



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 06.03.2002
COM(2002) 116 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**INZAKE DE ROL VAN ONDERWIJS EN SCHOLING IN DE
ARMOEDEBESTRIJDING IN ONTWIKKELINGSLANDEN**

SAMENVATTING

Het doel van deze mededeling is te benadrukken dat onderwijs een centrale rol speelt bij armoedebestrijding en ontwikkeling en een algemeen kader te presenteren voor de doelstellingen, prioriteiten en methoden van de Gemeenschap en haar lidstaten op het gebied van onderwijs en scholing in ontwikkelingslanden.

In deze mededeling worden de sectorale steunprogramma's opnieuw bekeken **in het licht van de armoedebestrijding en recente internationale afspraken, als aanvulling op het ontwikkelingsbeleid en de andere donors**. Beoogd wordt alle steunmethoden te richten op onderwijs en scholing **richtsnoeren te bieden voor de Gemeenschap**.

De mededeling erkent dat de landen de belangrijkste rol spelen en stelt drie prioriteiten vast voor de communautaire steun: **het basisonderwijs, met name primair onderwijs en lerarenopleiding, beroepsgerichte opleiding en hoger onderwijs, met name op regionaal niveau**.

De strategie die gevolgd moet worden is in de eerste plaats het basisonderwijs te ondersteunen (zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin) en ervoor te zorgen dat jongens en meisjes een aanvaardbaar scholingsniveau bereiken; vervolgens moet beroepsgerichte opleiding ondersteund worden. Hoger onderwijs moet vooral op regionaal niveau behandeld worden.

De volgende uitgangspunten moeten in de politieke dialoog over het onderwijs- en scholingsbeleid gevolgd worden:

- Er moeten meer middelen komen voor onderwijs en scholing, met name voor de armste landen en bevolkingsgroepen;
- De Gemeenschap kan in bepaalde gevallen de vaste lasten op de onderwijsbegrotingen overnemen;
- Ontwikkelingslanden moeten het rendement en de kwaliteit van hun onderwijssystemen verbeteren;
- Ze moeten de toegankelijkheid van het primair onderwijs verbeteren door ernaar te streven dit verplicht en gratis te maken;
- Gelijke kansen voor mannen en vrouwen zijn essentieel;
- Bij de onderwijsprogramma's moet rekening gehouden met het verband tussen aids en onderwijs;
- Bij het voorkomen van conflicten, tijdens en na conflicten moet rekening gehouden worden met onderwijsvraagstukken om kinderen, met name meisjes, te beschermen.

Wat de politieke en beleidsmatige dialoog betreft, zal de Commissie haar programmeringskader gebruiken (de nationale strategiedocumenten), en voor de landen die in aanmerking komen voor het HIPC-initiatief door de partnerlanden uitgewerkte strategiedocumenten inzake armoedebestrijding.

De aanpak voor het bepalen en uitvoeren van de onderwijsprioriteiten in ontwikkelingslanden door de gemeenschap zal uiteindelijk gebaseerd worden op de volgende richtsnoeren:

- sectorale aanpak;
- rekening houden met het macro-economisch kader;
- rekening houden met de behoeften en participatie van de armen;
- participatie van de degenen die bij onderwijs betrokken zijn en van de samenleving in het algemeen;
- steun voor de institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw;
- controle van de activiteiten en de resultaten (indicatoren);
- meer coördinatie en complementariteit tussen alle partners.

Sectorale onderwijssteun zal zoveel mogelijk plaatsvinden in de vorm van macro-economische steun op basis van sectorprogramma's die het resultaat zijn van een dialoog tussen alle betrokken partijen.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	2
I. INLEIDING	6
II. ONDERWIJS EN SCHOLING: KERNELEMENTEN VAN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE	6
1. Onderwijs en scholing als onderdeel van de strijd tegen armoede.....	6
2. De actie van de ontwikkelingslanden.....	7
3. Internationale afspraken	7
4. Maatregelen van de financiers en de Gemeenschap.....	8
III. PRIORITEITEN OP HET GEBIED VAN ONDERWIJS EN SCHOLING IN HET KADER VAN DE ARMOEDEBESTRIJDING	9
1. Basisonderwijs, met name het primair onderwijs, en lerarenopleiding	9
2. Beroepsopleiding en de ontwikkeling van kwalificaties: rekening houden met de onderwijsvraag	14
3. Hoger onderwijs	15
IV. UITVOERING VAN DE PRIORITEITEN VAN DE GEMEENSCHAP MET BETREKKING TOT ONDERWIJS EN SCHOLING	16
1. Politieke dialoog: de nationale strategiedocumenten (NSD's) van de Gemeenschap en de strategiedocumenten inzake armoedebestrijding (PRSP's) van de partnerlanden	17
2. De sectoroverschrijdende aanpak ("sector wide approach").....	17
3. Samenhang met macro-economische en begrotingssteun.....	18
4. Rekening houden met de behoeften van en de participatie door armen.....	18
5. Participatie van de betrokkenen in de onderwijssector (met inbegrip van de particuliere sector) en de samenleving in brede zin	19
6. Steun voor de institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw	20
7. Controle van de activiteiten en de resultaten (indicatoren);.....	20
8. De financieringsinstrumenten	21
V. SAMENHANG, COÖRDINATIE EN COMPLEMENTARITEIT TUSSEN DE FINANCIERS	22
VI. CONCLUSIE	23

Bijlage 1: Definities.....	24
Bijlage 2: De situatie in het onderwijs	25
Bijlage 3: Aandeel van onderwijs in het algemeen en basisonderwijs in de totale hoeveelheid openbare ontwikkelingshulp (DAC-landen)	27
Bijlage 4: Beleid van de lidstaten op het gebied van onderwijs en scholing	28
Bijlage 5: Communautaire samenwerking op het gebied van onderwijs en scholing.....	34
Bijlage 6: Evaluatie van de communautaire onderwijssteun in de ACS-landen	35
Bijlage 7: Gemeenschappelijk samenwerkingskader met betrekking tot hoger onderwijs	37
Bijlage 8: Gedragscode ten behoeve van de financiers in de onderwijssector.....	39
Bijlage 9: De indicatoren.....	41

I. INLEIDING

1. Onderwijs en scholing spelen een sleutelrol bij de strijd tegen armoede en voor ontwikkeling. Dit wordt bevestigd door een aantal afspraken die de internationale gemeenschap gemaakt heeft.

Op het forum van Dakar (“Onderwijs voor iedereen”) van april 2000 is bevestigd dat de internationale gemeenschap ervoor wil zorgen dat in 2015 primair onderwijs voor iedereen verplicht is en zijn de afspraken daarover uitgebreid.

In de ontwikkelingsdoelstellingen voor dit millennium is voor onderwijs bepaald dat voor 2015 bereikt moet zijn dat alle kinderen (jongens en meisjes) minstens primair onderwijs afronden.

In hun Gezamenlijke verklaring van november 2000 hebben de Commissie en de Raad bevestigd dat het belangrijkste doel van het communautaire ontwikkelingsbeleid de bestrijding, en uiteindelijk de verdwijning, van armoede moet zijn. In dit verband hebben de Commissie en de Raad nader bepaald dat het bevorderen **van een gelijke toegang tot de sociale dienstverlening, te weten gezondheid en onderwijs**, een essentieel onderdeel is van de armoedebestrijding.

2. Dientengevolge beoogt deze mededeling een nieuw kader van richtsnoeren te presenteren voor de Gemeenschap, waarin nader bepaald is in welke zin **steun voor onderwijs¹ en scholing bij kan dragen aan de armoedebestrijding in ontwikkelingslanden.**

II. ONDERWIJS EN SCHOLING: KERNELEMENTEN VAN DE STRIJD TEGEN ARMOEDE

1. Onderwijs en scholing als onderdeel van de strijd tegen armoede

Onderwijs en scholing hebben een sterke positieve invloed op **de gezondheid, sociale en politieke participatie, gelijke kansen voor mannen en vrouwen, de economische groeicijfers, het inkomen en de productiviteit, met name in het kader van een billijke herverdeling van de vruchten van die groei.** In dit verband biedt het onderwijs een basisniveau van vaardigheden die de toegang tot werk vergemakkelijken, met name voor hen die niet verdergaan met secundair onderwijs.

