden geïdentificeerd voor verschillende domeinen. We stellen dat materiaal hier samengevat voor. Maar eerst willen we nog vier belangrijke opmerkingen maken:

- Enkele belangrijke domeinen van steun aan het onderwijs komen niet aan bod in het IOB-onderzoek. Er is bijvoorbeeld heel weinig onderzoek naar de effectiviteit van verschillende les- en leermethodes in de ontwikkelingslanden of naar de institutionele versterking van onderwijsinstellingen. Die strategieën komen minder aan bod in studies omdat het zo moeilijk is om hun impact te meten en kritieke succesfactoren te identificeren.
- Het voorgestelde onderzoek heeft vooral betrekking op technische interventies. Er is minder aandacht voor institutionele verandering of beleidsvorming. Wij hebben enkele voorbeelden toegevoegd op het vlak van goed bestuur, op basis van werk van de Wereldbank en ODI.

© Foto: Plan

- Hoewel het IOB-onderzoek systematisch verwijst naar het belang van de context, worden de resultaten meestal niet voorgesteld als 'wat werkt voor wie in welke context'[14], al moet dat nochtans aandacht krijgen bij het toepassen van de bevindingen in de praktijk.
- De IOB-onderzoekers geven aan dat in de meeste gevallen een mix van interventies beter werkt dan eenzijdige interventies.

Een laatste waarschuwing bij het gebruik van het materiaal. Mc Grath (2012) beschrijft het risico van een te sterke nadruk op meetbare effecten op de korte termijn: "De risico's van een verdere marginalisering van het onderwijs nemen toe naarmate de donoren zoeken naar wetenschappelijke zekerheid en 'value for money' op een terrein dat wordt gekenmerkt door langetermijneffecten en een enorme complexiteit".

Het materiaal is opgedeeld in traditionele inputs, leerkrachten, gezond leren, kostenbesparende maatregelen voor leerlingen, beleidskeuzes buiten het lager onderwijs en beheer en bestuur.

14 Recente rapporten in andere domeinen van de ontwikkelingshulp hebben dit wel geprobeerd. Zo vermeldt bijvoorbeeld het 'World Development Report' 2013 verschillende soorten strategieën om arbeidsplaatsen te scheppen, afhankelijk van de context. Dat leidt tot verschillende strategieën voor landbouweconomieën, conflictlanden, landen met een hoge verstedelijking, landen met veel natuurlijke rijkdommen, kleine eilandstaten en landen met een hoge jeugdwerkloosheid.

Tabel 3: Bevindingen van het IOB-literatuuronderzoek en andere studies

Bevindingen van het IOB-literatuuronderzoek (IOB 2011, p. 72-74)	
1. Traditionele inputs	
Boeken en leermiddelen	• Handboeken zijn een doeltreffende input voor het leerproces van leerlingen in ontwikkelingslanden. • Eén boek per leerling voor hoofdvakken en voor de rest niet minder dan één boek per twee leerlingen. • Andere leermiddelen zoals handboeken voor leerkrachten en wandkaarten zijn ook nuttige inputs. • Er zijn gemengde resultaten m.b.t. het nut van computers. In bepaalde situaties kunnen computers het leren bevorderen wanneer zij een aanvulling vormen op het lesgeven en het niet vervangen. • Boeken en leermiddelen moeten doeltreffend worden gebruikt nadat ze zijn uitgedeeld aan de leerlingen (met de bijhorende tekstboeken voor leerkrachten).
Schoolinfrastructuur	• Er zijn quasi geen indicaties dat dure schoolinfrastructuur een belangrijke impact heeft op de prestaties. • Er zijn beperkte bewijzen dat een minimumnorm voor klassen belangrijk is (bijvoorbeeld een dak). Omdat infrastructuur al snel tot hoge uitgaven kan leiden, zou het meer renderen om ervoor te zorgen dat is voldaan aan de basisvereisten voor het leren. • Er is onvoldoende bewijs van de impact van water en sanitaire voorzieningen op de deelname en de prestaties van meisjes.
2. Leerkrachten	
Leerkrachten	• Het beperken van het aantal leerlingen per leerkracht heeft slechts een bescheiden impact tot aan een drempel van ongeveer 50 à 60 leerlingen in het lager onderwijs. Onder die drempel is de impact van een verdere vermindering beperkt. • Dubbele shifts blijken de eigenlijke lestijd te verminderen en de kosten niet te verlagen (wanneer de shifts worden uitgevoerd door verschillende leerkrachten). • Tijdelijke leerkrachten/ het aanwerven van leerkrachten kunnen/kan een positieve impact hebben, maar dat is niet altijd het geval en zo'n benadering is niet echt duurzaam. • Privéleraren hebben een impact op het leren, maar gezien de kosten voor studenten roept het vragen op over het democratisch karakter van die maatregel.
Lerarenopleiding	• De opleiding van leerkrachten kan de prestaties van leerlingen verbeteren. • De kwaliteit van de lerarenopleiding, zowel voorafgaand aan als tijdens het uitoefenen van hun functie, is veel belangrijker dan het aantal jaren studie.
Financiële stimuli voor leerkrachten	• In bepaalde gevallen blijken financiële stimuli en effectieve controle (op basis van de inputs van de leerkrachten en testresultaten) het absenteïsme te verlagen en de prestaties van de leerlingen te verbeteren. • Controle door de gemeenschap en de ouders kan een nuttige aanvulling vormen op mechanismen van verantwoording • De accommodatie en een verbeterde toegang tot de school blijken het absenteïsme te beperken. • Financiële stimuli blijken doeltreffender in ontwikkelingslanden (waar, onder andere, de standaardlonen lager liggen). • Financiële stimuli moeten echter zorgvuldig uitgewerkt en nauw opgevolgd worden om negatieve neveneffecten te vermijden (zoals alles toespitsen op eindtests, of op de betere leerlingen).
3. Inputs voor gezond leren	
Voeding, schoolmaaltijden, ijzersupplementen	• Zijn doeltreffend om de aanwezigheid en het aantal leerlingen dat naar school gaat te verhogen. • Gemengde resultaten op de prestaties van de leerlingen. • Kan leiden tot onverwachte gevolgen wanneer de schoolmaaltijden de lestijden inkorten. • Volledige schoolmaaltijden zijn duur qua voeding en arbeidsinvestering. • Daarom kunnen snacks met een hoge voedingswaarde als alternatief voor een volledige maaltijd misschien nuttiger zijn.
Overige gezondheidsaspecten: ontwormen	• Regelmatig ontwormen verhoogt de aanwezigheid en verbetert de prestaties van leerlingen in de lagere school. • Enkel relevant in gebieden met een hoge prevalentie.

Tabel 3 (vervolg)

Bevindingen van het IOB-literatuuronderzoek (IOB 2011, p. 72-74)		
4. Kostenbesparende maatregelen voor leerlingen		
Programma's met voorwaardelijke geldoverdracht (conditional cash transfer)	• Er zijn bewijzen van de impact op het aantal leerlingen dat naar de lagere school gaat en het aantal jaren schoolbezoek wanneer ze worden gericht op leerlingen die anders niet zouden ingeschreven worden. • Geen afdoende bewijzen op het vlak van prestaties.	• Het gaat meestal om experimenten in Latijns- Amerika (waar er een vrij groot onderwijsaanbod is vanuit de privésector), en het is misschien niet mogelijk om ze elders te kopiëren. • Vereist een zorgvuldige afweging tegenover een alternatief gebruik van de middelen om de toegang tot en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, want het gaat om aanzienlijke uitgaven en er zijn geen bewijzen van impact op de prestaties. • Moet zorgvuldig worden uitgewerkt (bijvoorbeeld qua timing en gerichtheid van de overdracht).
'Onderwijs-bonnen'	• Enkel van toepassing waar er overcapaciteit is in de privésector. • Hoewel kostenbeperkend, vooral bedoeld om de kwaliteit te verbeteren. Maar beperkte bewijzen van het effect van de grotere keuze op de kwaliteit. • Geen afdoende bewijzen op het vlak van aanwezigheid en prestaties.	
Beurzen en schoolgeld	• Afschaffing van schoolgeld heeft een groot effect op het aantal leerlingen dat naar school gaat. • Beurzen op basis van verdienste kunnen de aanwezigheid verhogen en de leerresultaten verbeteren. • Heeft positieve effecten op de medeleerlingen. • Is op doeltreffende wijze gecombineerd met beloning voor leerkrachten, ouders en leerlingen. • Ook dit moet zorgvuldig worden uitgewerkt, rekening houdend met neveneffecten en de context, omdat het wellicht niet op uniforme wijze te kopiëren is.	
Financiering van schooluniformen (indien relevant)	• Blijkt doeltreffend om het absenteïsme terug te dringen en de prestaties te verbeteren. • Enkel van toepassing in landen waar schooluniformen vereist zijn (er kan sprake zijn van sociale druk, ook als ze niet langer verplicht zijn).	
Overige opmerkingen	• Kostenbesparende ingrepen zijn meestal doeltreffend om de vraag naar onderwijs in de ontwikkelingslanden te verhogen. • Wellicht is extra aandacht vereist voor groepen van bijzonder kansarme en achtergestelde groepen. • De (ervaren) kwaliteit en relevantie van het onderwijs kan ook invloed hebben op de vraag naar onderwijs (zie verder bij de rol van informatie). • Het is nodig om zowel de positieve als de negatieve neveneffecten te bekijken, op andere leerlingen en kinderen in het gezin.	
5. Beleidskeuzes buiten het lager onderwijs		
Onderwijs en zorg voor jonge kinderen (ECCE)	• Bijzonder doeltreffend om de cognitieve ontwikkeling en de schoolrijpheid te bevorderen, verbetert de schoolprestaties in de hogere klassen. • Hoewel duur nog altijd goedkoper dan programma's voor remediëring. • Spin-offeffecten op de gezondheid en de betrokkenheid van de ouders bij het onderwijs. • Vooral voordelig voor leerlingen uit een kansarme omgeving.	
Technisch en beroepsonderwijs	• In bepaalde landen in Oost-Azië en Latijns-Amerika kan beroepsonderwijs arbeidskansen bieden (maar vaak tegen vrij hoge kosten per leerling). • Heeft een wisselende impact op de genderverschillen op de arbeidsmarkt. • Er zijn maar beperkte bewijzen voor andere ontwikkelingslanden en er is geen onderzoek voor TVET op jongere leeftijd in vergelijking met TVET na het secundair onderwijs.	
6. Beheer en bestuur		
Onderwijsbeheer (bv. decentralisering, inspectie)	• De effectiviteit hangt af van de capaciteit van het subnationale bestuursniveau, de school, de ouders en de gemeenschap. Een verbeterde capaciteit van districts- of gemeenteambtenaren kan de schoolprestaties verbeteren. • Belangrijk om de gevolgen op het vlak van equity te controleren die voortkomen uit diverse financiële en institutionele capaciteiten. • Schoolinspecties kunnen het absenteïsme bij leerkrachten beperken en de prestaties van leerlingen verbeteren.	
Schoolbestuur (schoolhoofden)	• Een sterker schoolbestuur (schoolhoofden, directeurs) verbetert het leren, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van leerkrachten en het lesgeven te verbeteren en kan het goed gebruik van middelen bevorderen. • Toezicht door het schoolhoofd, in combinatie met inspecties, kan de lesprocessen verbeteren.	
Betrokkenheid van de ouders en de gemeenschap	• Kan invloed hebben op de aanwezigheid van leerlingen en leerkrachten. • Maar de betrokkenheid moet ook macht verlenen, d.w.z. de bevoegdheid om te handelen en niet alleen betrokken worden bij schoolactiviteiten.	
Informatie (bijvoorbeeld over schooltests resultaten, budgetten)	• Verstrekken van informatie heeft een impact op de toegang tot onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs, via het gebruik ervan bij het beheer en het bestuur (bijvoorbeeld monitoring en signalering). • De informatie moet zorgvuldig worden uitgewerkt (met betrekking tot de inhoud, het gebruik, vermijden van misbruik en manipulatie).	
7. Interventies voor meisjes		
Algemeen beleid	• Algemene beleidslijnen die invloed hebben op de afstand tot de school, de kosten van het onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs verhogen het aantal meisjes dat naar school gaat en verbeteren de prestaties van meisjes. • Omdat interventies vaak een ander effect hebben voor meisjes dan voor jongens, is het belangrijk om de impact van het onderwijsbeleid op zowel meisjes als jongens na te gaan.	
Specifieke initiatieven voor meisjes	• Uit onderzoek is gebleken dat onaangepaste menstruele zorg een belemmering vormt voor het onderwijs van meisjes. Maar verder onderzoek is nodig om na te gaan welke interventies die belemmeringen voor de deelname en de prestaties van meisjes kunnen wegnemen (zoals het voorzien van maandverband, gescheiden toiletten voor jongens en meisjes). • Een doeltreffend genderbeleid voorziet ook vrouwelijke leerkrachten en financiële stimuli voor gezinnen die kinderen inschrijven op school.	

Tabel 3 (vervolg)

Andere studies	
8. Hervormingen voor behoorlijk bestuur in de openbare sector (principaal – agentinterventies)	
Problemen met gezamenlijke actie (Booth, 2012)	• Zie ook deel 3.2 (Middenveldorganisaties). • Er zijn bewijzen die een verband leggen tussen geslaagde hervormingen op het vlak van behoorlijk bestuur en processen die erin slagen ruimte te creëren waarin verschillende gouvernementele en niet-gouvernementele actoren kunnen onderhandelen. In die onderhandelingen kan er gewerkt worden aan oplossingen die voldoen aan hun voornaamste belangen en kunnen de hoofdbekommernissen aangepakt worden. Om de prestaties te verbeteren volstaat het niet om de openbare sector meer capaciteit en/of het maatschappelijk middenveld meer zeggenschap te geven.
9. Steun aan middenveldorganisaties	
Initiatieven inzake het nationaal beleid en de rol van waakhond (Mundy, 2008)	• In de context van EFA zijn in verschillende landen groepen van het maatschappelijk middenveld versterkt en financieel gesteund om een rol van waakhond te spelen bij de toepassing van EFA. • Onderzoek in vier Afrikaanse landen leverde bewijzen van een grotere waardering bij de overheid voor een regelmatiger overleg met nationale middenveldgroepen en een grotere capaciteit van de groepen om het nationaal onderwijsbeleid te beïnvloeden. • Aan de basis waren er wisselende successen met de versterking van verenigingen van ouders en leerkrachten.
Juridisch activisme in India (Green, 2013; Beatty et al., 2012)	• India kent een lange traditie van uitspraken van het Opperste Gerechtshof die de regering verplichten om specifieke sociaaleconomische rechten te waarborgen. In 2009 werd de wet op het recht op onderwijs (RTE) goedgekeurd, die onder andere vereist dat privéscholen 25% van de plaatsen voorbehouden voor de lagere kasten. • Actievoerders van het middenveld zijn erin geslaagd het Opperste Gerechtshof uitspraken te laten doen over sociaaleconomische rechten en later ook op te roepen tot actie in verband met de effectieve uitvoering van die uitspraken. • In de praktijk is uit onderzoek gebleken dat de RTE niet overal even goed is toegepast. In bepaalde gebieden is de kwaliteit van het lager onderwijs sterk gedaald, als gevolg van een combinatie van factoren. • Basisorganisaties ondervinden moeilijkheden om de verschillende onderdelen van de RTE te laten toepassen, omdat er soms geen verenigingen van ouders en leerkrachten zijn of omdat die worden genegeerd.

© Foto: Plan

© Foto: Plan / Niels Busch

4. De Belgische activiteiten in de onderwijssector

In de loop der jaren heeft de Belgische hulp[15] aan het onderwijs aanzienlijke veranderingen ondergaan op het vlak van institutionele structuur en gebruikte hulpmodaliteiten. Maar tegelijk wordt die hulp ook gekenmerkt door enkele opvallend stabiele eigenschappen en trends. De relatie tussen het beleidsdiscours en de vertaling ervan in strategieën en budgetten is complex. Het is moeilijk om bewijzen te vinden dat de veranderende ideeën over het belang van basisonderwijs bij de Belgische beleidsmakers en deskundigen echt een belangrijke invloed hebben gehad op de budgettoewijzingen. In dit deel onderscheiden we vier afzonderlijke periodes in de geschiedenis van de Belgische hulp aan het onderwijs en beschrijven we vervolgens systematisch de specifieke kenmerken van de Belgische hulp aan het (basis)onderwijs op het vlak van financiering, actoren, modaliteiten en de geografische spreiding.

Een belangrijke bron van informatie voor dit deel van het rapport was een uittreksel uit de oorspronkelijke DGD-databank (februari 2013), die wordt beheerd door de statistische dienst van het ministerie (28.890 datalijnen). Voor de periode 1987-2011 zijn er 3450 datalijnen die verband houden met de sectorcode 'onderwijs' (CRS-code 11****). De kwaliteit van de datalijnen, bijvoorbeeld wat betreft de codering van sectoren en subsectoren, vóór 2002 wordt beschreven als 'vrij onnauwkeurig'[16], maar is sindsdien verbeterd, vooral sinds 2005 toen DGD bijkomende procedures voor kwaliteitscontrole invoerde en overstapte op een relationele databank. De databank werkt met uitbetalingen, niet met vastleggingen[17]. Daarnaast hebben we een aantal studies, rapporten en evaluatieverslagen geraadpleegd en aangevuld met zorgvuldig gekozen interviews.

4.1. Vier periodes in de Belgische hulp aan het onderwijs

Synthese

- **Onderwijs is een prioritaire sector binnen de Wet op de Ontwikkelingssamenwerking van 1999 en komt opnieuw voor in de nieuwe Wet op de Ontwikkelingssamenwerking (2013), die op het moment van schrijven in het parlement voorlag voor definitieve goedkeuring.**
- **We kunnen de Belgische hulp aan de onderwijssector tussen 1980 en 2013 ruwweg opdelen in vier periodes die vooral zijn beïnvloed door veranderingen in de Belgische institutionele structuur, problemen in de partnerlanden, en internationale trends in het denken over hulp aan het onderwijs.**

Sinds twee decennia wordt de steun aan het onderwijs geregeld door de Belgische Wet op de Ontwikkelingssamenwerking van 1999. Op het moment van schrijven lag een nieuwe wet ter goedkeuring voor in het parlement. In die nieuwe wet wordt onderwijs opnieuw voorgesteld als een van de vier belangrijke prioritaire sectoren voor de gouvernementele ontwikkelingssamenwerking. Ruwweg kunnen we de Belgische steun aan het onderwijs sinds de jaren 1980 opdelen in vier afzonderlijke maar deels overlappende fasen.

Het midden van de jaren 1980: nieuwe regionale spelers in het onderwijs (eerste golf van institutionele hervormingen)

De eerste grote institutionele herschikking van het landschap van de Belgische hulp aan onderwijs kwam er met de oprichting van VVOB en APEFE eind jaren 70, begin jaren 80. Zij werden opgericht door de regionale overheden van Vlaanderen en Wallonië als onderdeel van de geleidelijke omvorming van België tot een federale staat. Onderwijs was een van de bevoegdheden waarvoor de gewesten op dat moment verantwoordelijk werden. VVOB en APEFE werden opgericht als quasigouvernementele organisaties, die zich toelegden op onderwijs en vorming, aanvankelijk vooral door het uitzenden van leerkrachten naar het buitenland om er plaatselijke leerkrachten te vervangen (substitutie) in het basis- en het secundair onderwijs. Die nieuwe gewestelijke spelers werden vooral gefinancierd vanuit het federale ODA-budget. Als gevolg daarvan werd de financiering voor bilaterale onderwijsprogramma's de daaropvolgende jaren geleidelijk aan verminderd. Die periode betekende het begin van het groeiende overwicht van de indirecte (niet-gouvernementele) actoren bij het verstrekken van de Belgische hulp aan het onderwijs.

Het midden van de jaren 1990: vertrek uit Centraal-Afrika, poging tot taakverdeling (tweede golf van institutionele hervormingen)

In het midden van de jaren 1990 werden de uitgaven voor steun aan het onderwijs negatief beïnvloed door de bestuurlijke crisis in Centraal-Afrika. Omwille van problemen met corruptie en politieke onrust besliste België niet langer aanwezig te zijn in de DRC, Rwanda en Burundi. Die periode werd ook gekenmerkt door institutionele hervormingen in de bilaterale hulp, naar het voorbeeld van het Duitse model van ontwikkelingssamenwerking. Dit leidde tot een volledige metamorfose van de oude administratie van ontwikkelingssamenwerking

15 Wanneer we spreken over de hulp van België aan de onderwijssector, verwijzen we naar de activiteiten van alle Belgische actoren die worden gefinancierd door het budget van Belgische ODA voor het onderwijs.
16 De codering is wel nauwkeurig genoeg om de algemene tendensen en ontwikkelingen te schetsen. Wanneer we grote wijzigingen vaststelden van het ene jaar op het andere, bekeken we de oorspronkelijke beschrijving van de invoering in de databank voor meer uitleg.
17 Sinds 2009 heeft DGD de core-steun aan multilaterale organisaties (als de Wereldbank, UNESCO en de EU) bij zijn cijfers voor de onderwijssector gevoegd. OESO-DAC volgt die logica niet voor zijn CRS-databank en daarom hebben wij beslist om bij onze berekeningen geen rekening te houden met die bedragen.

(ABOS) tot twee nieuwe entiteiten: één die verantwoordelijk was voor de algemene beleidsvorming en de beleidsdialoog met de partnerlanden (DGIS) en één voor de uitvoering van de bilaterale programma's (BTC).

Tegen de tweede helft van de jaren 1990 dwong een drastische verandering in het federale beleid voor ontwikkelingssamenwerking door toenmalig staatssecretaris Reginald Moreels alle ontwikkelingsorganisaties in de onderwijssector om zich te gaan specialiseren in subsectoren. De internationale samenwerking tussen universiteiten en de steun aan het hoger onderwijs verschoven geleidelijk aan naar de interuniversitaire raden VLIR-UOS en CIUF-CUD. VVOB/APEFE en BTC werden ertoe aangezet hun activiteiten met universiteiten aanzienlijk terug te schroeven. Tijdens dezelfde periode werden de Belgische ontwikkelingsactoren[18] verondersteld niet langer substitutiewerk en geen bestaande functies in ministeries en scholen op te nemen en te evolueren naar een projectmatige aanpak. In de jaren 1990 daalde het aantal Belgische expatriates dat werkzaam was in het onderwijs van ongeveer 750 in 1990 tot slechts 223 in het jaar 2000. Ten slotte ontstond er ook een groeiende groep van meestal kleinschalige vierderpijlerinitiatieven, waarvan er vele actief waren in het basisonderwijs.

De jaren 2000: EFA en MDG's op de agenda, maar dat leidt niet tot grote veranderingen in de budgettoewijzingen

Tegen het einde van de jaren 1990 begonnen de internationale discussies over de agenda van Education for All (EFA), de MDG's en de effectiviteit van de hulp door te dringen tot de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De strategienota over onderwijs en vorming van 2002 (DGIS, 2002) en veel andere beleidsteksten onderstreepten de Belgische inzet voor die internationale doelstellingen. Ook de discussies over de nieuwe hulparchitectuur in het kader van de Verklaring van Parijs en de opvolgingsconferenties, met hun aandacht voor sectorale budgetsteun en algemene budgetsteun, hadden hun invloed op de beleidsvorming in België. In navolging van andere OESO-DAC-donoren als Nederland, het VK en enkele Scandinavische landen besliste België om te gaan experimenteren met sectorale budgetsteun in het onderwijs. Bovendien besliste België in het kader van de EU-Gedragscode zijn bilaterale hulp aan het onderwijs geleidelijk aan toe te spitsen op slechts vier van de achttien partnerlanden. Institutionele (capaciteits)ontwikkeling werd een steeds belangrijker aandachtsgebied in het werk van veel ontwikkelingsactoren.

Het aandeel van de financiering dat naar het hoger onderwijs ging, bleef verder toenemen door de financiering van de universitaire raden en via de uitbreidende programma's voor studiebeurzen. Over het algemeen wijzen de gegevens erop dat de Belgische beleidsintenties met betrekking tot EFA en de veranderende hulparchitectuur vooral zichtbaar waren in de veranderende instrumenten die werden gebruikt voor de bilaterale hulp. De invloed op de toewijzing van budgetten was beperkt (zie ook 4.2).

Aan het eind van de jaren 1990 kenden de Vlaamse ambities en financiering op het gebied van ontwikkelingshulp een aanzienlijke groei. Het geld en de programmering die deze groei in Vlaanderen met zich meebracht, werden aanvankelijk gekanaliseerd via VVOB, maar later besliste Vlaanderen een volledig nieuw ontwikkelingsagentschap op te richten. In dat nieuwe Vlaamse agentschap was onderwijs geen prioritair actieterrein. Bijgevolg bleef VVOB grotendeels afhankelijk van financiële steun van de federale overheid. In Wallonië is er een meer structurele band tussen APEFE en het Waals agentschap voor ontwikkelingssamenwerking Wallonie-Bruxelles International (WBI). Maar ook APEFE krijgt het overgrote deel van zijn middelen van de federale overheid.

2010–2013: nieuwe poging tot coördinatie, derde golf van institutionele hervormingen en bescheiden multilateralisme

In 2010 lanceerden de belangrijkste Belgische (gouvernementele en niet-gouvernementele) ontwikkelingsactoren die actief zijn op het vlak van onderwijs EDUCAID, een nieuw platform voor de uitwisseling van kennis, een betere coördinatie en sterker lobbying- en advocacywerk. Het platform kreeg de steun van de overheid en vond onderdak bij APEFE en VVOB. Het was een antwoord op de vaak terugkerende vragen naar meer coördinatie en uitwisseling van kennis tussen de verschillende ontwikkelingsactoren op het gebied van onderwijs. Bovendien heeft EDUCAID de ambitie om onderwijs bij beleidsmakers en politici hoger op de agenda te plaatsen.

Op bilateraal vlak ging DGD in 2011 van start met een uitgebreide interne institutionele hervorming, met de bedoeling om te komen tot een meer coherente benadering met minder organisatorische tussenschotten en meer kruisbestuiving binnen de organisatie. De relatie tussen DGD en het uitvoerende agentschap BTC wordt geregeld via beheercontracten. Op het moment van schrijven waren de onderhandelingen over het vierde beheercontract bijna rond.

In 2012 ontstonden politieke discussies over een sluimerend maar verregaand politiek akkoord over de verdere defederalisering van de financiering van de indirecte actoren in de ontwikkelingssamenwerking (universitaire raden, VVOB/APEFE en de gemeentelijke samenwerking). Op het moment van schrijven veroorzaakte dit thema onzekerheid bij de betrokken actoren. In essentie gaat de discussie over de vraag of de budgetten voor die instellingen mee zouden verschuiven van het federale naar het gewestelijke niveau of dat de regionale overheden hiervoor op zoek moeten naar nieuwe middelen. Gevreesd wordt dat de politici in de context van de ernstige besparingen in de verleiding zouden komen om ook te gaan besnoeien op de financiering van die organisaties.

Op multilateraal niveau besliste België in 2009 na vele jaren van beperkte financiering voor multilaterale onderwijsinitiatieven om zijn steun aan het nieuwe Global Partnership for Education te verhogen. In 2011 kreeg het per jaar ongeveer 6 miljoen euro van België – dat is circa 3% van het budget voor steun aan de onderwijssector.

18 Als we spreken van ontwikkelingsactoren bedoelen we daarmee de verschillende gouvernementele en niet-gouvernementele spelers die actief zijn in de onderwijssector. In het geval van België gaat het om organisaties als BTC, APEFE, VVOB, DISOP, Via Don Bosco, ...