Parallel daaraan heeft onderwijs een positief effect **in termen van goed bestuur:** onderwijs kan een sleutelrol spelen bij het vergroten van de capaciteit en het eisen van meer transparantie en verantwoordelijkheid van de autoriteiten, waardoor de lokale middelen en de overheid beter benut kunnen worden.

¹ In bijlage 1 zijn de verschillende onderwijs- en scholingsniveaus gedefinieerd.

Daarnaast is bewezen dat het basisonderwijs zich niet kan ontwikkelen, en de economie niet kan groeien zonder een onderwijssysteem waarin een groot aantal docenten en leerlingen verder worden opgeleid dan het basisonderwijs, ook op universitair niveau. **Het onderwijs moet zich dus op evenwichtige wijze ontwikkelen**, dat wil zeggen dat ervoor gezorgd moet worden dat de systemen leerlingen afleveren op verschillende niveaus, en dat hun kennis en vaardigheden overeenkomen met de vraag op de arbeidsmarkt.

In bijlage 2 staan de cijfers met betrekking tot de onderwijssituatie, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden.

2. De actie van de ontwikkelingslanden

De ervaring leert dat ontwikkelingslanden een cruciale rol spelen bij het afstemmen van hun beleid en acties op het onderwijs- en scholingssysteem. Sommige landen zijn erin geslaagd de scholingsgraad aanzienlijk te verhogen, ook al zijn er nog steeds grote problemen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.

De belangrijkste maatregelen op dit gebied zijn: toename van de voor onderwijssystemen gereserveerde middelen, goed bestuur, een geloofwaardig en stabiel macro-economisch kader, overname van de hervormingen door de regeringen.

Andere landen zijn er niet in geslaagd hun internationale verplichtingen te vertalen in begrotingstoewijzingen en voorrang te geven aan initiatieven ten bate van de allerarmsten.

De deelname aan het onderwijs neemt in het algemeen wel toe, maar niet snel genoeg. De demografische toename heeft ook een algemeen negatief effect op de ontwikkeling van het schoolbezoek in de wereld: dit is nog steeds het geval ondanks de dalende geboortecijfers, die overigens zeer sterk variëren per regio.

3. Internationale afspraken

- Tijdens de **sociale top van Kopenhagen (1995)** hebben de ontwikkelingslanden zich er ook toe verplicht meer geld uit te trekken voor de sociale sector. In dit verband werd men het eens over hantering van het 20/20-principe op vrijwillige basis: **20% van de steun gaat naar de sociale basisvoorzieningen van de ontwikkelingslanden, evenals 20% van de begroting van de landen zelf.**
- In het **actiekader voor “Onderwijs voor Iedereen” (april 2000)** werd herhaald dat de internationale gemeenschap zich inzet voor steun aan het basisonderwijs in het kader van de ontwikkelingsdoelstellingen voor het millennium, door de steun te doen toenemen en uit te breiden naar andere doelstellingen binnen de sector: **“geen enkel land dat zich serieus inzet voor het basisonderwijs zal zijn inspanningen niet beloond zien vanwege een gebrek aan middelen”**. De afgesproken doelstellingen kunnen als volgt samengevat worden:

- algemene verklaring wat betreft onderwijs en bescherming van jonge kinderen en het verwerven van vaardigheden voor het leven door jongeren;
- verplicht en gratis basisonderwijs voor iedereen in 2015;
- een verbetering van 50% van het alfabetiseringsniveau van volwassenen, en met name vrouwen, vóór 2015;
- opheffen van de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen in 2005 en het bewerkstelligen van gelijkheid in 2015 in het primaire en secundaire onderwijs;
- verbetering in alle opzichten van de kwaliteit van het onderwijs, meetbaar aan de hand van erkende en kwantificeerbare resultaten.

4. Maatregelen van de financiers en de Gemeenschap

- Nu de openbare ontwikkelingshulp (ODA) stagneert, hebben de financiers in het algemeen hun bijdrage aan het onderwijs in de ontwikkelingslanden niet vergroot. Op dit moment wordt naar schatting gemiddeld 10% van de ODA van alle leden van het DAC samen besteed aan onderwijssteun: dit loopt uiteen van 3% voor de steun van de VS tot 12% voor de gezamenlijke hulp van de Gemeenschap en haar lidstaten (zie bijlage 3). Het aandeel voor het basisonderwijs is constant gebleven, namelijk 15% van de onderwijssteun, wat neerkomt op 1,5% van de steun van de DAC-landen!
- Een recente externe evaluatie van het proces van totstandkoming van de PRSP's toont aan dat bij de 24 landen die momenteel gebruik maken van het HIPC-initiatief de sociale sectoren niet noodzakelijkerwijs versterkt worden. Zelfs na verlichting van de schuld zullen deze landen slechts tussen de 3 en 5% van hun BBP voor de sociale sectoren reserveren, terwijl driekwart van deze landen in 2001 meer dan 10% van hun inkomsten hebben besteed aan het afbetalen van hun schulden.
- De cijfers in bijlage 3 tonen aan dat de lidstaten in het algemeen geen voorrang geven aan het basisonderwijs ten opzichte van de andere sub-sectoren; evenmin aan onderwijs in het algemeen ten opzichte van de andere steunsectoren. Het is niet gemakkelijk om de comparatieve voordelen te bepalen die bepaalde lidstaten of de Commissie zouden kunnen hebben op dit gebied. De Wereldbank besteedt momenteel 7% van haar middelen aan onderwijs, in de vorm van leningen (1 miljard dollar per jaar).
- De huidige communautaire steun voor de sector als geheel wordt beschreven in bijlage 5, met een zwaartepunt in Azië en Afrika ten zuiden van de Sahara. Steun voor onderwijs en scholing vormt ongeveer 6% van de totale hulp van de Gemeenschap; een belangrijk deel daarvan gaat naar het basisonderwijs. Eind 2001 bedroegen de lopende investeringen van de Gemeenschap bijna twee miljard euro.
- **Een recente evaluatie van de communautaire steun aan de ACS-landen** voor onderwijs in het kader van het 7^e en 8^e EOF (1990-2000) toont aan dat de hulp voor onderwijs nominaal, maar niet wezenlijk is toegenomen. De prioriteitsverandering naar het basisonderwijs heeft een positief effect gehad op de hoeveelheid middelen die gereserveerd worden voor dit onderwijsniveau, maar het verband tussen onderwijs en armoedebestrijding is pas erkend nadat de meeste onderwijsprogramma's al geformuleerd waren. Gericht macro-economische steun wordt beschouwd als een benadering waardoor meer geld beschikbaar komt voor het onderwijssysteem. De

evaluatie toont aan de andere kant aan dat er nog grote inspanningen nodig zijn wat de invloed en de kwaliteit van de onderwijssteun betreft. Gepleit wordt voor een beperking van het aantal projecten, een sectorale aanpak, institutionele versterking en meer coördinatie tussen de donors (bijlage 6).

Bij de programmering van het 9^e EOF (ACS) en de programmering voor de andere regio's houdt de Commissie rekening met de lessen uit deze evaluatie.

III. PRIORITEITEN OP HET GEBIED VAN ONDERWIJS EN SCHOLING IN HET KADER VAN DE ARMOEDEBESTRIJDING

De Gemeenschap heeft de volgende prioriteiten op het gebied van onderwijs en scholing:

- basisonderwijs (en met name primair onderwijs) en lerarenopleiding;
- beroepsgerichte opleiding;
- hoger onderwijs, met name op regionaal niveau.