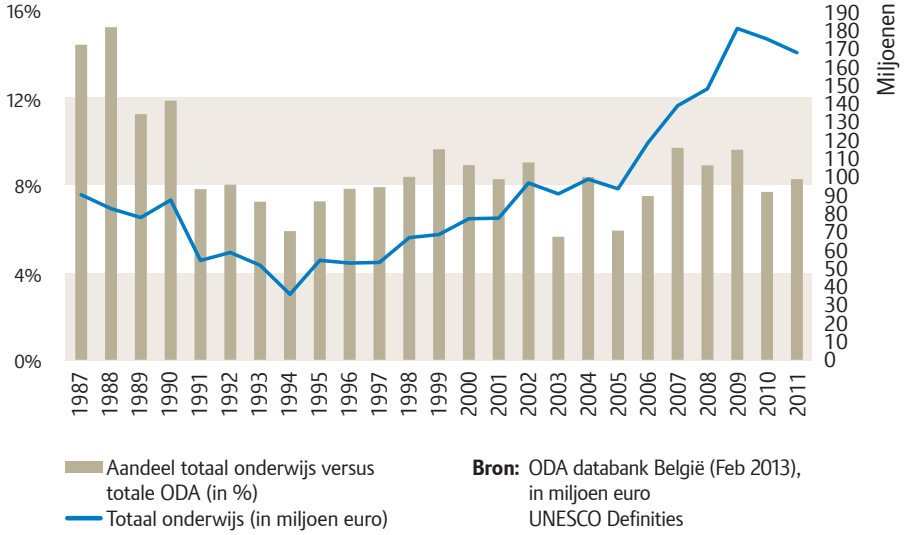
4.2. Feiten en cijfers

Synthese

- **De Belgische hulp aan onderwijs is sinds 1997 voortdurend gestegen en bereikte in 2009 haar hoogste niveau. Nu loopt die hulp weer terug.**
- **Hoewel de strategienota van 2002 en het verslag van de grote thematische evaluatie van 2007 allebei pleitten om een groter aandeel uit te geven voor basisonderwijs ter ondersteuning van EFA en de MDG's, is de tendens eigenlijk omgekeerd geweest. Het budget voor basisonderwijs is sinds 2004 op- en neergegaan, maar het relatieve aandeel van het basisonderwijs in de totale ODA voor onderwijs is sinds 2004 jaar na jaar gedaald.**
- **In financieel opzicht is de Belgische hulp aan het onderwijs de voorbije decennia gedomineerd geweest door de sector van het hoger onderwijs, vooral via de universitaire raden (VLIR-UOS en CIUF-CUD), maar ook via de studiebeursprogramma's van BTC.**

De enige sectorale beleidsnota[19] over hulp aan het onderwijs dateert al van 2002. Het gaat om een uitvoerige tekst (van meer dan 70 pagina's) met veel verwijzingen naar de discussies over EFA en de MDG's en overzichten van de budgettoewijzing, actoren en strategieën van de Belgische hulp voor de onderwijssector. De nota bevat een aantal beleidsintenties (DGIS, 2002):

Figuur 3: Relatief aandeel van het budget voor onderwijs ten opzichte van de totale Belgische ODA (%) en de totale Belgische ODA voor onderwijs in absolute bedragen (in miljoen euro)



Bron: ODA databank België (Feb 2013), in miljoen euro UNESCO Definities

- België herbevestigde zijn engagement voor de EFA-doelstellingen en de MDG's en zijn intenties om meer te investeren in basisonderwijs.
- In het kader van het beleid van het ministerie om zich toe te leggen op complementariteit, coherentie en coördinatie, stelde de nota dat de Belgische activiteiten voor het onderwijs systematisch gebaseerd moesten zijn op de Strategienota's voor Armoedebestrijding (PRSP).
- Een kort deel van het rapport bespreekt het belang van hoger onderwijs. De nota voert aan dat het universitair onderwijs zich vooral moet richten op de opleiding van gekwalificeerde leerkrachten om de educatieve capaciteit van onderwijssystemen in het Zuiden te versterken. Het stelde dat universiteitsbeurzen meer moeten worden afgestemd op de ontwikkelingsprogramma's en zo vaak mogelijk lokaal of regionaal georganiseerd moeten worden.
- De nota suggereerde om meer aandacht te besteden aan volwassenenonderwijs (alfabetisering), vooral via ngo-kanalen.

Een evaluatie van de hele sector in 2007 (EfC et al., 2007) liet kritische geluiden horen over de nota en de uitvoering ervan. Zij kwam tot de conclusie dat de strategienota niet voldoende duidelijk was over de manier waarop de beleidsaanbevelingen operationeel zouden worden gemaakt. De evaluatie van 2007 oordeelde ook streng over de inspanningen van België om zijn financiering opnieuw te richten op het basisonderwijs en concludeerde (EfC et al., 2007, p. 33):

> 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.

Figuur 3 toont de geschiedenis van de Belgische hulp aan het onderwijs sinds 1987, als aandeel van de totale ODA. Sinds 1995 is

19 Op het moment van schrijven (maart 2013) legde het ministerie de laatste hand aan een nieuwe sectorale beleidsnota voor hulp aan het onderwijs.

Kader 7: Steun aan onderwijs en vorming buiten het budget voor onderwijs

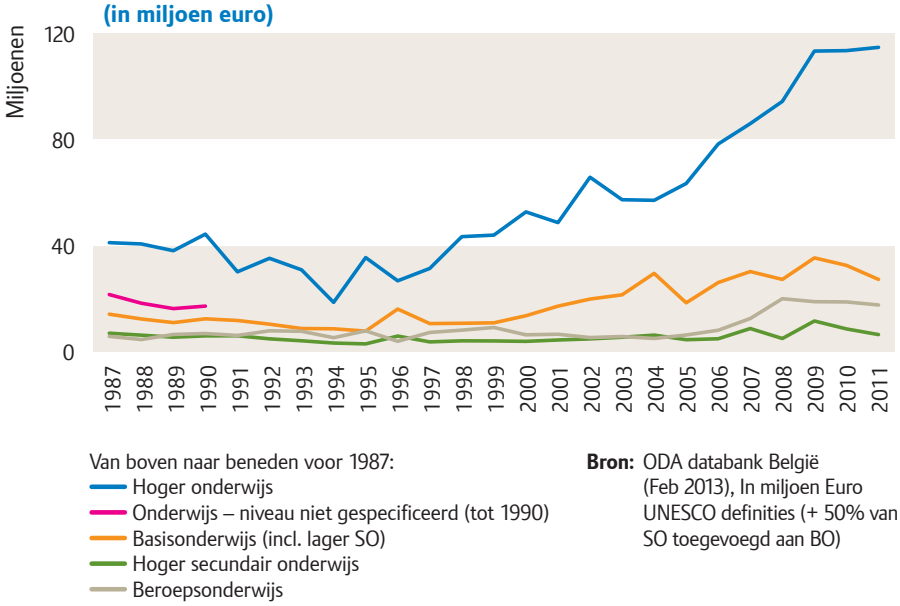
Dit onderzoek bekijkt enkel de hulp aan het onderwijs dat gecodeerd is met de CRS- codes voor onderwijs. De evaluatie van 2007 berekende de budgetten voor onderwijs- en vormingsactiviteiten in andere sectoren dan het onderwijs voor de periode 2001-2005. De conclusie was dat het ging om een extra bedrag ter waarde van 13% van de ODA voor onderwijs.

het budget voor onderwijs net als het totale Belgische hulpbudget gestegen, maar het relatieve aandeel schommelde tussen 5% en 9%, met een gemiddelde van ongeveer 8% voor onderwijs. De steun aan het onderwijs bereikte een hoogste peil in 2009 met een bedrag van circa 179 miljoen euro (Figuur 3). Sindsdien gaat die hulp achteruit en de aanhoudende besnoeiingen in de hulpbudgetten wijzen erop dat verdere dalingen te verwachten vallen.

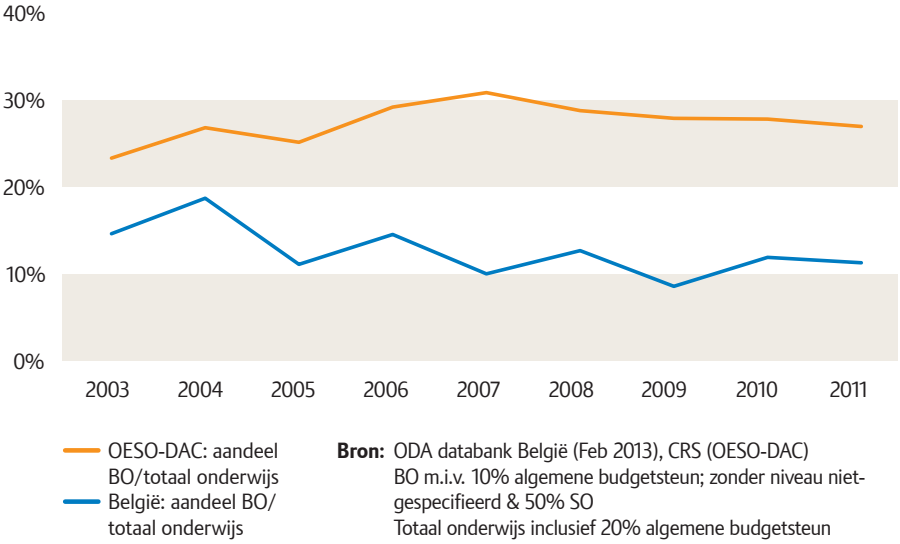
Bij nader toezien blijkt uit de gegevens in Figuur 4 dat veruit het grootste deel van de hogere budgetten voor onderwijs sinds 1996 is besteed aan hulp voor het hoger onderwijs. De budgetten voor basisonderwijs[20] stegen geleidelijk aan in de periode 1999-2009, maar zijn sindsdien weer gedaald en het relatieve aandeel van het basisonderwijs ten opzichte van de totale ODA voor onderwijs daalt al sinds 2004 (14% in 2003 in vergelijking met 11% in 2011). Binnen het budget voor basisonderwijs gaat slechts een heel klein deel naar voorschools onderwijs.

De beperkte toename in de financiering voor het basisonderwijs tussen 2002 en 2011 is opvallend omdat EFA en de MDG's sinds 2002 heel hoog op de agenda van de Belgische beleidsmakers stonden. Daardoor ontstaat de vraag of dit te situeren was in een meer algemene tendens bij de OESO-DAC-donoren of dat het een fenomeen was waarin België vrij geïsoleerd stond. Figuur 5 toont dat België na 2004 afdreef van het OESO-DAC-gemiddelde en systematisch zijn aandeel van het basisonderwijs verminderde.

Figuur 4: De Belgische hulp aan het onderwijs opgedeeld volgens subsectoren (in miljoen euro)



Figuur 5: Aandeel basisonderwijs vergeleken met totale ODA voor onderwijs voor België versus alle OESO-DAC-landen voor de periode 2003-2011



Een ingewikkeld institutioneel plaatje

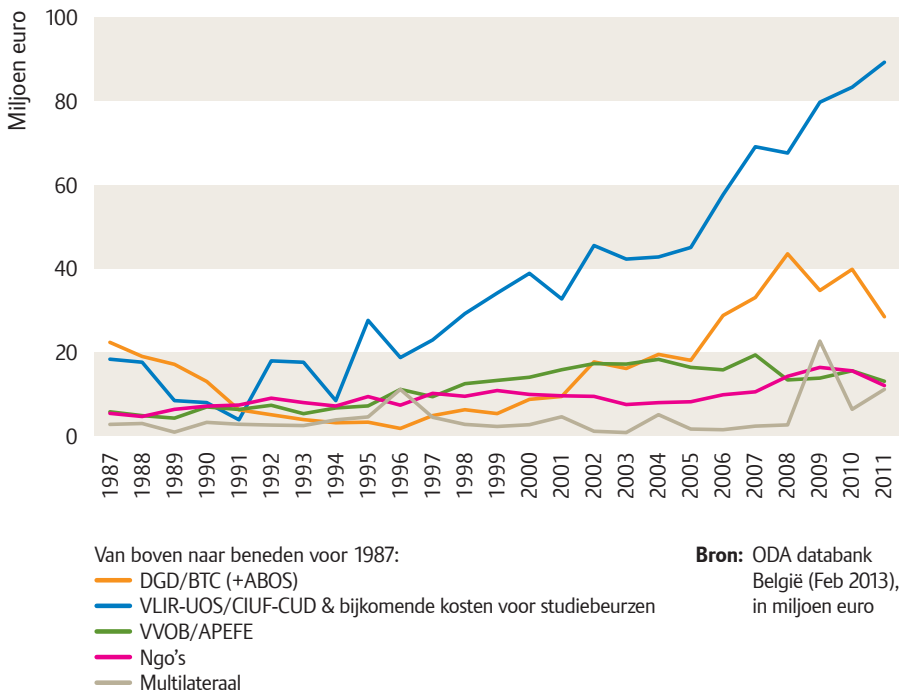
De institutionele structuur van de Belgische hulp aan het onderwijs weerspiegelt de merkwaardige opbouw van de Belgische federale staat. Sinds het midden van de jaren 1980 werden de meeste middelen uitbetaald aan verschillende indirecte actoren (of niet-gouvernementele actoren) die banden hebben met het Vlaamse of het Waalse Gewest. Tussen 1987 en 2011 ontvingen ongeveer 115 ontwikkelingsactoren financiering voor steun aan het onderwijs in het Zuiden van de Belgische overheid. Dat ging van universitaire raden, de bilaterale en multilaterale kanalen tot kleine ngo's en gemeenten. Een grote meerderheid van die organisaties ontving echter kleine bedragen. In 2011 ontving een groep van vijf organisaties (VLIR-UOS, CIUF-CUD, BTC, VVOB, APEFE) 82% van het volledige budget voor de onderwijssector (Figuur 6). Binnen die groep waren de universiteiten (VLIR-UOS/CIUF-CUD en universiteitsbeurzen) in 2011 goed voor ongeveer 56%, het bilaterale kanaal (BTC) voor 18% en de technische gespecialiseerde onderwijsagentschappen (VVOB/APEFE) ongeveer 8%. Daarnaast konden de ngo's rekenen op 8%. Van het multilaterale kanaal (7%) vertegenwoordigde de financiering van het Global Partnership for Education in 2011 3%.

20 Het is belangrijk om nog eens te herhalen dat wij door de manier waarop we hulp aan basisonderwijs in dit onderzoek berekenen (de formules van de UNESCO + 50% van het secundair onderwijs) hebben gekozen voor een schatting die de meeste modaliteiten omvat die rechtstreeks of onrechtstreeks steun bieden aan het basisonderwijs (behalve de core support aan enkele multilaterale instellingen). Op die manier wordt rekening gehouden met veel kritieken op andere berekeningswijzen, die naar verluidt het aandeel van het basisonderwijs onderschatten.

De universitaire raden

De universitaire samenwerking omvat een ruime groep van verschillende activiteiten en actoren. Het relatieve aandeel[21] van de universitaire raden[22] in de totale ODA voor het onderwijs steeg van ongeveer 21% in 1987 tot 56% in 2011. Zoals eerder aangegeven bestaat een belangrijk deel daarvan uit verschillende soorten studiebeurzen, waar geen strategische beleidsnota's vanuit de overheid voor bestaan. In 2010 ondertekenden de Belgische universitaire raden een nieuw akkoord met het ministerie over enkele van de toekomstige principes en modaliteiten van de universitaire samenwerking, maar de studiebeurzen kwamen in dat akkoord niet aan bod. De meeste beurzen worden toegekend aan masterstudies en doctoraten voor studenten uit ontwikkelingslanden. De studiebeursprogramma's van VLIR-UOS/CIUF-CUD vormen de grootste component van de Belgische hulp aan het onderwijs, maar zijn ook een van de moeilijkst te vatten componenten op het vlak van inputs en effecten, omdat er maar weinig informatie openbaar beschikbaar is. Er zijn ook geen systematische opvolgingsstudies die de effecten van de geboden onderwijs- en opleidingskansen onderzoeken. Het budget van VLIR-UOS-CIUF-CUD omvat ook de programma's voor institutionele capaciteitsopbouw met een beperkt aantal universiteiten en verschillende vormen van samenwerkingsprogramma's op basis van onderzoek tussen Belgische onderzoekseenheden en gelijkaardige instellingen in het Zuiden. Het was niet mogelijk om het precieze aandeel van onderzoeksprogramma's aan onderwijsfaculteiten vast te stellen[23], maar uit de beschikbare gegevens kunnen we besluiten dat dit aantal beperkt is. Tot slot moeten we ook nog herhalen dat zowel het studiebeurzensysteem als de programma's voor universitaire samenwerking nooit zijn ingesteld als instrumenten om onderwijssystemen in het Zuiden te versterken. Bijgevolg dragen zij maar weinig bij aan het basisonderwijs in het Zuiden.