Bij het vaststellen van deze prioriteiten:

- voldoet de Commissie aan de behoefte om prioriteiten te concentreren zodat de landen er meer bij betrokken zijn en er coördinatie en complementariteit bestaat met de andere financiers, met name de lidstaten;
- is zij zich ervan bewust dat het in de praktijk niet mogelijk is het ene onderwijsniveau los te zien van het andere, noch het onderwijssysteem van de externe context waardoor het in het beroepsleven en de maatschappij verankerd is.
- sluit zij aan bij de unaniem tijdens het forum van Dakar aanvaarde beleidsprioriteit om ervoor te zorgen dat kinderen gratis basisonderwijs kunnen genieten, tijdens de vroege kinderjaren en op primair niveau (formeel en niet-formeel).

1. Basisonderwijs, met name het primair onderwijs, en lerarenopleiding

a) De totale middelen voor onderwijs, met name het primair onderwijs, moeten aanzienlijk toenemen.

- De regeringen van de ontwikkelingslanden zijn als eerste verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid "Onderwijs voor Iedereen". Een duidelijk teken van de inzet voor dit beleid is de mate waarin **financiële middelen worden vrijgemaakt voor onderwijs**, en met name **het primair onderwijs**, wat het belangrijkste onderdeel van het basisonderwijs is, en het onderdeel waarin de Gemeenschap een belangrijke rol als katalysator kan spelen, vooral via begrotingssteun en door ervoor te zorgen dat de middelen gericht besteed worden aan kansarme regio's en doelgroepen en aan landen waar de andere financiers zich onvoldoende op onderwijs richten.

- De internationale gemeenschap zal de voorkeur geven aan landen die zich duidelijk het meest inzetten voor “Onderwijs voor Iedereen”, met name de landen die rekening houden met de behoeften van de armste bevolkingsroepen, die het schoolbezoek van meisjes stimuleren en obstakels uit de weg ruimen voor de toegang tot onderwijs, zoals bijvoorbeeld de kosten van onderwijs.

b) Het rendement van de onderwijssystemen moet verbeterd worden.

Een toename van de onderwijsuitgaven op zichzelf leidt niet tot vooruitgang in het onderwijs; al naargelang het land bestaan er grote verschillen in opbrengst in vergelijking met de middelen.

De landen moeten dus het rendement van hun onderwijssystemen verbeteren. De landen die daarin slagen, worden gekenmerkt door een combinatie van hoge uitgaven voor het basisonderwijs, lage kosten per eenheid en een laag percentage zittenblijvers.

Daarom moeten de financiers met de begunstigde landen overleggen over hun onderwijsbeleid, zodat de financiële hulp maximaal effect kan sorteren. In dit verband kan de discussie over de hoogte van de voor het onderwijs benodigde bedragen **niet in het algemeen** plaatsvinden, **maar alleen per land**.

c) De landen moeten de toegangsmogelijkheden tot het onderwijs vergroten en het basisonderwijs geleidelijk gratis toegankelijk maken.

Indien ouders de schoolkosten voor hun rekening moeten nemen, ook al is het maar gedeeltelijk, schrikt dit hen vaak af om hun kinderen naar school te sturen. **Wereldwijd bestaat er nu overeenstemming dat het basisonderwijs universeel en gratis moet zijn (“Onderwijs voor Iedereen”).**

Indien een land besluit het primair onderwijs gratis en verplicht te maken, heeft dat land extra financiële middelen nodig. De Gemeenschap zal derhalve de landen moeten helpen die zich serieus bereid hebben getoond deze weg in te slaan.

Indien een zo groot mogelijk aantal kinderen naar school gaat, vormt dat ook een middel om kinderarbeid tegen te gaan en Conventie 182, waarin de extreme vormen van kinderarbeid worden verboden, te respecteren. Dit maakt deel uit van de **fundamentele conventies van de IAO**; de Gemeenschap heeft zich verbonden tot de toepassing daarvan.

d) De onderwijsbegrotingen zouden zich dus op de dringendste behoeften moeten richten, voor arme en kwetsbare bevolkingsgroepen die slechts in beperkte mate toegang hebben tot scholing.

De prioritaire gebieden zijn in hoofdzaak: **het platteland** in vergelijking met stedelijk gebied, waar het schoolbezoek gemakkelijker is en het bruto percentage schoolgaande kinderen duidelijk hoger ligt, ook al kunnen grote armoedeproblemen in de steden het naar school gaan van de kinderen belemmeren; **meisjes** en vrouwen; **kinderen en volwassenen** met specifieke onderwijsbehoeften (gehandicapten, wezen); **autochtone bevolkingsgroepen**, waarbij rekening moet worden gehouden met specifieke behoeften, met name door middel van een interculturele dialoog.

In dit opzicht moet serieus rekening worden gehouden met **het evenwicht tussen stad en platteland**. Dat houdt in dat kinderen die op het platteland onderwijs gevolgd hebben, gestimuleerd moeten worden hun studie of opleiding ter plaatse voort te zetten, wat inhoudt dat de instellingen voor beroeps-, secundair en hoger onderwijs op het niveau van de districten moeten worden gevestigd. De Gemeenschap moet daarom tijdens het decentralisatieproces voorrang geven aan **financiële steun op districtsniveau in de ontvangende landen, binnen de sectorale programma's**.

Dat rekening gehouden wordt met deze dringende behoeften moet blijken uit de bouw van meer scholen, dichterbij gebieden waar de kansarme bevolkingsgroepen zich bevinden, en **door de opleiding van meer docenten in die gebieden**.

e) **Gelijkheid tussen de seksen is een basisvoorwaarde voor toegankelijkheid, billijkheid en kwaliteit van het onderwijs.**

“Onderwijs voor Iedereen” maakt zich sterk voor gelijkheid tussen de seksen in het onderwijs, want ook al neemt het verschil in scholing tussen jongens en meisjes af, meisjes liggen nog altijd achter. Dat houdt in dat onderwijsbeleid ondersteund zou moeten worden door genderanalyses. Aan de andere kant houden genderanalyses ook in dat specifieke maatregelen genomen worden op het gebied van de lerarenopleiding; dat de programma's moeten leiden tot een toegenomen onderwijsvraag voor meisjes en tot mogelijkheden voor vrouwelijke docenten.

Om de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen in het onderwijssysteem te bestrijden, doet de Commissie de volgende aanbevelingen voor de besprekingen over strategieën per land en de sectorale programma's:

- een nationaal beleid om de positie van vrouwen te verbeteren;
- campagnes om ouders ervan bewust te maken dat het belangrijk is om hun dochters naar school te sturen;
- leerprogramma's en onderwijsmaterialen waarin geen genderstereotypen voorkomen;
- betere en beter verdeelde onderwijsinfrastructuur en -faciliteiten, met name op het platteland, **omdat de afstand tot de school een groot obstakel is voor het naar school gaan van meisjes**; dit geldt met name voor de voortzetting van de opleiding op secundair niveau (internaten dienen zo dicht mogelijk bij de leerlingen gevestigd te zijn);
- de ouders actief stimuleren een goede keus te maken in de opleiding voor hun dochters, ook op niet-traditionele gebieden;
- maatregelen om de aanwezigheid van vrouwen in het docentenkorps te vergroten;
- analyse- en statistische instrumenten om de prestaties van meisjes goed te kunnen meten;
- overleg met en deelname van de doelgroepen tijdens de programmering van onderwijsacties (gezinnen, deskundigen, ngo's...).

- f) **Het accent moet zowel op de kwaliteit als op de kwantiteit van het onderwijs liggen.**

Kwaliteitsverbetering heeft te maken met de inhoud van de sectorale programma's en de mate waarin die zijn aangepast aan de lokale situatie; hierin hebben de autoriteiten van de betreffende landen en de leden van de samenleving die actief zijn in het onderwijs het beste inzicht. Daarvoor is het noodzakelijk dat de landen ook voorrang geven aan **het verwerven van vaardigheden door de leerlingen, en niet alleen aan het aantal leerlingen dat naar school gaat.**

Het kwaliteitsvraagstuk heeft ook te maken met **het stimuleren van de onderwijsvraag.** Als voorbeelden van programma's die het belang van onderwijs onderstrepen, kunnen we noemen: zorg voor jonge kinderen ("Onderwijs voor Iedereen"), activiteiten die het onderwijs aan meisjes stimuleren, beschikbaarheid van faciliteiten voor het secundair onderwijs; alfabetiseringsprogramma's voor volwassenen, partnerschappen tussen scholen, ouders en gemeenschappen, steunmaatregelen ter verbetering van de gezondheid van kinderen op school (voeding, schoolkantines).

In specifiekere zin zijn de maatregelen die bijdragen aan kwaliteitsverbetering: lokale participatie van de gemeenschappen in de manier waarop met onderwijsvraagstukken wordt omgegaan; **toename van het aantal docenten en schoolhoofden en verbetering van hun positie en opleiding**, wat in dit verband absolute prioriteit heeft. De onderwijsprogramma's moeten praktisch en flexibel zijn. Er moeten mogelijkheden zijn om de onderwijsprestaties te controleren en te evalueren, zodat de vooruitgang ook in niet-kwantitatieve zin gemeten kan worden. De beschikbaarheid en het juiste gebruik van geschikte onderwijsmaterialen (schoolboeken) is eveneens van belang.

De taal die in het onderwijs gebruikt wordt (met name de moedertaal en de voertaal) speelt een cruciale rol in de toegankelijkheid en de kwaliteit van het onderwijs.

In veel Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara en in Zuid-Azië is de onderwijssector zwak. **Ontwikkeling, onderhoud en een goede keuze van de vestigingsplaats van de schoolgebouwen** spelen een belangrijke rol in de kwaliteit van de resultaten. In dat opzicht moet benadrukt worden dat het heel belangrijk is de scholen zo dicht mogelijk bij de leerlingen te vestigen.

De Commissie benadrukt ook dat het belangrijk is om, wanneer mogelijk, in het onderwijsprogramma kernbegrippen op het gebied van **mensenrechten en democratie** aan de orde te laten komen, **in het kader van onderwijs waarbij vrede en het respecteren van culturele diversiteit gestimuleerd worden.**

- g) **Ontwikkelingslanden en financiers moeten veel meer aandacht besteden aan de gevolgen van aids voor het onderwijssysteem.**

Aids heeft zijn weerslag op het onderwijs en het onderwijs kan een centrale rol spelen bij het voorkomen van de ziekte en de gezondheidstoestand van mensen die besmet zijn.

- Aids heeft op twee manieren invloed op het onderwijssysteem: aan de ene kant wordt er steeds meer druk uitgeoefend op het onderwijssysteem om voorlichting te geven met betrekking tot aids. Aan de andere kant kan aids negatieve gevolgen hebben voor het schoolsysteem (minder leerlingen en leerkrachten, dus minder klassen), alsmede

voor de manier waarop geleerd en onderwezen wordt en op de kwaliteit van het onderwijs (vanwege de hogere absentiegraad van leerlingen en leerkrachten).

- Een gebrek aan scholing en armoede vormen grote obstakels in de strijd tegen aids. Onderwijs kan een belangrijke rol spelen bij zowel het beperken van de verspreiding van aids als bij de aanpak van de gevolgen ervan. Onderwijs kan gedrag stimuleren dat het besmettingsgevaar beperkt. De ervaringen in Thailand en Oeganda wijzen uit dat de politieke wil van regeringen om onderwijs te gebruiken in de strijd tegen aids, door middel van de invoering van specifieke lessen in de onderwijsprogramma's een positief effect op het aantal ziektegevallen heeft.
- Andere middelen om dit doel te bereiken zijn: zorgen voor geschikte didactische materialen, werving van docenten met behulp van specifieke steun, specifieke opvang van leerlingen en wezen, versterking van de communautaire sociale fondsen, informatiecampagnes op scholen, invoering van specifieke onderwijsprogramma's in gezondheidsprogramma's.

h) Het onderwijs moet beschermd en hersteld worden tijdens en na conflictsituaties.

De helft van de kinderen die niet naar school gaan, woont in landen waar een crisissituatie heerst of net voorbij is (ongeveer 73 landen in de wereld), en 82% van de 113 miljoen kinderen van schoolgaande leeftijd die geen toegang hebben tot basisonderwijs woont eveneens in die landen.

In het kader van maatregelen die genomen worden in het kader van het voorkomen van conflicten, zou onderwijs een essentiële rol moeten spelen om de sociale cohesie en een klimaat van vrede te bevorderen. In dit verband zijn de curricula, de leerboeken en de taal die in het onderwijs gebruikt wordt bepalende elementen.

Tijdens conflictperiodes worden onderwijssystemen verwoest. Er moeten dan bijzondere maatregelen genomen worden om kinderen, met name meisjes, te beschermen en een minimum aan onderwijsvoorzieningen te handhaven.

Landen die zich in een overgangssituatie bevinden, waar een conflict heerst of net afgelopen is, beschikken niet over duidelijk beleid dat sterk genoeg is. Deze landen moeten niet aan hun lot overgelaten worden en ze moeten, net als de landen die wel degelijke programma's ontwikkeld hebben, de noodzakelijke hulp ontvangen waardoor ze ooit de doelstellingen van "Onderwijs voor Iedereen" kunnen bereiken.

Na afloop van een conflict moeten regeringen en financiers de scholeninfrastructuur weer opbouwen en de nodige personele middelen ter beschikking stellen zodat de scholen weer van start kunnen gaan.

In haar mededelingen over de samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (COM(1996)153 van april 1996 en COM(2001)153 def.) heeft de Commissie benadrukt dat het noodzakelijk is dat noodmaatregelen rekening houden met ontwikkelingsdoelstellingen op de langere termijn; dat geldt met name voor onderwijs.

In praktische zin zouden de Gemeenschap en de lidstaten de volgende principes overeen moeten komen:

- onderwijs moet een wezenlijke plaats innemen in het beleid ten tijde van crisissituaties;
- onderwijs is een fundamenteel element van wederopbouwprogramma's.

i) **De kennis van de onderwijsprogramma's die relevant zijn voor ontwikkeling moet vergroot worden.**

De kennisuitbreiding richt zich **ten eerste op de noodzakelijke verbetering van de statistieken over onderwijs en scholing**. Veel ontwikkelingslanden beschikken namelijk niet over alle gegevens die nodig zijn om een goed onderwijsbeleid op te zetten. Goede gegevens kunnen helpen bij het vaststellen welke groepen grote problemen hebben op het gebied van het volgen en afronden van onderwijs, alsmede de financieringsbehoeften. Voor de donors zijn betrouwbare statistieken ook een noodzakelijk middel voor de programmering, het beheer en de evaluatie van de hulp.

Ten tweede is deze uitbreiding gericht op **de verdieping en uitwisseling van kennis** over de manier waarop onderwijsbeleid wordt opgezet en uitgevoerd, en over de lessen die andere landen hieruit kunnen trekken om succesvol te zijn, zelfs al moet men voorzichtig zijn met het in een ander land herhalen van hervormingen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kwaliteit van het onderwijs, gelijkheid tussen mannen en vrouwen en onderwijs op afstand.