Figuur 6: Overzicht van de 7 grootste begunstigden van de Belgische ODA voor onderwijs (1987 – 2011)



Het bilaterale kanaal

De bilaterale samenwerking kende een zware inzinking tijdens de crisis in Centraal-Afrika in het midden van de jaren 1990. Omdat een groot deel van de financiering voor onderwijs bestemd was voor de DR Congo, Rwanda en Burundi, had het terugtrekken van de Belgische bilaterale hulp uit die landen een enorme impact op het budget. Nadien werd de bilaterale steun voor het onderwijs geleidelijk aan weer opgebouwd, met programma's voor hulp aan het onderwijs in meerdere landen. Later koos de Belgische samenwerking in verschillende rondes voor een sterkere geografische concentratie en gesterkt door de EU-Gedragscode (2007) voor grotere onderwijsprogramma's in een kleiner aantal landen. Op dit moment zijn er volledige onderwijsprogramma's in de DR Congo, Burundi, Oeganda en Palestina en enkele kleinere programma's in andere landen.

Het studiebeurzenprogramma van de BTC is sinds 2004 aanzienlijk uitgebreid en vertegenwoordigt vandaag ongeveer 50% van het totale BTC-budget voor onderwijs[24]. Toen bleek dat de studiebeurzen onvoldoende waren afgestemd op de BTC ontwikkelingsprogramma's, werd in 2010-2011 een drastische hervorming van het beurzenprogramma ingezet, met de

21 Dit omvat de bijkomend aangerekende kosten voor studiebeurzen die voorkomen op de DGD-begroting maar niet vervat zitten in de jaarlijkse VLIR-UOS/CUD-budgetten.

22 Naast die bedragen moeten we er ook nog op wijzen dat een groot deel van de BTC-begroting voor onderwijs ook bestaat uit beurzen, waarvan opnieuw ongeveer een vierde aan Belgische universiteiten wordt georganiseerd (Damino-databank BTC, 2012).

23 De jaarverslagen van CUD bevatten thematische overzichten voor de volledige portefeuille. In 2011 meldde het verslag dat slechts 2,2% van de activiteiten te maken had met 'psychologie en onderwijswetenschappen'.

24 In zijn eigen jaarverslagen brengt BTC afzonderlijk verslag uit over het studiebeursprogramma en neemt het niet op in zijn budget voor de onderwijssector. In de CRS-databank van OESO-DAC komt dit voor als hulp aan onderwijs.

Kader 8: Dragen studiebeurzen bij aan het basisonderwijs?

Dat valt moeilijk in te schatten, omdat de systemen van de studiebeurzen niet zijn opgezet met de bedoeling om een bijdrage te leveren aan de respectieve onderwijssystemen. Ook het gebrek aan informatie maakt de zaak ingewikkeld. Meer algemeen stellen organisaties als OESO-DAC en UNESCO kritische vragen bij de relevantie van internationale studiebeurzen om de onderwijssector in het Zuiden te versterken. Maar toch zijn er nog altijd veel (nieuwe en oude) donoren die zwaar investeren in studiebeurs programma's.

Naar schatting 40% tot 50% van de Belgische hulp aan het onderwijs gaat naar studiebeurzen. De meest uitvoerige inventaris van de studiebeursprogramma's werd opgemaakt door BTC (2010) voor de periode 2006-2008. Dat onderzoek wees uit dat slechts ongeveer 3,5% van de 8443 studiebeurzen die werden aangeboden in de periode 2006-2008, te maken hadden met onderwijswetenschappen.

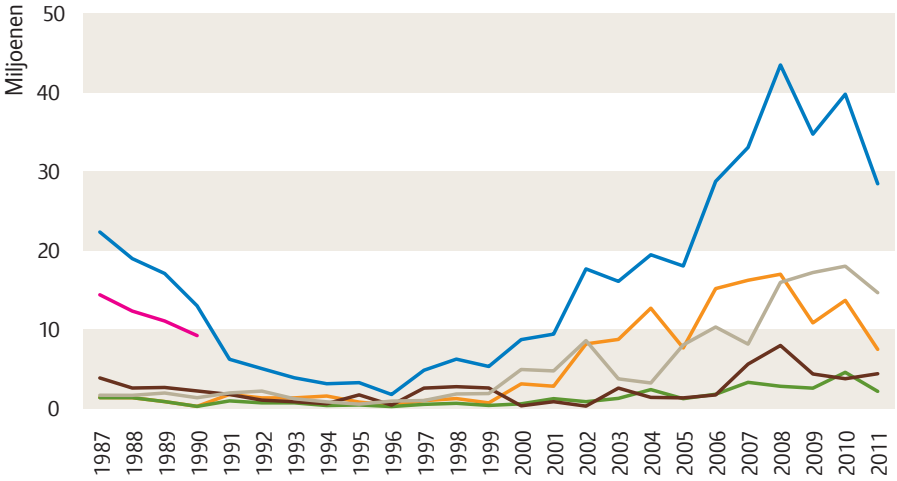
bedoeling het instrument beter af te stemmen op de programmanoden, meer gebruik te maken van regionale opleidingsmogelijkheden en een ruimere keuze van instrumenten voor capaciteitsopbouw te bieden. De nieuwe aanpak wordt geleidelijk aan ingevoerd in de verschillende landenprogramma's.

Het bilaterale budget voor het basisonderwijs is sinds 2008 sterk gedaald (Figuur 7).

Andere belangrijke veranderingen in de Belgische bilaterale hulp aan het onderwijs:

- De evolutie van projectmatige steun naar een combinatie (portfolioaanpak) van programmasteun, sectorale budgetsteun en projecten. België bouwt algemene budgetsteun af.
- Het groeiende belang van de formele beleidsdialoog tussen het partnerland en vertegenwoordigers van het Belgische ministerie, wat leidt tot langetermijnverbintenissen voor specifieke sectoren.
- De invloed van de Agenda's van Parijs (2005), Accra (2008) en Busan (2011), met meer afstemming op de lokale procedures en structuren en mindere parallelle uitvoerende projectunits
- Van veel kleine programma's naar een beperkt aantal grote programma's die zich toespitsen op één subsector van het onderwijs als gevolg van twee gelijktijdige ontwikkelingen: (1) de daling van het aantal thema's/programma's per land maar met grotere budgetten voor elk programma, (2) de verhoging van de BTC-budgetten tussen 2000 en 2010.
- Meer samenwerking met academische instellingen om de uitvoering van de programma's te ondersteunen.
- De onderwijsprogramma's zijn verschoven van een brede waaier van verschillende activiteiten, soms met grote investeringen in handboeken (bv. DR Congo en Palestina) naar meer aandacht voor institutionele ontwikkeling.

Figuur 7: Toewijzingen bilaterale kanaal aan verschillende subsectoren van het onderwijs (ABOS/DGD tot 2006 + BTC vanaf 1992)



Van boven naar beneden voor 1987:
- Onderwijs totaal
- Onderwijs – niveau niet gespecificeerd (na 1990 verdeeld over BO, SO, HO)
- Beroepsonderwijs
- Hoger onderwijs
- Hoger secundair onderwijs
- Basisonderwijs (incl. lager SO)

Bron: ODA databank België (Feb 2013), in miljoen euro
UNESCO Definities (zonder algemene budgetsteun; + 50% van SO toegevoegd aan BO)

Het multilaterale kanaal

Na verscheidene jaren van geringe investeringen is de financiering van het multilaterale kanaal[25] sinds 2009 weer wat gestegen door de hogere bijdrage aan het Global Partnership for Education. Door tijdbeperkingen en de beperkte openbaar beschikbare informatie was het niet mogelijk om de onderwijscomponent van de Belgische bijdrage aan de basiswerking van organisaties als UNESCO, de Wereldbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank en de EU verder te analyseren.

België levert slechts bescheiden steun aan onderwijs in noodsituaties. De nieuwe Belgische strategie voor humanitaire hulp (DGD, 2012) maakt geen melding van onderwijs in de lijst van thematische aandachtsgebieden[26]. Dat is een gemiste kans, vooral met het oog op de ruime aanwezigheid van België in kwetsbare staten en de rol die onderwijs kan spelen als brug tussen humanitaire hulp en structurele steun.

Regionale overheden (Vlaanderen / Wallonië)

Hoewel VVOB en APEFE regionale ontwikkelingsagentschappen zijn (zie ook de volgende paragraaf), komt het overgrote deel van de financiering van de federale overheid (DGD). De regionale overheden hebben hun eigen ontwikkelingsadministraties en agentschappen, maar hebben slechts bescheiden activiteiten in de onderwijssector. De onderwijscomponent

25 Deze berekeningen zijn onvolledig omdat we de CRS-indeling (OECD-DAC) volgen en daardoor de budgettoewijzingen voor multilaterale organisaties die niet specifiek bestemd zijn voor onderwijsactiviteiten buiten beschouwing laten. Daarnaast dient er opgewezen te worden dat enkele van de pieken in figuur 6 voor het multilaterale kanaal verwijzen naar eenmalige betalingen aan multilaterale instellingen, als reactie op dringende verzoeken.

26 Een persbericht van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (8 maart 2013) verwees naar de Belgische steun aan het onderwijs in conflictlanden via de bijdrage aan de basiswerking van UNICEF, en naar plannen om steun te verlenen aan international pogingen die een hogere prioriteit toekennen aan onderwijs in humanitaire situaties.

Kader 9: De BTC-studiebeurzen in cijfers (op basis van de Danimo-databank, 2012)

- Ongeveer 4000 beurzen
- Totaal budget 15,7 miljoen euro
- Ongeveer 20 tot 25% beurzen aan Belgische universiteiten
- 75% van de beurzen in lage- of middeninkomenslanden met Zuid-Afrika en Oeganda als populaire bestemmingen voor opleiding
- Ongeveer 15% van de beurzen in onderwijswetenschappen

© Foto: Plan

van de Vlaamse ODA daalde in de periode 2009-2011 van 16% tot 11,6% als gevolg van het dalende aantal internationale activiteiten van het Vlaams ministerie van Onderwijs. Aan Waals-Brusselse kant zijn er sterke institutionele banden met APEFE. Onderwijs en vorming worden vermeld als een van de belangrijkste terreinen voor hulpverlening vanuit de regionale overheid (WBI). Uit publiek beschikbare gegevens viel niet op te maken hoeveel steun de WBI exact levert aan de onderwijssector.

VVOB/APEFE

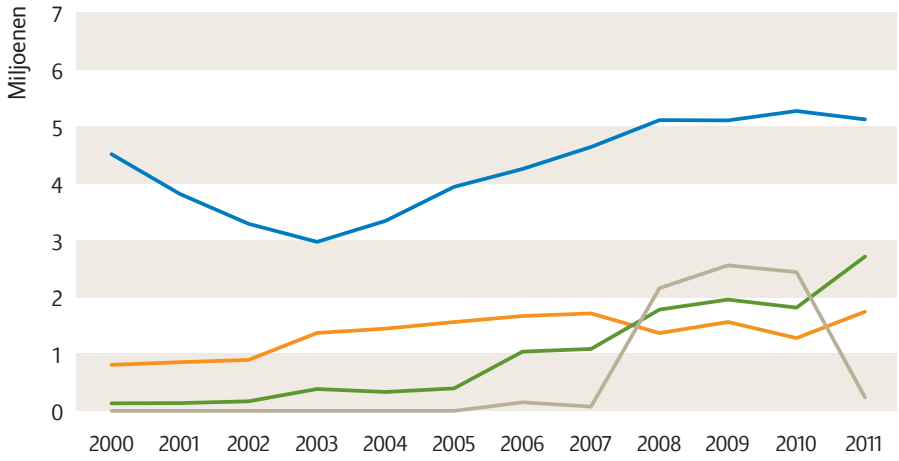
VVOB en APEFE kwamen ook al aan bod in de vorige delen. De beide organisaties gingen van start met gelijkaardige activiteiten, maar zijn in de loop der jaren vrij verschillend geëvolueerd. Het relatieve aandeel van VVOB en APEFE in de totale ODA voor het onderwijs is het voorbije decennium gedaald van ongeveer 20% tot 8%. In de onderwijssector is APEFE vooral actief op het vlak van TVET en informele vormen van onderwijs. De organisatie heeft ook programma's op het gebied van gezondheid, sanitaire voorzieningen en landbouw. Een deel van het budget (30%) van APEFE is afkomstig van budgetten buiten de sector onderwijs. VVOB heeft zich in toenemende mate toegelegd op subsectoren van het onderwijs (lager onderwijs, lerarenopleiding, TVET en sinds kort ook onderwijs voor jonge kinderen). Volgens de DGD-databank hadden ongeveer 13% van de VVOB-activiteiten in 2011 betrekking op het basisonderwijs. In werkelijkheid ligt dat aandeel waarschijnlijk hoger omdat enkele van de programma's voor de opleiding van leraren (voor het lager onderwijs) bij het hoger onderwijs worden gerekend. Voor zijn nieuwe meerjarenplan 2014-2017 is VVOB van plan om zes van de acht landenprogramma's toe te spitsen op voorschools en lager onderwijs.