2. **Beroepsopleiding en de ontwikkeling van kwalificaties: rekening houden met de onderwijsvraag**

- a) Opleiding kan geschieden in gespecialiseerde centra, via leerlingenschappen, door opleiding op afstand met behulp van moderne technologie of direct op de werkplek. Het is bekend dat technisch onderwijs en beroepsopleiding noodzakelijk zijn voor een onderwijssysteem om een alternatief te bieden aan leerlingen die het schoolsysteem verlaten en die het geschoold personeel kunnen gaan vormen dat noodzakelijk is voor de formele en de informele sector. Pogingen om van scholen een centrum te maken waarin algemeen onderwijs en beroepsopleiding gecombineerd worden, hebben echter vrijwel altijd geleid tot een achteruitgang van het onderwijsniveau, zonder dat de beroepsopleiding een niveau bereikte dat door de werkgevers in de formele sector erkend kon worden.
- b) Het is daarvoor nodig beleid, systemen en processen te ondersteunen die **de onderwijsvraag en de verwerving van de nodige kwalificaties stimuleren die bijdragen aan de economische groei van een land**, de toename van de productiviteit, en de prestaties van de werknemers. Hieruit volgt dat er bij elk ontwikkelingsbeleid naar gestreefd moet worden de complexe relaties tussen onderwijs, kwalificatie en werkgelegenheid te verdiepen in het kader van een geïntegreerd armoedebestrijdingsbeleid.

- c) Dit houdt in dat de ontwikkelingslanden **een vernieuwende aanpak moeten hanteren, die verder gaat dan de officiële onderwijssector, waarbij meisjes de gelegenheid krijgen hun opleiding voort te zetten na het basisonderwijs, de zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd en, daarmee samenhangend, met name vrouwen gemakkelijker toegang krijgen tot andere vormen van kapitaal (grond, krediet), waardoor gunstige omstandigheden worden geschapen voor de uitbreiding van de particuliere sector en levenslang leren gegarandeerd wordt.** In dit verband is het van essentieel belang de verwerving van kwalificaties te ontwikkelen in de alfabetiseringsprogramma's voor volwassenen, met name voor vrouwen.

Evenzo zouden middelbare scholen **banden met de arbeidsmarkt** moeten onderhouden teneinde het percentage schoolgaande leerlingen te vergroten. Bedrijven zouden **partnerschappen** moeten aangaan met de scholen om de synergie tussen school en bedrijfsleven te versterken.

- d) Dit houdt in dat er een **actief arbeidsmarktbeleid** opgezet moet worden, **gekoppeld aan de ontwikkeling van kwalificaties en werkgelegenheid**, dat de volgende onderdelen kan hebben: hulp bij het zoeken van werk, het verbeteren van de dienstverlening op het gebied van werkgelegenheid, gerichte opleidingsprogramma's in combinatie met een vervangend inkomen, directe steun bij het scheppen van werkgelegenheid en andere maatregelen gekoppeld aan de begeleidende structurele beleidslijnen, waaronder de ontwikkeling van de particuliere sector. Bij een dergelijke aanpak is het ook van belang nauw samen te werken met het bedrijfsleven, zodat in specifieke economische sectoren vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. **Dit zou voor de Gemeenschap een prioriteit moeten zijn in het kader van de politieke dialoog.**

De eerder genoemde noodzaak om de kwaliteit van het onderwijs, het aantal docenten, de kwaliteit van de statistieken en de uitwisseling van kennis te verbeteren, geldt ook voor beroepsgerichte scholing.

3. Hoger onderwijs

- a) Steun voor het hoger onderwijs is een noodzakelijk element van het "Onderwijs voor Iedereen"-beleid. Docenten en leerplanontwikkelaars worden opgeleid aan instellingen voor hoger onderwijs, en die instellingen zijn ook centra voor onderwijsonderzoek. Steun voor het academisch en technisch hoger onderwijs en het hoger beroepsonderwijs is even noodzakelijk als voor het basisonderwijs.

Steun voor het hoger onderwijs is ook noodzakelijk voor de institutionele ontwikkeling van een land. De institutionele ontwikkeling is een belangrijk programmaonderdeel in alle sectoren van de ontwikkelingssamenwerking geworden.

In dit verband kan informatie- en communicatietechnologie (ICT) een positieve invloed hebben op het beheer, de uitvoering, de inhoud en de kwaliteit van de diensten op onderwijsgebied in de hele wereld. ICT is **een middel, en geen doel op zich** en biedt met name mogelijkheden voor de verbetering van de organisatie van de onderwijssystemen, de toegankelijkheid ervan (steun voor lerarenopleidingen, voor vreemde-talenonderwijs, voor opleidingen overzee) en de kwaliteit (breder kennisaanbod, steun voor netwerken tussen instellingen).

Dit geldt bijvoorbeeld voor onderwijs op afstand voor de lerarenopleidingen.

- b) **Samenwerking op het gebied van hoger onderwijs tussen Europese instellingen en instellingen in derde landen lijkt een bijzonder goede methode op hoger onderwijs en onderzoek in die landen te stimuleren. Deze samenwerking zal vooral op regionaal niveau gestimuleerd worden.**
- c) In dit opzicht moet de Gemeenschap beter letten op de invloed van het wegtrekken van geschoolde mensen naar ontwikkelde landen, en hiermee rekening houden bij ander communautair beleid. Ze moet zich er ook van vergewissen dat het beleid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking geen oneerlijke concurrentie vormt voor de capaciteit van een land om zichzelf te ontwikkelen nu deze **hersenvlucht** van Noord naar Zuid ongekende vormen heeft aangenomen.

De Commissie zal ook zorgen voor samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en het overige communautaire beleid.

- d) De Commissie ziet haar eigen acties op dit gebied als een noodzakelijke bijdrage aan de **versterking van de institutionele en administratieve capaciteit van de begunstigde landen**. Deze aanpak van de Commissie neemt een vaste vorm aan in haar **Gemeenschappelijk samenwerkingskader met betrekking tot hoger onderwijs** (bijlage 7).

IV. UITVOERING VAN DE PRIORITEITEN VAN DE GEMEENSCHAP MET BETREKKING TOT ONDERWIJS EN SCHOLING

De prioriteiten van de Gemeenschap op het gebied van onderwijs en scholing zullen uitgevoerd worden door middel van de volgende strategische opties:

1. Politieke en strategische dialoog met de landen, door middel van de nationale strategiedocumenten en de strategiedocumenten inzake armoedebestrijding;
2. Sectorale aanpak;
3. Rekening houden met macro-economische en begrotingssteun;
4. Rekening houden met de behoeften van en participatie door de armen;
5. Participatie van de betrokkenen in de onderwijssector en de samenleving in brede zin;
6. Steun voor institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw;
7. Controle van de activiteiten en de resultaten (indicatoren);
8. Financieringsinstrumenten (vaste lasten).

1. **Politieke dialoog: de nationale strategiedocumenten (NSD's) van de Gemeenschap en de strategiedocumenten inzake armoedebestrijding (PRSP's) van de partnerlanden**

- a) In het onlangs goedgekeurde kader van de nationale strategiedocumenten (NSD's) is expliciet de analyse voorzien van het beleid van het begunstigde land. Het doel van de NSD's is om een kader te creëren voor de samenwerking met de Gemeenschap dat aansluit op en steun biedt aan de ontwikkelingsinspanningen van het land zoals deze verwoord zijn in het nationale ontwikkelingsbeleid. Onderwijs en scholing is een van de prioritaire sectoren tijdens de dialoog over de programmering.
- b) Eind 1999 werden de PRSP's ingesteld, wat een belangrijke verandering in de hulp vormde, omdat het initiatief wordt gelegd bij de begunstigde landen door armoedebestrijding tot het centrale punt van het ontwikkelingsbeleid te maken. De PRSP's zijn beleidsdocumenten van regeringen, die opgesteld worden na overleg met de burgers en de particuliere sector, waarin de armoede in een land geanalyseerd wordt en een programma wordt voorgesteld om deze te bestrijden.

Onderwijs en scholing zijn een prioriteit binnen de PRSP's omdat ze een essentiële bijdrage leveren aan de armoedebestrijding. De financiers, en met name de Commissie, moeten erop toezien dat de PRSP's in overeenstemming zijn met de verplichtingen die aangegaan zijn tijdens het Forum van Dakar over "Onderwijs voor Iedereen", met name wat betreft de steun voor het basisonderwijs.

2. **De sectoroverschrijdende aanpak ("sector wide approach")**

- a) De Commissie heeft een voorkeur voor een **sectorale aanpak in het onderwijs**; de Commissie heeft op dit gebied het acquis van de internationale gemeenschap ontwikkeld. Voor de uitvoering van deze aanpak is het essentieel dat **de begunstigde landen zich het beleid en de uitvoering eigen maken** (ownership). Beoogd wordt de onderwijssector als geheel te beschouwen; het is een voortdurend dynamisch proces; sub-sectorale steun is altijd mogelijk zolang deze geplaatst kan worden in de algemene context van de sector; een essentieel onderdeel is dat de landen zich het beleid en de uitvoering eigen maken. De sectorale aanpak in het onderwijs moet hand in hand gaan met robuuste controle- en evaluatiesystemen en meer gericht zijn op de resultaten.
- b) De steun van de financiers moet zich over lange tijd uitstrekken, want er kunnen geen snelle resultaten bereikt worden, met name in de sociale sectoren. De landen moeten er ook op kunnen rekenen dat de buitenlandse hulp een zekere regelmaat kent, met name voor het onderwijs, dat, meer dan andere sectoren, een overheidstaak is die door de staat ingericht wordt.
- c) De sectorale aanpak heeft als voordeel dat een kader geboden wordt voor de **samenwerkingsacties op onderwijsgebied**. Maar in veel landen wordt de beschreven sectorale aanpak nog niet gehanteerd; in dat geval kan de aanpak **met institutionele versterking** gericht worden op sub-sectoren of gebieden waar een minimumcapaciteit bestaat. Bij de financiering van onderwijsprogramma's zal rekening gehouden worden met de stand van zaken in de hele sector.

3. Samenhang met macro-economische en begrotingssteun

- a) Een sectorale aanpak veronderstelt een gezonde macro-economische situatie en een heldere en efficiënte begroting, waarin de specifieke financiële kenmerken van de onderwijssector gemakkelijk ingepast kunnen worden. Er zal dus gestreefd worden naar meer coherentie in de sectorale en de economische hervormingsprogramma's zodat de economische hervormingen meer ten goede komen aan de doelstellingen van de sociale sectoren, met name onderwijs.
- b) De Gemeenschap moet er door middel van het vaststellen van resultaatsindicatoren op toezien dat **er middelen besteed worden aan onderwijs en scholing, overeenkomstig de internationale verplichtingen (ontwikkelingsdoelstellingen voor het millennium) en gedeeltelijk het financieringstekort op de onderwijsbegrotingen aanvullen**, op voorwaarde dat de ontwikkelingslanden hun doelstellingen grondig wijzigen.
- c) **In dit verband zal de Gemeenschap de voorkeur geven aan macro-economische steun, in het kader van een dialoog met de regering over het onderwijsbeleid** en de uitvoering daarvan; op basis van de controle- en resultaatsindicatoren zou toezicht gehouden moeten worden op **de uitgaven op middellange termijn** van de regering, de ontwikkeling van de voor onderwijs gereserveerde bedragen, en de bereikte resultaten. Er zal een sectorale aanpak worden toegepast. Dit houdt in dat er **omvangrijke institutionele steun** zal moeten zijn voor de landen en de delegaties, zodat ze het effect van de begrotingssteun kunnen versterken, de macro-economische steun kunnen koppelen aan de resultaten in de onderwijssector en beoordelingssystemen voor de prestaties met betrekking tot onderwijs kunnen opzetten of versterken.
- d) Macro-economische steun alleen is niet voldoende voor het onderwijs, zelfs als deze steun gekoppeld is aan resultaatsindicatoren met betrekking tot onderwijs. Er kan niet echt rekening gehouden worden met sectoraal sub-beleid of met de noodzaak om de partnerlanden te helpen met het vaststellen van aangepast onderwijsbeleid. Aan de andere kant moet rekening gehouden worden met het feit dat de Gemeenschap en de lidstaten verschillende praktijken op dit gebied hebben, en er bestaan ook verschillen tussen geografische gebieden en regio's.

Overeenkomstig het macro-economisch kader zal de Gemeenschap de onderwijssector steunen via sectorale programma's die gebaseerd zijn op een dialoog met alle partners.

4. Rekening houden met de behoeften van en de participatie door armen

Een groot gevaar van de sectorale aanpak met betrekking tot onderwijs is dat de degenen die onder de armoedegrens leven buiten het systeem vallen en niet kunnen profiteren van de verbeterde toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs.

Op regeringsniveau moet ervoor worden gezorgd dat de op armoede toegespitste onderwijsacties worden geïntegreerd in de programmering en de uitvoering van de begroting op middellange termijn. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat er gesneden wordt in de uitgaven voor de bescherming van armen. De gezamenlijke

evaluaties van de financiers spelen een belangrijke rol bij het consolideren van de doelstellingen van armoedebestrijding via praktische maatregelen.

De keuzes die gemaakt zijn in het kader van de macro-economische programma's of de directe sectorale steun zouden omwille van de rechtvaardigheid allereerst ten goede moeten komen aan de meest kansarme bevolkingsgroepen die niet noodzakelijkerwijs toegang hebben tot deze diensten.

Degenen die gebruik maken van openbaar onderwijs moet gevraagd worden wat zij vinden van de doelstellingen van het door de financiers gesteunde sectoraal beleid voordat het wordt aangenomen door de regering. Ze moeten ook betrokken worden bij de uitvoering van het beleid.

Bij de opzet van sectorale programma's moet rekening gehouden worden met de specifieke behoeften van bepaalde regio's of kansarme groepen aan onderwijsaanbod (schooldichtheid, scholen op het platteland, betere toegankelijkheid).

Uitgaande van decentralisering van de aan onderwijs gerelateerde diensten, moeten er mechanismen zijn waardoor degenen die gebruik maken van deze diensten de resultaten kunnen controleren.

Ten slotte zijn de prioriteiten voor het basisonderwijs en voor onderwijs voor meisjes belangrijke elementen van de armoedebestrijding in de programma's van de overheidsuitgaven.

5. Participatie van de betrokkenen in de onderwijssector (met inbegrip van de particuliere sector) en de samenleving in brede zin

De participatie van de betrokkenen en van de samenleving moet als een prioriteit gezien worden, waar dus naar gestreefd moet worden, met name met de associaties van ouders en docenten. Dit kan alleen werken als op lokaal niveau gezorgd wordt voor reële financieringscapaciteit.

De participatie van de betrokkenen kan ook gestimuleerd worden door decentraliseringsbeleid. Dit houdt in dat zowel de landen als de donors de toewijzing van middelen aan gebruikers moeten kunnen controleren. In dit verband zouden "participatory social assessments" op meer systematische wijze gebruikt moeten worden, met name in het kader van het sectorale beleid. Decentralisering kan ook leiden tot mobilisering van de betrokkenen, vooral als deze de evaluatie van de onderwijsacties op zich kunnen nemen.

Dat veel belang gehecht wordt aan degenen die betrokken zijn bij de onderwijssector, houdt ook in dat rekening gehouden moet worden met **de "particuliere" onderwijssector**, die in sommige landen **een belangrijke bijdrage kan leveren aan zowel de kwantiteit als de kwaliteit van het onderwijs, met name buiten het formele onderwijssysteem.**

6. Steun voor de institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw

De institutionele ontwikkeling heeft in het algemeen onvoldoende en niet systematisch aandacht gekregen van de financiers; ze draagt evenwel sterk bij aan de duurzaamheid van de sectorale programma's. Steun voor de institutionele ontwikkeling lijkt een natuurlijk gevolg van de sectorale aanpak. Het is een cruciaal element van de opzet van effectief onderwijsbeleid. Dat is de strekking van de Gedragscode met betrekking tot onderwijs die de Commissie en de lidstaten hebben aangenomen (**bijlage 8**).