Ngo's/middenveldorganisaties

België kanaliseert ook beperkte ODA-middelen voor de onderwijssector via de ngo's. Sinds 2011 vertegenwoordigen de ngo's minder dan 10% van de budgetten van de onderwijssector[27]. Twee decennia geleden kende België nog een groot aantal ngo-activiteiten in de onderwijssector. Tussen 1987 en 2011 ontvingen ongeveer 55 Belgische ngo's en ngo-consortia financiering, aangevuld met vrij kleine budgetten voor een groep van ngo's uit het Zuiden. In 2011 zijn er van die volledige groep maar 11 ngo's meer die nog financiering ontvangen. Aan het begin van de jaren 1990 vormden de gebeurtenissen in de DR Congo de aanleiding voor een diepgaande bezinning over de rol van de ngo's in de onderwijs sector(EfC et al., 2007). Op dat moment was er een groot aantal ngo's dat leerkrachten leverde, scholen bouwde en lager onderwijs organiseerde binnen gemeenschappen. Het falen van de Congolese staat leidde tot discussies over de rol van de ngo's in de onderwijssector. Er ontstond een impliciete consensus dat ngo's de staat niet mogen vervangen in zijn verplichtingen tegenover de onderwijssector. Dat idee werd nog versterkt door de aanwezigheid van VVOB en APEFE die op dat moment veel leerkrachten en docenten op het terrein hadden, wat tot duplicatie kon leiden. De weinige Belgische ngo's die actief bleven in het onderwijs, werden verondersteld zich meer toe te leggen op het volwassenenonderwijs en alfabetiseringsprogramma's of op ondersteunende activiteiten voor het onderwijs (lerarenopleiding of leerplanontwikkeling). Enkele van die nieuwe activiteiten werden toen gefinancierd vanuit ODA-budgetten buiten de onderwijsbegroting

27 Dit omvat niet de financiering voor onderwijsprogramma's in het kader van humanitair werk (kleine budgetten) of onderwijs- en vormingsactiviteiten die ten laste komen van andere budgetten.

Figuur 8: Belgische ODA voor onderwijs voor de top 4 ontvangende onderwijs-ngo's voor wat betreft ODA voor onderwijs



Van boven naar beneden voor 2000:
- Via Don Bosco (DMOS/COMIDE)
- ACTEC/STUDEV
- DISOP/SMFR
- UNICEF België

Bron: ODA databank België (Feb 2013), in miljoen euro UNESCO Definities

(landbouw, gezondheid, ...). In het midden van de jaren 2000 begon de mensenrechtenbenadering van het onderwijs steeds meer door te dringen tot de Belgische ngo-wereld, maar in vergelijking met enkele andere landen bleef de draagwijdte ervan veeleer beperkt. In de huidige onderhandelingen tussen DGD en de ngo's (2012-2013) beklemtoont DGD het belang van meer harmonisering tussen de verschillende Belgische ontwikkelingsactoren, waaronder ook de ngo's. Hoewel de bedoelingen goed zijn, bestaat er een reëel risico dat de druk voor meer coördinatie op Belgisch niveau zal leiden tot minder flexibiliteit bij de Belgische actoren om hun activiteiten echt te harmoniseren met die van andere niet-Belgische ontwikkelingsactoren op het terrein.

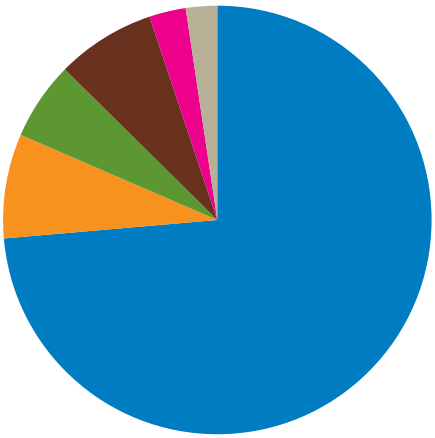
Het is interessant vast te stellen dat in 2011 een meerderheid van de overblijvende ngo's nog altijd actief is in het ondersteunen van dienstverlening, ofwel via de capaciteitsontwikkeling van vormingsinstellingen of de financiering van infrastructuurwerken. Dat is ook te verklaren doordat de grootste onderwijsngo, Via Don Bosco, een religieus geïnspireerde organisatie is, met een sterk netwerk van TVET-instellingen over de hele wereld. Religieuze organisaties staan bekend om hun sterke achterban en hun grote capaciteit om opleiding te verstrekken in veel ontwikkelingslanden. In tegenstelling tot andere OESO-DAC-landen hebben zich maar heel weinig Belgische ngo's aan alternatieve strategieën op het vlak van onderwijs gewaagd: lobbying en advocacy, brokering en convening, capaciteitsopbouw van nationale middenveldgroepen, enzovoort.

Meer dan 70% van het ODA-budget voor de ngo's voor de periode 2000-2011 ging naar slechts vier Belgische ngo's: (1) Via Don Bosco (DMOS/COMIDE), dat actief is op het vlak van TVET; (2) DISOP, dat vooral betrokken is bij informele vorming; (3) ACTEC, ook actief op het vlak van TVET, informele vorming en capaciteitsontwikkeling, en (4) UNICEF-België (Figuur 8). Plan België is ook een vrij grote Belgische speler in de onderwijssector (ongeveer 3 miljoen euro op het totale jaarbudget van 12,3 miljoen euro wordt toegewezen aan onderwijs), maar slechts een klein deel is afkomstig uit Belgische ODA.

Vierdepijlerinitiatieven

Enkele van de activiteiten die de gevestigde ngo's in de jaren 1970 en 1980 uitvoerden in de onderwijssector, zijn nu overgenomen door de immens grote groep van particuliere initiatieven van individuele personen of kleine groepen burgers. De bouw van scholen, de ondersteuning van individuele leerlingen enzovoort, zijn daarbij heel populair. Maar er zijn enkele belangrijke verschillen tussen dit werk en wat de ngo's vroeger deden. Zo werken bijvoorbeeld heel weinig van die particuliere initiatieven met leerkrachten uit het buitenland. Geen enkel initiatief ontvangt financiering van de federale overheid (ze zijn niet erkend als ngo), maar door hun grote aantal en hun specifieke aandacht voor onderwijs zijn ze interessant om in dit overzicht te bespreken. Hun exacte aantal is niet bekend, maar een onderzoek uit 2005 (Develtere et al., 2006) schatte dat er

Figuur 9: Opsplitsing per subsector in de onderwijsactiviteiten van 253 vierdepijlerinitiatieven



- Basisonderwijs: 187
- Secundair onderwijs: 20
- Volwassenenonderwijs: 15
- Hoger onderwijs: 19
- Levensvaardigheden: 7
- TVET: 6

Bron: HIVA gebaseerd op de 'Databank vierdepijlerinitiatieven': www.4depijler.be

Kader 10: Een voorbeeld van een vierdepijlerinitiatief (Mobile School NPO)

Mobile School NPO steunt straatkinderen door mobiele schoolkarren te leveren en lokale straathoekwerkers te vormen. Momenteel zijn er 36 mobiele scholen in 21 landen, verspreid over vier continenten. De organisatie werkt met het motto 'Als een kind niet naar school kan komen, brengen wij de school naar het kind'. De mobiele school is opgezet als een bewegend schoolbord met honderden didactische spelletjes, ontworpen om mobiel, aanpasbaar, duurzaam en diefstalbestendig te zijn. Het didactische leerplan van Mobile School NPO "wil niet het traditionele schoolleerplan vervangen. Al het materiaal en de spellen streven naar meer zelfrespect en identiteit, het ontdekken van talenten en empowerment".

in Vlaanderen minstens 1600 vierdepijlerinitiatieven zijn. Ook in Wallonië en Brussel wijst onderzoek uit dat er een steeds grotere groep van vierdepijlerinitiatieven bestaat (De Bruyn et al., 2010). In dit laatste onderzoek bleek dat ongeveer 70% van een steekproef van 50 initiatieven actief was in de onderwijssector. Meer gedetailleerde informatie vonden we op het digitale uitwisselingsplatform www.4depijler.be, waarop momenteel 509 Vlaamse initiatieven vertegenwoordigd zijn. Het biedt een beeld van de diversiteit en de specifieke kenmerken van die nieuwe actoren. In het kader van deze studie onderzochten we het profiel van de 271 initiatieven die vermeldden dat ze actief zijn op het gebied van onderwijs[28]. Figuur 9 toont dat een grote meerderheid (74%) actief is in het basisonderwijs. De andere onderwijsniveaus vertegenwoordigen elk minder dan 10%. Basisonderwijs moet hier worden verstaan in de ruimste zin wat betreft doelgroepen en onderwijsactiviteiten (formeel/informeel, voorschools en lager niveau).

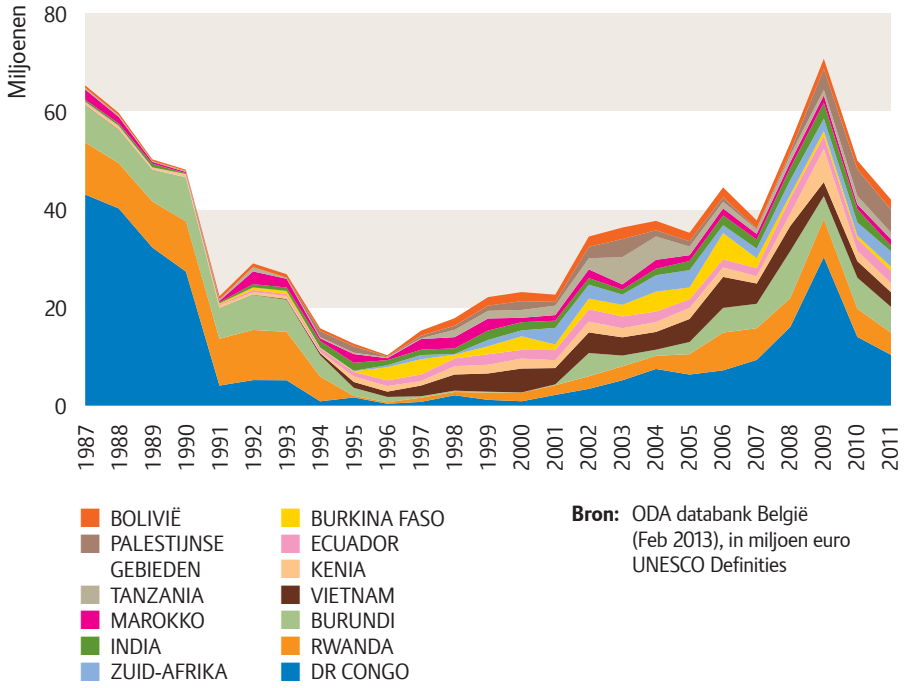
Het gemiddelde initiatief[29] heeft meestal enkele van de volgende kenmerken:

- Geringe omvang qua activiteiten: gaande van het betalen van schoolgeld voor individuele leerlingen, de bouw van een klas of een school, het voorzien van enkele leermiddelen of specifieke cursussen, de ondersteuning van leerlingen met een handicap tot het leveren van buitenschoolse begeleiding.
- Gericht op specifieke doelgroepen: één dorp, straatkinderen en wezen in een specifieke stad, kinderen met een handicap, kansarme gemeenschappen, enzovoort.
- Vaak gecombineerd met kleinschalige initiatieven voor gezondheidszorg en sanitaire voorzieningen of basisinfrastructuur binnen dezelfde gemeenschap.
- Ongeveer de helft is werkzaam in Afrika. India, Cambodja en enkele andere Aziatische landen zijn ook populair.
- Een groot aantal van de initiatieven kwam tot stand na een toeristische- of studiereis naar een ontwikkelingsland.
- Veel initiatieven werken met het sponsoren van kinderen om middelen voor hun programma's in te zamelen.

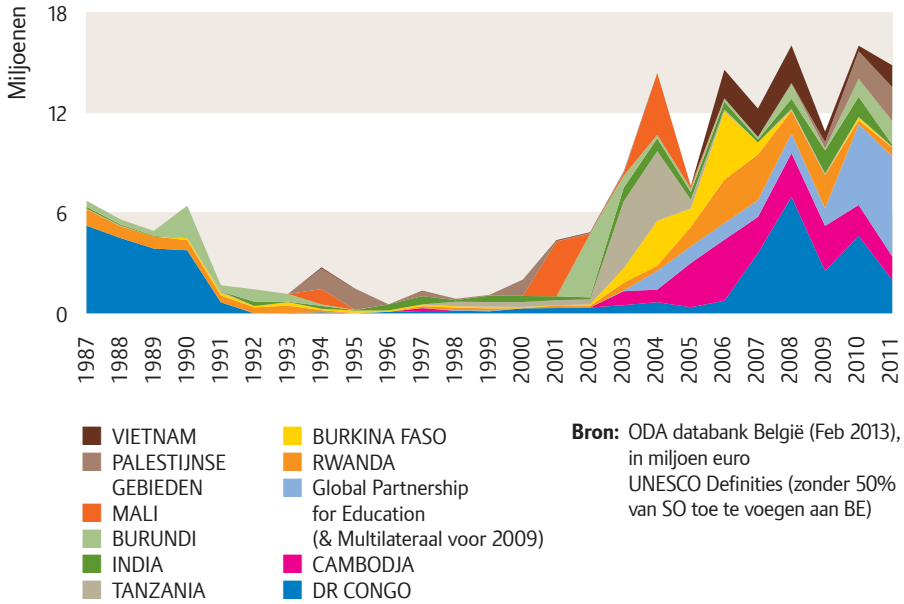
Geografische analyse

Figuur 10 toont de historische geografische trends in de onderwijsfinanciering van enkele van de belangrijkste Belgische partners. Het gaat hier om de programma's van alle kanalen/actoren (inclusief VVOB, APEFE, de ngo's enzovoort). Dit illustreert duidelijk in welke mate de onderwijssector getroffen is geweest door de terugtrekking van België uit de DRC, Rwanda en Burundi in het midden van de jaren 1990.

Figuur 10: Overzicht van de geschiedenis van de geografische spreiding van de Belgische ODA voor onderwijs in de top 13 ontvangende landen (1987 – 2011)



Figuur 11: Overzicht van de geschiedenis van de geografische spreiding van de Belgische ODA voor basisonderwijs in de top 11 ontvangende landen (m.i.v. GPE) (1987 – 2011)



De grafiek toont ook hoe de samenwerking na het midden van de jaren 1990 is uitgebreid naar een hele reeks nieuwe landen en nu langzaam weer wordt gebundeld rond een beperkt aantal landen.

Figuur 11 beschrijft de elf belangrijkste landen (en GPE) die in de loop der tijd hulp (hebben) ontvangen voor het basisonderwijs (met de DR Congo, Cambodja en het GPE in de top 3), met inbegrip van de steun toegewezen aan het GPE en andere bestemde multilaterale financiering. De programma's met landen als Cambodja, Rwanda, Burkina Faso, Mali en Vietnam worden geleidelijk aan stopgezet.

28 Van de 271 vermeldingen waren er slechts 253 die in hun profiel duidelijk naar de één of andere vorm van onderwijsactiviteit verwezen.
29 Er zijn enkele belangrijke uitzonderingen op het vlak van aanpak en schaal, zoals Mobile School NPO (zie kader 10)

4.3. Bespreking van de Belgische hulp aan het basisonderwijs

In dit deel brengen we elementen en bevindingen uit vorige delen bijeen voor een algemene analyse van de Belgische hulp aan het (basis)onderwijs. Dit is niet het resultaat van een uitgebreid evaluatieproces of een langetermijnonderzoek, maar veeleer een metareflectie en een bespreking van bestaande rapporten, studies, databanken, aangevuld met zorgvuldig gekozen interviews. Omdat het gaat om een ruim domein, vermeldt het rapport specifieke onderwerpen, zonder de ambitie om volledig te zijn.

Beperkte belangstelling voor onderwijs, maar er is een nieuwe sectorale strategienota op komst

Het is positief dat de federale overheid in de loop der jaren veel heeft geïnvesteerd in de onderwijssector; ze heeft enkele nieuwe hulpmodaliteiten en -principes in de onderwijssector uitgetest (sectorale budgetsteun, de EU-Gedragscode, ...), ze steunt het EDUCAID-platform en DGD heeft ook de financiering van het multilaterale GPE-initiatief verhoogd. Bovendien plant DGD in 2013 een nieuwe sectorale strategienota over onderwijs bekend te maken. Maar algemeen gesproken kon onderwijs als een van de hoofdsectoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking niet echt rekenen op veel aandacht en belangstelling van beleidsmakers en politici, op federaal noch op regionaal niveau. Die bevinding van de evaluatie van 2007 komt nu ook in dit onderzoek opnieuw naar voren. Drie zaken springen eruit: de beperkte beleidsvorming voor grote delen van de ODA voor onderwijs (studiebeurzen, TVET en secundair onderwijs); het gebrek aan harde beleidsdoelen voor de hulp aan het onderwijs; en het beperkte aantal onderwijsexperten op het hoofdkantoor van DGD en op het terrein. Bovendien is onderwijs voor het bilaterale kanaal de sector die aanwezig is in het kleinste aantal partnerlanden. Ten slotte, omdat twee van de vier belangrijkste onderwijsinterventies plaatshebben in kwetsbare staten (DR Congo en Palestina) en er geen plannen zijn om in de nabije toekomst onderwijsactiviteiten op te zetten in andere partnerlanden, bestaat het risico dat de hulp voor het onderwijs verder zal teruglopen. Op regionaal vlak heeft de huidige Vlaamse onderwijsminister de activiteiten van de Vlaamse overheid inzake ontwikkelingssamenwerking beperkt en betoont hij maar beperkte belangstelling om hulp voor de onderwijssector een actieve rol te laten spelen. In Wallonië-Brussel staan onderwijs en vorming vermeld als essentieel interventieterrein, maar de opgesomde activiteiten zijn vooral die van APEFE.

De redenen voor de beperkte belangstelling houdt verband met het feit dat:

- Onderwijs gaat over verandering op lange termijn en enkele van de resultaten van onderwijs zijn moeilijk te meten (behalve voor meer technische projecten voor, bijvoorbeeld, het leveren van materiaal zoals boeken of de bouw van scholen en enkele van de EFA-doelstellingen), waardoor beleidsmakers minder belangstelling hebben;
- De achtergrond en de deskundigheid van veel DGD-attachés en BTC-landendirecteuren hebben te maken met andere sectoren, waardoor er minder affiniteit is met de onderwijssector;
- Zoals al vermeld is de onderwijslobby traditioneel minder goed georganiseerd dan bijvoorbeeld de lobby voor gezondheidszorg of landbouw. Het nieuw opgerichte EDUCAID-platform kan wellicht die achterstand de komende jaren goedmaken;
- Er is geen systematisch onderzoek naar de Belgische ervaringen met onderwijs binnen ontwikkelingssamenwerking, de kennisuitwisseling is beperkt en de systemen voor kennisbeheer zijn vrij zwak, wat leidt tot een beperkt institutioneel geheugen voor actoren als DGD en BTC. Positief is wel dat zowel DGD als BTC onlangs nieuwe initiatieven hebben genomen om hun kennisbeheer te verbeteren.

Als gevolg van dat alles lijkt er binnen beleidskringen beperkte kennis en waardering te bestaan voor de specifieke meerwaarde van de Belgische activiteiten op het gebied van het onderwijs.

Hulp aan het basisonderwijs: doet België wat het zegt?

Sinds het eind van de jaren 1990 hebben Belgische beleidsmakers bij heel wat gelegenheden hun steun betuigd aan EFA en de MDG's en beleidsintenties geformuleerd om de steun aan het basisonderwijs uit te breiden. We kunnen echter niet concluderen dat het basisonderwijs een essentiële sector is geworden wat betreft omvang en strategische steun. De problemen beginnen al met de zwakke operationele omzetting van de beleidsintenties in verband met de agenda van EFA en de MDG's in termen van budgettoewijzing en het gebrek aan operationele streefdoelen. De financiering van het basisonderwijs is het voorbije decennium gestegen (maar kwam dan ook van een heel laag niveau), maar het relatieve aandeel van die financiering in het totale ODA-budget is sinds 2004 geleidelijk aan gedaald. Ten tweede is er momenteel geen geïntegreerd kader om er voor te zorgen dat de steun aan verschillende subsectoren van het onderwijs kan leiden tot een onderlinge versterking. Het hoger onderwijs – de subsector die het meeste steun krijgt – zou bijvoorbeeld zowel rechtstreeks als onrechtstreeks een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het basisonderwijs, maar die bijdrage is beperkt doordat slechts een klein deel van de studiebeurzen en de universitaire samenwerkingsprogramma's betrekking hebben op onderwijswetenschappen. Ten derde zou het ministerie zijn strategieën voor middenveldorganisaties die actief zijn op het vlak van onderwijs kunnen versterken, onder andere door het speelveld te verruimen van ngo's naar middenveldorganisaties, ook met betrekking tot de rol die middenveldorganisaties voor onderwijs kunnen spelen in humanitaire situaties en de steun aan de zorg en onderwijs van jonge kinderen.

Kader 11: Hulp aan het onderwijs als container voor moeilijk te plaatsen onkosten in de jaren 1980

In het verleden is het budget voor hulp aan het onderwijs deels gebruikt als een verpakking voor kosten die niet noodzakelijk bijdragen aan de ontwikkeling van de onderwijssector. Zo ging aan het eind van de jaren 1980 circa een derde van het budget op aan kosten voor Belgische scholen (15%) in Centraal-Afrika (die zorgden voor de kinderen van Belgische expats) en aan kosten in verband met de opleiding van militair personeel (16%) in Centraal-Afrika (ministerie van Defensie). Sinds de jaren 1990 is die praktijk ernstig ingeperkt en door de sterke daling van het aantal Belgische expats in Centraal-Afrika vertegenwoordigen de Belgische scholen momenteel slechts 0,3% van het budget voor de hulp aan onderwijs.

© Foto: Martha Adams 10x10

Kritische massa aan expertise bij de Belgische ontwikkelingsorganisaties m.b.t. de ondersteuning van de kwaliteit van het onderwijs in ontwikkelingslanden

Steun verlenen aan hervormingen van het onderwijs is een complexe aangelegenheid, omdat het vaak gaat om langetermijn processen, die plaatshebben in een sterk bureaucratische context en waarbij veel belanghebbenden betrokken zijn. Dit vereist dan ook gespecialiseerde kennis en deskundigheid. België heeft interessante ervaring opgedaan met hulp aan het onderwijs in ten minste drie kanalen[30]: de bilaterale samenwerking, de indirecte samenwerking (VVOB/APEFE, universitaire raden, ngo's) en waarschijnlijk ook met vierdepijlerinitiatieven (maar er is weinig bekend over hun specificiteit en de impact van hun werk). Voor het onderwerp van de kwaliteit van het onderwijs kan België in de eerste plaats bouwen op de aanwezigheid van de gespecialiseerde onderwijsagentschappen VVOB en APEFE[31]. De werking van die agentschappen is in de loop der jaren uitgegroeid van substitutieprogramma's tot complexe programma's begeleid door gespecialiseerde deskundigen en procesbegeleiders, in het geval van VVOB o.a. specifiek op het gebied van kwaliteitsvol basisonderwijs. Ten tweede heeft BTC in de loop der jaren een gespecialiseerde groep van medewerkers in Brussel en op het terrein opgebouwd. BTC geniet erkenning voor zijn expertise op het gebied van basisonderwijs en TVET in Centraal-Afrika. Ten derde is de uitgebreide universitaire samenwerking via VLIR-UOS en CIUF-CUD ook heel specifiek voor België, maar de kritische massa ligt in de studiebeurssystemen en de onderzoeksgebaseerde samenwerkingsprojecten op lange termijn, die allebei slechts deels werken aan institutionele versterking van de onderwijssector. In die context hebben enkele specifieke onderzoeksgroepen relevante expertise opgebouwd met betrekking tot de kwaliteit en equity van het onderwijs.

30 Het volume van hulp aan het onderwijs via het multilaterale kanaal is gering.

31 APEFE is ongeveer even groot als VVOB maar is actief op een veel groter aantal thematische terreinen dan VVOB, waaronder ook formeel en informeel onderwijs en vorming, landbouw, en gezondheidszorg en hygiëne.

Een kleine maar levendige onderwijsgemeenschap, die steeds meer inspanningen levert voor coördinatie

Traditioneel zijn ontwikkelingsorganisaties in de sector van de gezondheidszorg en de landbouw er veel beter dan de onderwijsgemeenschap in geslaagd om zich samen te organiseren om punten op de agenda te krijgen, om kennis uit te wisselen en voor lobby- en advocaywerk. In 2010 richtte België het EDUCAID-platform op, dat de belangrijkste onderwijsactoren bijeenbrengt in werkgroepen voor specifieke terreinen, technische bijeenkomsten organiseert over specifieke onderwerpen (equity), advies geeft aan de federale overheid en ondersteund wordt door een internetplatform. Dit initiatief geeft de actoren op het vlak van ontwikkeling van het onderwijs een stem en biedt hun de gelegenheid om in gesprek te treden met beleidsmakers en andere actoren. De belangrijkste uitdagingen voor het platform liggen nog altijd in het opbouwen van een gezamenlijke visie en een agenda met de onderwijsprioriteiten voor de toekomst en de uitwisseling met andere fora buiten de onderwijssfeer (bijvoorbeeld gezondheidszorg).

© Foto: Plan / Alf Berg

5. Aanbevelingen voor de Belgische hulp aan het basisonderwijs

Synthese

- **België kan een grotere en meer strategische rol spelen in de hulp aan het basisonderwijs.**
- **In dit deel schetsen we een aantal voorstellen van principes en overwegingen met betrekking tot de modaliteiten van de Belgische hulp aan het basisonderwijs.**
- **We reiken ook materiaal aan, in de vorm van drie verschillende scenario's, om de discussie te voeden over de toekomstige strategieën voor de hulp aan het basisonderwijs:**
  - **Scenario 1: Volledige integratie in het post-2015-kader**
  - **Scenario 2: Ontbrekende schakels**
  - **Scenario 3: Doorgedreven thematische specialisatie, los van de post-2015-agenda**

5.1. Moet het basisonderwijs een prioriteit zijn?

Er zijn in dit rapport voldoende elementen aangedragen die een vernieuwde aandacht voor het basisonderwijs in de Belgische ontwikkelingssamenwerking rechtvaardigen, zowel wat betreft de budgetten als de modaliteiten. Als België zijn beleidsintenties met betrekking tot EFA en de MDG's ernstig neemt, zouden er meer middelen naar het basisonderwijs moeten gaan. We zetten de belangrijkste argumenten daarvoor op een rijtje:

- Er bestaat een ruime internationale consensus dat basisonderwijs, met inbegrip van voorschools onderwijs, een essentiële bouwsteen is voor de andere onderwijsniveaus. Het basisonderwijs draagt op verschillende manieren bij tot het welzijn van individuele personen, hun familie en de ruimere samenleving.
- België heeft belangrijke capaciteit ontwikkeld met betrekking tot het basisonderwijs in het bilaterale kanaal, bij de VVOB/APEFE, in gespecialiseerde ngo's en in de universitaire samenwerking.
- De aandacht van de internationale gemeenschap zal geleidelijk aan verschuiven naar de kwaliteit van het basisonderwijs, een terrein waarop kleinere donoren gemakkelijker een zinvolle rol kunnen spelen, zonder dat daarvoor enorme budgetten voor infrastructuur nodig zijn. Er zijn afdoende bewijzen dat de kwaliteit van het onderwijs belangrijker is dan het aantal jaren scholing om hogere terugverdieneffecten van het onderwijs te bereiken voor individuele personen en de samenleving in haar geheel.
- Zowel in Wallonië als in Vlaanderen zijn er belangrijke competentiecentra op het gebied van basisonderwijs die technische ruggensteun kunnen bieden en innovatie in de ontwikkelingssector kunnen begeleiden (bv. over onderwerpen als voorschools onderwijs, leerlinggericht- of projectgericht onderwijs, wiskunde, lerarenopleiding en kwaliteitscontrole).

5.2. Algemene aanbevelingen

Voor we een aantal mogelijke scenario's voor de hulp aan het basisonderwijs voorstellen, geven we eerst enkele algemene aanbevelingen om mee te nemen in de toekomstige beleidsvorming.

Doel van de hulp aan het basisonderwijs

Als kleine ontwikkelingspartner heeft België waarschijnlijk het meest te bieden op het gebied van de kwaliteit van het onderwijs. Grotere spelers als DFID, GPE en de Wereldbank hebben de middelen om aanzienlijk te investeren in de toegang tot onderwijs.

Equity moet een tweede algemene doelstelling zijn, om te vermijden dat het streven naar kwaliteit van het onderwijs een doel op zich wordt en niet ten dienste staat van een meer gelijke toegang tot onderwijs van een goede kwaliteit.

Principes

De aanbevelingen van EDUCAID (2012) voor de Belgische overheid bevatten een aantal essentiële principes om mee te werken. Uit dit onderzoek zijn ook nog de volgende principes naar voren gekomen:

- *Een geïntegreerde aanpak op lange termijn* – de hulp aan het basisonderwijs moet op een geïntegreerde manier worden aangepakt, waarbij wordt nagegaan op welke manier de verschillende onderwijsniveaus aan de aanbodzijde (inclusief de Belgische universiteiten) een rol kunnen spelen bij het versterken van de systemen van basisonderwijs in het Zuiden. Er is ook nood aan een visie op lange termijn, met institutionele partnerschappen die langer duren dan een cyclus van 5 of 6 jaar;
- *Duidelijke beleidsdoelen* – de Belgische beleidsvorming voor hulp aan het onderwijs moet duidelijke en specifieke doelen hebben, ook op het gebied van budgettoewijzing en modaliteiten. Goed gefinancierde werkterreinen (zoals het hoger onderwijs en studiebeurzen) moeten voldoende aandacht krijgen in de sectorale beleidsnota's;
- *Betere theorie van verandering* – er is nood aan een meer strategische reflectie over de theorieën van verandering die de basis vormen voor het werk op het terrein. Dit gaat hand in hand met de nood aan realistischere doelstellingen en strategieën;
- *Ruimte verzekeren voor 'thick solutions' (Edwards, 2012)* – de Belgische hulp moet de verleiding weerstaan om als gevolg van de toegenomen binnenlandse druk en de kritische vragen bij de hulp, haar hulpstrategieën te beperken tot 'thin solutions' (die snel resultaten opleveren maar niet noodzakelijk bijdragen aan structurele verandering) ten koste van 'thick solutions' (die complexer en minder eenduidig zijn, maar het potentieel hebben om enkele van de basisoorzaken aan te pakken).