De institutionele ontwikkeling in de onderwijssector kan inhouden: steun voor de formulering en de uitvoering van beleid, inhoudelijke en budgettaire controle van de verplichtingen van de regering, financiële verplichtingen en keuzes, ontwikkeling van de dialoog met de donors, coherentie met de hervormingen van het overheidsapparaat, ontwikkeling van de vaardigheden en de opleiding van docenten, programmering van de infrastructuur (schooldichtheid), steun voor gendervraagstukken en lokale capaciteit voor het leveren van bruikbare statistieken.

De Commissie is van mening dat institutionele steun voor het onderwijs beschouwd moet worden als een **bijdrage aan de algemene versterking van de institutionele en administratieve capaciteit van de landen. Deze steun sluit aan bij de verplichting die de Commissie op zich heeft genomen om de vaste lasten te financieren in het kader van de begrotingssteun.**

7. Controle van de activiteiten en de resultaten (indicatoren);

- De toepassing van begrotingssteun en een sectoroverschrijdende aanpak ("sector wide approach") heeft als gevolg dat ieder land **eigen indicatoren met betrekking tot de controle van de activiteiten (input), de resultaten (output) en de invloed ervan**, bijvoorbeeld in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid.
- **Aan de andere kant moeten alle financiers dezelfde indicatoren hanteren**, want anders kan de invloed van de actie van een individuele financier niet meer los van de acties van het land en de andere financiers geëvalueerd worden. Dit geldt met name wanneer de donors bereid zijn het financieringstekort op de nationale onderwijsbegroting aan te vullen teneinde de ontwikkelingsdoelstellingen van het millennium te realiseren.
- Om over betrouwbare en relevante cijfers te kunnen beschikken, moet veel werk verricht worden om de statistische gegevens waarop de indicatoren moeten berusten duurzaam te verbeteren. In dit opzicht is het belangrijk dat **statistieken gesplitst worden naar sekse**. De landen en de financiers moeten ook hun controle- en feedbacksystemen verbeteren.
- De indicatoren moeten klein in aantal zijn, eenvoudig, relevant, gemakkelijk meetbaar en realistisch. De financiers en de partnerlanden moeten ook zorgen voor samenhang tussen de indicatoren die gebruikt worden in de nationale strategiedocumenten en de strategiedocumenten inzake armoedebestrijding.

In bijlage 9 is een overzicht opgenomen van de verschillende situaties waarvoor de indicatoren gebruikt kunnen worden. Het aantal mensen in een bepaalde leeftijdsklasse dat een voldoende aantal jaren (einde van het primair onderwijs) met succes afrondt, is een goede indicator voor de het rendement van het systeem.

8. De financieringsinstrumenten

- De Gemeenschap zal onderwijs- en scholingssystemen ondersteunen door middel van macro-economische en begrotingssteun op basis van controle- en resultaatsindicatoren; in overleg met de andere donors; en op basis van een solide sectoraal beleid van de begunstigde landen.
- De Gemeenschap **zal de gebruikelijke vaste landen voor haar rekening nemen die inherent zijn aan bepaalde acties (bijvoorbeeld het salaris voor docenten)**, met name voor de armste landen en landen die zich in een crisissituatie bevinden of net een crisis achter de rug hebben.

Deze verplichting is nieuw en sluit aan op de directe begrotingssteun, waardoor veel landen het duurzame karakter kunnen versterken van de hervormingen die ze zouden willen aanbrengen in het beheer van hun onderwijssystemen. Dit is bijvoorbeeld duidelijk opgenomen in artikel 61 van de overeenkomst van Cotonou. Dit zal plaatsvinden binnen een gezond macro-economisch kader zodat de onderwijssystemen op lange termijn levensvatbaar zijn.

De voorwaarden voor deze verplichting zijn gekoppeld aan de omstandigheden van de macro-economische steun zelf: voldoende transparant, betrouwbaar en efficiënt beheer van de overheidsuitgaven; welomschreven en solide macro-economisch en sectoraal beleid; bekende en doorzichtige regels voor overheidsopdrachten.

- Conform de gemeenschappelijke verklaring van de Commissie en de Raad zal de Commissie via sectorale programma's de steun aan de onderwijssector voortzetten om ervoor te zorgen dat onderwijs voor iedereen in gelijke mate toegankelijk is.
- Deze steun kan geschieden in de vorm van gezamenlijke financieringen, die gebaseerd zullen zijn op complementariteit tussen de financieringsbehoeften van het partnerland en de capaciteit van alle donors tezamen.

Deze financiering zal bij voorkeur geschieden onder leiding van een hoofddonor, die ervoor zorgt dat zijn financiële middelen en die van de overige donors verdeeld worden binnen het macro-economisch kader en conform het sectoraal beleid. Ze kan de vorm aannemen van versterkte operationele coördinatie, de harmonisering van procedures, gezamenlijke controle en evaluatie en eventueel gezamenlijke financiële steun.

Gebrek aan financiering: het voorbeeld van Tanzania

In Tanzania bevat het strategiedocumenten inzake armoedebestrijding een ontwikkelingsprogramma voor de onderwijssector waardoor het land de onderwijsdoelstellingen voor 2015 zou moeten kunnen bereiken. De kosten voor dit programma bedragen naar schatting 969 miljoen dollar voor drie jaar (tot 2004). De regering van Tanzania kan slechts de helft van dat bedrag financieren. De Wereldbank en het DFID hebben toegezegd tweederde van het resterende bedrag te zullen financieren. Ondanks deze steun dekt het financieringsplan de geschatte behoeften dus niet volledig.

Bron: OXFAM, *Werken de PRSP's?* (21 december 2001).

V. SAMENHANG, COÖRDINATIE EN COMPLEMENTARITEIT TUSSEN DE FINANCIERS

1. Voor de Commissie moet de coördinatie tussen de lidstaten en de andere donors geschieden door meer samenwerking op het gebied van duurzaam sectoraal beleid dat de begunstigde landen zich eigen maken.
2. De samenwerking van de Commissie met de internationale partners (UNESCO, ADEA) en de andere multilaterale donors (Wereldbank), alsmede met de lidstaten, moet **aanzienlijk versterkt worden, zowel wat betreft beleidsanalyse en de uitwerking van gezamenlijke programma's als op operationeel gebied door middel van de versterking van de samenwerking in het veld**. De Gemeenschap zet zich ervoor in de samenwerking met de andere Europese financiers te versterken, door middel van bijeenkomsten van deskundigen in Brussel en ter plaatse in het kader van het sectoraal onderwijsbeleid.
3. Aan de andere kant moet een toename van de middelen voor onderwijshulp volgens de Commissie, ook passen binnen de **complementariteit met de acties van de lidstaten**. Deze moeten op dit gebied dus ook hun verantwoordelijkheid nemen door onderling en met de Commissie veel nauwer samen te werken.

In de conclusies van de Raad inzake de operationele samenwerking tussen de lidstaten en de Gemeenschap (mei 2000) worden de volgende terreinen genoemd: **uitwisseling van informatie, dialoog over het te voeren beleid, cofinanciering, verschillen in uitvoering tussen de regio's, gezamenlijke studies en evaluaties, etc.** Deze conclusies zijn volledig van toepassing op het onderwijs- en scholingsbeleid.

4. Deze complementariteit maakt een betere kans wanneer de regeringen van de partnerlanden een duidelijk en toegepast sectoraal onderwijsbeleid hebben en wanneer financiers en partnerlanden dezelfde financieringsmechanismen kennen. **Het financieringsniveau van de begrotingen voor onderwijs en scholing en de inzet van de financiers om het nog niet gefinancierde tekort te dekken**, is van doorslaggevend belang.