© Foto: Plan / Sigrid Spinnox

Modaliteiten

Met betrekking tot de modaliteiten van de programma's kunnen we de volgende aanbevelingen doen:

- *Specialisering* – met de proliferatie van het aantal ontwikkelingsactoren over de hele wereld neemt ook de concurrentie om middelen toe, wat betekent dat ontwikkelingsactoren nog meer onder druk staan om hun meerwaarde aan te tonen. Als kleine speler op het vlak van ontwikkelingssamenwerking moet België zich daarom verder specialiseren en zich toeleggen op een beperkt aantal werkterreinen, mechanismen en methoden, maar ook in geografisch opzicht, enzovoort.
- *Harmonisering* – de harmonisering moet op de eerste plaats gebeuren op het terrein, tussen de ontwikkelingsactoren die actief zijn in een bepaald land. Waar zinvol kan ook worden gedacht aan extra harmonisering tussen de Belgische actoren, maar dit mag niet de belangrijkste drijfveer zijn bij de pogingen tot harmonisering.
- *Interne capaciteitsversterking* – DGD heeft maar een beperkt aantal onderwijsspecialisten, zowel op het hoofdkantoor als op het terrein. Het is nodig om de interne capaciteit bij DGD op het vlak van verschillende aspecten van onderwijs en ontwikkeling verder te versterken.
- *De discussie aanvatten over wat thuishoort binnen het budget van de onderwijssector en wat onder het budget van andere sectoren moet vallen* – of hulpprogramma's al dan niet gecodeerd worden als 'onderwijs' is meer dan een zuivere coderingskwestie. Omdat veel donoren, waaronder ook België, het relatieve aandeel van een bepaalde sector binnen de totale ODA in de loop der jaren meestal vrij stabiel houden (binnen bepaalde grenzen), heeft de beslissing om bepaalde types activiteiten (met grote budgetten) te coderen als onderwijs gevolgen voor de steun aan andere onderwijsniveaus. Omdat de 'koek' in de meeste gevallen niet aanzienlijk groeit of krimpt in de loop der tijd, heeft een verhoging van het aandeel van een sub-sector gevolgen voor de andere sectoren. Het zou goed zijn voor de hele onderwijsgemeenschap dat er meer duidelijkheid komt wat moet worden beschouwd als hulp aan de onderwijssector en wat niet. Een belangrijk criterium moet de mate zijn waarin een programma in de eerste plaats al dan niet gericht is op de versterking van de onderwijssector in de partnerlanden.
- *Studiebeurzen laten renderen voor het basisonderwijs* – studiebeurzen zullen waarschijnlijk een belangrijk instrument blijven in de Belgische ontwikkelingssamenwerkingsportefeuille. Vanuit het oogpunt van het basisonderwijs zouden de beurzen meer kunnen bijdragen indien een bepaald aandeel ervan:
  - gericht is: wat betreft (1) (onderwijs) thema's; (2) doelgroepen (band met personeel/studenten verbonden aan onderwijsinstellingen); (3) proces (studiebeurzen verankerd in processen van institutionele ontwikkeling); en (4) geografisch (verbonden met lopende ontwikkelingsprogramma's);
  - berust op verdienste en gericht op equity: filters inbouwen om ervoor te zorgen dat de kans op een studiebeurs wordt aangeboden aan mensen met capaciteiten uit een kansarme omgeving;
  - uitgaat van een partnerschap: voortbouwen op de ervaringen van Duitsland met studiebeurzen, wat zou betekenen dat de beurzen in België niet worden gezien als een eenmalige ervaring maar als een levenslang engagement/partnerschap met de Belgische universiteiten.

5.3. Drie scenario's voor de toekomstige hulp aan het basisonderwijs

Naast de algemene aanbevelingen stellen we ook nog drie mogelijke scenario's voor de toekomstige hulp aan het basisonderwijs voor. Zij vertegenwoordigen verschillende alternatieven voor de huidige strategieën van de Belgische ontwikkelingssamenwerking[32], elk met hun eigen sterkten en zwakten. De scenario's voorzien een actieve rol voor de Belgische actoren die verder gaat dan de overdracht van middelen, maar ook een rol voorziet op het vlak van de inhoud of procesbegeleiding. Elk van de drie opties vergt moed en vastberadenheid om bepaalde beleidskeuzes te maken en andere achterwege te laten. Kiezen is verliezen zoals men zegt, maar het voordeel zou liggen in meer eensgezindheid over het doel en duidelijker strategieën. Deze scenario's moeten worden gezien als instrumenten voor discussie op collectief niveau over enkele fundamentele operationele principes voor de toekomst en niet als een poging om in de plaats te treden van de onafhankelijke besluitvorming in de verschillende organisaties. Zij worden eerder in zwart-wit termen voorgesteld, zonder al te veel nuances en zijn veeleer bedoeld om een discussie op gang te brengen dan als suggesties die rechtstreeks kunnen worden uitgevoerd.

32 De strategieën zijn in de eerste plaats gericht op de Belgische ontwikkelingsactoren. Het feit dat ze geen expliciet implicaties voor actoren in het Zuiden omvatten, mag niet worden geïnterpreteerd alsof die niet belangrijk zijn. Het is gewoon een gevolg van de invalshoek van dit onderzoek.

Scenario 1: Volledige integratie in het post-2015-kader

Hoofdbestanddelen

De ontwikkelingsdoelstellingen voor de periode na 2015 liggen nog niet vast, niet wat betreft de inhoud en evenmin de manier waarop ze zullen worden uitgewerkt. Het is niet duidelijk of er zowel onderwijsdoelstellingen in het algemene post-2015-kader zouden komen als afzonderlijke doelen ter opvolging van het EFA-kader. Daarnaast valt wel te verwachten dat er ten minste doelstellingen bij zullen zijn met betrekking tot leerdoelen (kwaliteit van het onderwijs) en enkele maatregelen op het vlak van equity en dat gebruik zal worden gemaakt van de structuur van het GPE. De basisbestanddelen worden dus al duidelijk. Het scenario van volledige integratie in het post-2015-kader zou het volgende vergen:

- Een collectieve reflectie in België, maar ook in de partnerlanden, over de rol die de verschillende actoren kunnen spelen om een optimale bijdrage te leveren aan het post-2015-kader voor onderwijs.
- Meer financiering en steun voor het post-2015-kader, met ook meer steun voor het GPE en een beperking van de investeringen in andere subsectoren buiten het post-2015-kader.

Implicaties voor de verschillende actoren

Actor	Mogelijke implicaties
EDUCAID / lokale fora	De mogelijkheid overwegen om 1 of 2 van de toekomstige ontwikkelingsdoelstellingen voor onderwijs uit te kiezen om zich specifiek op toe te spitsen. Streven naar meer coherentie in de acties van de verschillende partners, niet noodzakelijk via gezamenlijke interventiekaders, maar via akkoorden over de optimale rol van de verschillende actoren in het post-2015-kader, waaronder ook steun opbouwen voor post-2015 in België.
Bilaterale hulp	De nieuwe bilaterale onderwijsprogramma's sterk afstemmen op de landenprogramma's van het GPE.
Universitaire samenwerking	Een deel (10-20%) van de studiebeurssystemen, de institutionele interuniversitaire samenwerking en de universitaire samenwerking voor onderzoek hervormen ter ondersteuning van de landenprogramma's van het GPE (op operationeel vlak).
VVOB/APEFE	Een aanzienlijk deel van de landenprogramma's toewijzen als ondersteuning van het werk van het GPE (bv. als technische ondersteunende partner of als 'broker').
Multilateraal	Een groter budget voor ondersteuning van het GPE en andere aanverwante initiatieven in het post-2015-kader.
Middenveld-organisaties	Samenwerken met middenveldorganisaties en nationale netwerken in het Zuiden om eventuele ontbrekende aspecten bij de uitvoering van het GPE vast te stellen en innovatieve benaderingen uit te testen. Ruime interpretatie van middenveldorganisaties.
Vierdepijler-initiatieven	Een dialoog opzetten over de bijdrage die kleine vierdepijlerinitiatieven kunnen leveren aan de onderwijsdoelstellingen van de post-2015-agenda.

SWOT-analyse voor het scenario van de 'volledige integratie in de post-2015-agenda'

Sterktes	Zwaktes
• De verwachte aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs (leerdoelen) binnen het post-2015-kader past goed bij het profiel van België en zijn mogelijke rol als kleine donor. • Een duidelijk toegespitste aandacht en een collectieve agenda voor de Belgische onderwijsgemeenschap, met kansen voor interne capaciteitsopbouw en uitwisseling. • Waardering van de internationale donorgemeenschap en het ruimere publiek voor een loyaal 'multilateraal' optreden.	• Om pragmatische redenen zullen de leerdoelen waarschijnlijk in aantal en inhoud worden beperkt (vooral kunnen lezen en schrijven en rekenen), wat een risico inhoudt voor een te beperkte interpretatie van kwaliteit van onderwijs. • België blijft een kleine speler in de post-2015-agenda en zijn bijdrage dreigt te verdwijnen tussen die van de grote donoren, met enig risico van identiteitsverlies na een zekere tijd. • Minder flexibiliteit in de landenprogramma's om in te gaan op noden buiten het GPE-kader. • Vergt omschakeling van de Belgische actoren, ook van sommigen delen van de universitaire samenwerking, wat wellicht kan botsen met de agenda van onderzoeksdepartementen. • Het GPE is niet actief in alle partnerlanden van België.
Kansen	**Bedreigingen**
• Voortbouwen op bestaande ervaring met GPE-begeleiding en interactie in Oeganda en Burundi. • Kan ook nieuwe financiering voor Belgische actoren aantrekken van andere verdedigers van de post-2015 agenda.	• De Belgische hulp zou afhankelijk worden van de agenda van grote spelers in het GPE-kader. • Risico van verlies van een deel van de onderwijservaring op andere terreinen.

Scenario 2: scenario van de ontbrekende schakels

Hoofdbestanddelen

Dit scenario sluit ook aan bij de post-2015-agenda, maar volgt een andere aanpak. Het berust op het argument dat België als kleine donor heel strategisch zijn eigen niche moet kiezen. In plaats van alle eieren volledig in de mand van de toekomstige post-2015-agenda te leggen, met het risico te verdwijnen tussen de grotere institutionele spelers, zou België kunnen proberen enkele van de ontbrekende schakels te voorzien. Door specifiek na te gaan wat het algemene post-2015-programma over het hoofd ziet, zou België een zinvolle aanvullende rol kunnen spelen, indien het die goed kiest. Dat zou onder andere het volgende inhouden:

- Een gezamenlijke analyse van het nieuwe post-2015-kader met de partners in de landen, om structurele hiaten te zoeken, bijvoorbeeld met betrekking tot het gebrek aan aandacht voor ECCE, een ruimere definitie van de kwaliteit van onderwijs, inspelen op de noden van jongeren die niet naar school gaan, meer aandacht voor het lager secundair onderwijs of de instroom van leerkrachten zonder de nodige kwalificaties.
- De Belgische actoren kiezen een beperkt aantal thema's in dialoog met hun partners, thema's die haalbaar en beheersbaar zijn voor steun door een kleine donor. Bij die aanpak moeten andere belangrijke donoren en het GPE actief betrokken worden om negatieve reacties te vermijden omdat men zogezegd 'solo slim' speelt.
- De strategieën kunnen variëren, maar zouden over het algemeen gericht zijn op het mobiliseren van andere middelen om enkele van de structurele hiaten (omwille van de beperkte middelen van de Belgische hulp) aan te pakken en ondersteuning te bieden aan nationale platforms en beleidsmakers om die thema's meer prominent op de agenda te plaatsen.
- Voor technische actoren zou technische ondersteuning om tekorten of problemen met bestaande initiatieven aan te pakken een relevante opdracht kunnen zijn.

Implicaties voor de verschillende actoren

Actor	Mogelijke implicaties
EDUCAID / lokale fora	Zich specialiseren in de analyse van de ontbrekende schakels in het post-2015-kader, met de steun van universitair onderzoek. De gezamenlijke reflectie van de verschillende actoren op Belgisch en/of lokaal niveau begeleiden.
Bilaterale hulp	Dit scenario vergt nauwe samenwerking met nationale partners, een taak die kan worden opgenomen door het bilaterale kanaal. Om een loskoppeling van het werk van de GPE-actoren te voorkomen, begeleiden de bilaterale kanalen ook de dialoog met andere onderwijsinitiatieven. Dit kanaal speelt ook een rol op het vlak van programma-uitvoering (cf. VVOB/APEFE: technische ondersteuning en procesbegeleiding, brokering en convening).
Universitaire samenwerking	Onderzoekservaring opbouwen voor thema's die te maken hebben met de 'ontbrekende schakels'. Een deel (10-20%) van de studiebeurssystemen, institutionele interuniversitaire samenwerking en de universitaire samenwerking voor onderzoek hervormen ter ondersteuning van de 'ontbrekende schakels'.
VVOB/APEFE	Zich specialiseren in de technische ondersteuning, procesbegeleiding en brokering en convening voor specifieke terreinen van de agenda van de 'ontbrekende schakels'. En eventueel ook de samenwerking bevorderen tussen programma's en Belgische onderzoeksexpertise (via VLIR-UOS / CIUF-CUD).
Multilateraal	Financiële steun aan het GPE is in dit scenario nog gerechtvaardigd, maar zou lager zijn dan in scenario 1.
Middenveld-organisaties	Via hun lokale netwerken zouden de middenveldorganisaties kunnen meehelpen bij het identificeren van ontbrekende schakels. Tijdens de uitvoering zouden de middenveldorganisaties een bijdrage kunnen leveren door hun respectieve rol te spelen: waakhond, lobby en advocacy, gemeenschapsontwikkeling, capaciteitsopbouw en dienstverlening op specifieke terreinen.
Vierdepijler-initiatieven	Een dialoog opzetten over de bijdrage die kleine vierdepijlerinitiatieven kunnen leveren aan de ontbrekende schakels. Dit zou kunnen door te experimenteren met innovatieve benaderingen op kleine schaal.

SWOT-analyse voor het scenario van de 'ontbrekende schakels'

Sterktes	Zwaktes
• België kan zijn rol als kleine speler goed uitspelen door ontbrekende schakels in specifieke niches aan te pakken. • Belangrijk om tegengewicht te bieden voor enkele van de negatieve neveneffecten van de grote/dominante internationale kaders. • België zou beter zichtbaar kunnen worden door de alternatieve rol die het speelt op het terrein.	• Afhankelijk van keuzes buiten de eigen invloedssfeer (België raapt de steken op die anderen laten vallen). • De bestaande beleidsdialoog tussen België en de partnerlanden zou expliciet rekening moeten houden met deze strategie en haar opnemen in de programma's voor bilaterale samenwerking. • Bij de keuze van landen zouden er enkele bijkomende beperkingen zijn door de gerichtheid op thema's die verband houden met 'ontbrekende schakels'. • Deze strategie is moeilijker te communiceren aan het bredere publiek.
Kansen	**Bedreigingen**
• Kan leiden tot interne capaciteitsopbouw bij Belgische organisaties om te komen tot gezamenlijke analysekaders en gespecialiseerde acties gericht op meerwaarde.	• Deze rol is ingewikkelder en daardoor is het misschien moeilijker om volgehouden en langdurige steun te krijgen van de Belgische beleidsmakers en politici.

Scenario 3: Doorgedreven thematische specialisatie, los van de post-2015-agenda

Hoofdbestanddelen

Sommige donoren hebben geleidelijk aan hun eigen expertise in specifieke subsectoren opgebouwd, door consequent op hun eigen thematische terrein te blijven ook al verschoof de aandacht van het hulpsysteem naar andere thema's. Zwitserland heeft bijvoorbeeld steun verleend voor TVET, ook toen grote delen van de donorgemeenschap dat niet als een prioriteit beschouwden. Het grote voordeel van die aanpak is dat Belgische organisaties systematisch ervaring en erkenning hebben kunnen opbouwen met betrekking tot specifieke thema's en niches. Dit zou onder andere de volgende stappen kunnen vergen:

- Gezamenlijke reflectie over thema's die relevant zijn voor de Belgische hulp aan het onderwijs: strategische analyse van de bestaande capaciteit, niches en complementaire rollen ten opzichte van andere actoren. Keuze van een beperkt aantal thema's per organisatie.
- Doorgedreven specialisatie op die thematische terreinen, grotendeels losgekoppeld van het post-2015-proces. Waar zinvol moet worden gezocht naar afstemming, maar er wordt niet geprobeerd om al de verschillende trends en 'modes' in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking te volgen.
- Engagement op lange termijn voor die thema's in specifieke landen (10 tot 20 jaar).

Implicaties voor de verschillende actoren

Actor	Mogelijke implicaties
EDUCAID / lokale fora	De gezamenlijke denkoefening over belangrijke thematische terreinen voor de algemene agenda van de Belgische ontwikkelingsactoren in het onderwijs begeleiden. De gezamenlijke reflectie tussen de verschillende actoren op Belgische en/of lokaal niveau bevorderen.
Bilaterale hulp **Universitaire samenwerking** **VVOB/APEFE** **Multilateraal** **Middenveldorganisaties** **Vierdepijlerinitiatieven**	• Voor alle actoren vereist dit een diepgaande strategische analysis om een heel beperkt aantal kernthema's te bepalen. Die hoeven niet dezelfde te zijn voor alle Belgische organisaties, zolang ze maar op de een of andere manier verband houden met een specifieke subsector of die subsectoren ondersteunen. • Vervolgens is geleidelijke interne capaciteitsopbouw nodig, het systematisch delen van ervaringen, enzovoort.

SWOT-analyse voor het scenario van 'doorgedreven specialisatie'

Sterktes	Zwaktes
• Geleidelijke ontwikkeling van capaciteit op specifieke terreinen van het onderwijs: grotere geloofwaardigheid en meer erkenning. • Het is mogelijk om op lange termijn samen te werken met partnerorganisaties in een specifiek land.	• Eventueel de negatieve perceptie dat België niet voldoende de internationale agenda volgt. • Minder flexibiliteit om in te spelen op nieuwe thema's die opduiken bij de interactie met de partnerlanden.
Kansen	**Bedreigingen**
• Organisaties als VVOB en Via Don Bosco zijn al gespecialiseerde nichespelers en hebben partnerschappen op lange termijn gesloten. • Na een zekere tijd moeten de expertise en de geloofwaardigheid op specifieke terreinen zich uiten in toegang tot netwerken en partnerschappen van een grote kwaliteit en eventueel nieuwe middelen om te werken op een grotere schaal.	• Kan moeilijker zijn om bijkomende externe financiering aan te trekken indien de activiteiten geen verband houden met de post-2015-agenda. • Deze benadering vereist een langdurig engagement voor bepaalde thema's. Nieuwe politieke leiders zouden onder druk kunnen komen om na een bepaalde tijd opnieuw over te stappen naar het post-2015-kader en het idee van specialisatie te laten varen.

© Foto: Plan / Alf Berg

6. Bijlagen

6.1. Lijst van geïnterviewde personen en bijgewoonde bijeenkomsten

- EDUCAID-vergadering, werkgroep basisonderwijs, Brussel, 8 november 2012
- Brian Tomlinson, consultant, Aidwatch, Canada (via Skype), 9 november 2012
- Dennis Sinyolo, coördinator in de afdeling 'Education and Employment' van EI, Education International (EI), Brussel, 8 november 2012
- Conferentie World Teacher's Day, Belgische Technische Coöperatie, Brussel, 11 oktober 2012
- Wendy Braeken, Belgische Technische Coöperatie (BTC), Brussel, 21 november 2012
- Global EFA Meeting (GEM), een vergadering op wereldniveau om de vorderingen op het gebied van EFA kritisch te evalueren, op basis van het Global Monitoring Report 2012 en regionale en nationale verslagen, Parijs, Frankrijk, 22 november 2012
- Kwame Akyeampong, Senior Policy Analyst UNESCO, Parijs, Frankrijk, 22 november 2012
- Elise Legault, Programmadeskundige (onderwijsfinanciering) bij UNESCO Statistics, UNESCO Canada (via Skype), 6 december 2012
- Walter Dhondt, voormalig onderwijsadviseur BTC en ABOS (ex-DGD), Gent, 26 november 2012
- Niels De Block, onderwijsadviseur BTC België, Leuven, 30 november 2012
- Antoon Van Broeckhoven, statistische dienst, DGD, België (technische vragen over de DGD-databank), 6-8 februari 2013
- Jan Deceuster, onderwijsadviseur, BTC Oeganda (via Skype), 3 december 2012
- Karen Mundy, Associate Dean-Research and Professor and Canada Research Chair in the Department of Leadership, Higher and Adult Education, Ontario Institute for Studies in Education, Canada (via Skype), 13 december 2012
- Hans De Greve, medewerker beleidsbeïnvloeding Plan België, Brussel, 31 januari 2013
- EDUCAID-vergadering, werkgroep basisonderwijs en TVET, 18 februari 2013

6.2. Literatuurlijst

- ActionAid (2012), People's Action in Practice: ActionAid's Human-Rights Based Approach 2.0, ActionAld, VK
- Adams, A. (2012), The Education Link: Why Learning is Central to the Post-2015 Global Development Agenda, Working Paper 8, Centre for Universal Education, Brookings Institute
- Amnesty International (2012), HAKI ZETU - ESC rights in Practice: The Right to Education, AI, Nederland
- Baser, H., Morgan, P. (2008), Capacity, Change and Performance: Study Report, European Centre for Development Policy Management, Maastricht, Nederland
- Beatty, A., Pritchett, L. (2012), From Schooling Goals to Learning Goals: How Fast Can Student Learning Improve?, CGD Policy Paper 012, Center for Global Development, september 2012
- Bergh, G. (2013), Proposals on Education Post-2015: Lots of ambition but mind the gaps, UKFIET Community of practice, blog, bekeken in maart 2013
- Bensalah, K., Sinclair, M., Hadj Nacer, F., Commisso, A. en Bokhari, S. (2000), Education in situations of emergency and crisis: Challenges for the new century, World education forum: Education for all 2000 assessment, Parijs, UNESCO.
- Booth, D. (2012), Development as a Collective Action Problem: Addressing the Real Challenges of African Governance, Synthesis Report of the Africa Power and Politics Programme, Overseas Development Institute, London, VK
- BTC (2010), Panorama des Programmes 2006-2008 de Bourses Octroyées par la Belgique et Développés par les principaux Organismes Partenaires, Belgische Technische Coöperatie, Brussel
- Burnett, N., Felsman, C. (2012), Post-2015 Education MDGs, Results for Development Institute en Overseas Development Institute, London
- De Bruyn, T., Godin, J. (2010), L'Emergence de Nouveaux Acteurs de la Solidarité Internationale en Wallonie et à Bruxelles: une Enquête Exploratoire sur le "Quatrième Pilier", HIVA-KU Leuven
- Develtere, P. , Stessens, J. (2006), De vierde pijler van de ontwikkelingssamenwerking in Vlaanderen: de opmars van de levensverbeteraar, HIVA – KU Leuven
- DFID (2010), Learning for All: DFID's Education Strategy 2010-2015, Department for International Development, London, VK
- DFID (2011), DFID's Approach to Value for Money (VfM), Department for International Development, London, VK

- DGIS (2002), Strategienota Onderwijs en Vorming, Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, België
- EFC en South Research (2007), Thematische evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de educatiesector, Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, België
- EDUCAID (2012), Aanbevelingen voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in de Sector van Onderwijs en Vorming, Belgisch Platform voor Onderwijs en Ontwikkeling, Brussel, België
- Edwards, M., Hulme (1998), Too Close For Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations, World Development, 24, p. 961-973.
- GPE (2011), Statement of Principles on Effective Aid for Education, verklarnig van 2 pagina's Global Partnership for Education, Busan 4HLF, 2011
- GPE (2012), Making Education Aid More Effective: Monitoring Exercise on Aid Effectiveness in the Education Sector, Global Partnership for Education, Washington, VS
- Green, D. (2013a), What Have we Learned from 5 Years of Research on African Power and Politics?, From Poverty to Power blog, bekeken in februari 2013
- Green, D. (2013b), So What do I take Away from The Great Evidence Debate? Final thoughts (for now), From Poverty to Power blog, bekeken in februari 2013
- Hanushek, E.A., Woessman, L. (2009), Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes and causation, CESifo Working Paper No. 2523
- Huyse et al. (2010), Evaluation of NGO partnerships aimed at capacity development: Final report of evaluation of 40 Belgian NGO partnerships, Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken
- IOB (2011), Lessons Learnt: Synthesis of Literature on the Effectiveness of Investments in Education, IOB-evaluatie, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Nederlands ministerie van Buitenlandse Zaken
- Legault, E. (2012), Untangling aid in national education budgets, Technical note prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2012, UNESCO, Canada
- Maclean, R., Jagannathan, S., Sarvi, J. (2013), Skills Development for Inclusive and Sustainable Growth in Developing Asia-Pacifi c, Technical and Vocational Education and training: Issues, Concerns and Prospects, 19, Aziatische Ontwikkelingsbank
- MacGrath, S. (2012), What can we Learn From the Past 50 Years of Education-for-Development in Africa for the beyond 2015 debate?, NORRAG blog, september 2012
- Mundy, K. (2008), From NGOs to SCOs: Social Citizenship, Civil Society and "Education for All", An Agenda for Further Research, Current Issues in Comparative Education, Vol. 10(1/2), p. 32-40, Colombia University
- Mundy, K., Haggerty, M., Sivasubramaniam, M., Cherry, S., Maclure, R. (2010), Civil society, basic education, and sector-wide aid: insights from Sub-Saharan Africa, Development in Practice, Vol. 0:4-5, p. 484-497
- Mundy, K., Menashy, F. (2012), The World Bank, the International Finance Corporation, and Private Sector Participation in Basic Education: Examining the Education Sector Strategy 2020, Education Strategy in the Developing Xorld: Revising the World Bank's Education Policy, International Perspectives on Education and Society, Volume 16, p. 113-131
- ODI (2013), Post-2015.org: Tracking Future Development Goals, Overseas Development Institute, bekeken in februari 2013
- OECD (2007), Education and Training Policy, No More Failures: Ten Steps to Equity in Education, OESO, Parijs
- OECD (2012), Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A strategic approach to skills policies, OESO, Parijs
- OECD-DAC (2006), The challenge of Capacity Development: working Towards Good Practice, OESO-DAC, Parijs, Frankrijk
- OECD-DAC (2010), Belgium: Development Assistance Committee Peer Review 2010, OESO-DAC, Parijs, Frankrijk
- Pawson, R. en Tilley, N. (1999), Realistic Evaluation, London, Sage
- Pritchett, L. (2001), Where has all the education gone? The World Bank Economic Review, 15(3), p. 367-391.
- Sen, A. K. (1985), Commodities and Capabilities, Oxford, Oxford University Press
- Ukiwo, U. (2007), Education, horizontal inequalities and ethnic relations in Nigeria, International Journal of Educational Development, Vol. 27 (3), p. 266-281
- UNESCO (2007), UNESCO Operational Definition of Basic Education, UNESCO, Parijs, Frankrijk
- UNESCO (2012), EFA Global Monitoring Report 2012, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation, Parijs, Frankrijk
- UNESCO (2013), Private Sector Should Boost Finance for Education, Education for All Global Monitoring Report, Policy Paper 05, UNESCO, januari 2013
- Vaes, S., Huyse, H. (2012), Development Cooperation 2020: Research Report, 11.11.11 Leerstoel Ontwikkelingssamenwerking, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA – KU Leuven)

© Foto: Plan

Plan België vzw
Ravensteingalerij 3 B5
1000 Brussel – België

T +32 (0)2 504 60 12
F +32 (0)2 504 60 59

hans.degreve@planbelgie.be

www.planbelgie.be

www.facebook.com/planfans

Met de steun van DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING .be

De ngo Plan België, lid van de internationale Plan-koepel, werkt sinds 1983 met en voor de meest kwetsbare kinderen en hun gemeenschap in het Zuiden en gaat de strijd aan met armoede, onrecht en ongelijkheid. In 50 van de armste landen van Afrika, Azië en Latijns-Amerika, geven we kinderen de kans om hun rechten op te eisen en hun wereld te veranderen. In België sensibiliseren we het grote publiek en zetten we kinderrechten op de agenda van scholen, media en politici.

FSC www.fsc.org MIX Paper from responsible sources FSC® C019064

V.U.: Plan België vzw, D. Van Maele, Ravensteingalerij 3 B5, 1000 Brussel