De Commissie beschouwt versterking van de coördinatie en de complementariteit als een noodzakelijke prioriteit om de algemene effectiviteit van de steun te vergroten.

VI. CONCLUSIE

In de voorliggende Mededeling van de Commissie wordt armoedebestrijding het kerndoel van de sectorale steun, overeenkomstig haar recente internationale verplichtingen. De Commissie bevestigt **haar politieke inzet om de middelen voor onderwijs en scholing in haar uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking te doen toenemen.**

De Commissie verzoekt de Raad derhalve een resolutie aan te nemen volgens de in deze mededeling beschreven richtsnoeren.

Bijlage 1: Definities

Op basis van de aanbevelingen van de conferenties van Jomtien en Dakar is een officiële verklaring opgesteld waarin de term basisonderwijs apart gedefinieerd is, waarmee beoogd werd de te enge of te technische definities (van OESO en DAC) te vermijden en tot een bredere definitie te komen die van toepassing is voor alle regio's en alle onderwijssystemen. Daarom lijkt het een goed idee om hier zowel de definities met betrekking tot onderwijs van deze conferenties weer te geven als die van OESO/DAC met betrekking tot de andere categorieën of sub-sectoren.

Basisonderwijs: deze term moet opnieuw gedefinieerd worden in verhouding tot de uitdrukkingen “technisch”, “gespecialiseerd”, “hoger”, “tertiair” en “levenslang” onderwijs. Onder wat we “basisonderwijs” noemen, valt formeel primair onderwijs, maar ook alle vaardigheden, kennis, attitudes, waarden en motivaties die nodig geacht worden om mensen goed te leren lezen en schrijven en hun de noodzakelijke basis mee te geven waardoor ze de rest van hun leven een leerproces kunnen doorlopen. Basisonderwijs kan zowel met formele als met informele middelen en aan zowel formele als informele instellingen gegeven worden.

De lengte van de onderwijscyclus voor het basisonderwijs varieert van land tot land: van minimaal drie tot vier jaar primair onderwijs tot een cyclus van negen jaar, of zelfs de afronding van volledig secundair onderwijs.

Onderwijs voor jonge kinderen: biedt een gestructureerd geheel aan activiteiten in een formele instellingen, of als onderdeel van een niet-formeel programma voor kinderen. Deze activiteiten richten zich doorgaans op kinderen vanaf drie jaar en omvatten georganiseerde leeractiviteiten, die slechts een deel van het totale zorgprogramma beslaan.

Primair onderwijs: heeft betrekking op de onderwijsprogramma's waarin normaal gesproken kinderen de basisbeginselen worden bijgebracht van lezen, schrijven en rekenen, alsmede kennis van andere vakken. In de meeste landen beslaat dit niveau ongeveer zes jaar voltijds formeel onderwijs.

Secundair onderwijs: onderwijs binnen de secundaire cyclus

Scholing: beroepsonderwijs, gericht op de voorbereiding van jongeren en volwassenen op een baan en het verwerven van elementaire bestaansmiddelen, elementaire beroepsopleiding en middelbare technische opleiding, permanente educatie, leertrajecten waaronder informele beroepsopleiding.

Hoger onderwijs: programma's van universitair niveau, die leiden tot een universitair diploma; voor lycea en technische hogescholen: studiebeurzen.

Bijlage 2:
De situatie in het onderwijs

- 1) De gegevens die beschikbaar kwamen tijdens het Forum van Dakar over “Onderwijs voor allen” (april 2000) tonen aan dat **bijna 113 miljoen kinderen (waarvan 60% meisjes) niet naar school gaan. In bijna 40 landen zijn de netto-inschrijvingspercentages in het lager onderwijs lager dan 80%.** Hoewel het heel moeilijk is exacte gegevens te krijgen over de aanwezigheid op school, het percentage zittenblijvers of de resultaten, wordt geschat dat in Afrika ten zuiden van de Sahara een derde van de kinderen die zijn ingeschreven op een basisschool na vier jaar de school verlaat.

In vergelijking met de doelstelling “basisonderwijs voor iedereen” is de situatie het ernstigst in Afrika ten zuiden van de Sahara, waar het netto-inschrijvingspercentage het laagst is (61%) en waar 42 van de 140 miljoen kinderen van leerplichtige leeftijd wonen en in Zuid- en West-Azië, met 47 miljoen. In deze twee “regio’s” bestaat een sterk verband tussen een laag inschrijvingspercentage en het vóórkomen van armoede.

In Zuid- en West-Azië lijkt de situatie minder dramatisch. In de Arabische landen en Noord-Afrika moeten grote inspanningen worden gedaan om ervoor te zorgen dat 29 miljoen kinderen extra naar school gaan tussen nu en 2010.

In Latijns-Amerika en het Caribisch gebied breidt het secundair onderwijs zich gestaag uit, wat een stap in de goede richting is, maar veel kinderen verlaten na enkele jaren de school en er blijven heel veel kinderen zitten. Er zijn ook grote problemen met de kwaliteit van het onderwijs.

In het algemeen kan door de demografische ontwikkeling van de wereld redelijkerwijs gevreesd worden dat het aantal schoolgaande kinderen in de toekomst zal dalen.

- 2) Alle onderwijssystemen in ontwikkelingslanden kennen problemen met betrekking tot de **evaluatie van de kwaliteit van de schoolresultaten**. Een recent onderzoek onder 58 landen toonde aan dat in 23 landen meer dan 20% van de kinderen in het eerste schooljaar er niet in slagen vier jaar onderwijs af te ronden. Het slagingspercentage bedraagt in het Afrikaanse basisonderwijs ten zuiden van de Sahara tussen de 60 en 70%. Er bestaan grote verschillen binnen de landen. In Afrika is het percentage kinderen dat naar het secundair onderwijs gaat een van de laagste ter wereld (minder dan 10%).

De achterstelling van meisjes is het duidelijkst in Afrika ten zuiden van de Sahara en in Zuid- en West-Azië. In Afrika ten zuiden van de Sahara ging in 1998 54% van de meisjes van leerplichtige leeftijd naar de basisschool, tegen 66% van de jongens. In Zuid- en West-Azië bedragen de percentages respectievelijk 67% en 79%. Ook al neemt in het algemeen de ongelijkheid tussen jongens en meisjes af, er moet nog enorme vooruitgang geboekt worden wil men in 2005 in Afrika ten zuiden van de Sahara, in Zuid-Azië en in de Arabische landen gelijkheid bereikt hebben.

- 3) **Wat analfabetisme betreft**, was in 2000 een op de vier volwassenen in de wereld analfabeet (dat komt neer op bijna 900 miljoen mensen) en dit cijfer neemt toe. In meerderheid betreft het vrouwen; 71% van de analfabeten woont in Oost- en Zuid-Azië. Analfabetisme vormt een grote belemmering voor duurzame ontwikkeling.

Door armoede worden de achterstanden op onderwijsgebied groter. Hoewel in de armste landen de toegankelijkheid van het onderwijs slechter is voor kinderen in plattelandsgebieden, is in veel landen de toegang ook moeilijk in stedelijke gebieden waar mensen vanuit het platteland naartoe trekken; in deze stedelijke gebieden maakt de armoede het onmogelijk kinderen kansen te bieden via het onderwijs, met name in Azië.

- 4) **Aids heeft verwoestende gevolgen voor de armen en het onderwijs**, met name in Afrika ten zuiden van de Sahara. In Zambia stierven 1300 docenten tijdens de eerste tien maanden van 1998 en de ouders van naar schatting 650.000 kinderen onder de vijftien jaar zijn overleden aan aids. Een groeiend aantal kinderen komt daardoor op straat terecht. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het percentage schoolgaande meisjes sterk daalt en er wordt een toename van de kinderarbeid geconstateerd in de landen waar veel aids voorkomt.

Aids heeft ook grote invloed op de opbrengst van het onderwijssysteem; de ziekte heeft invloed op de omvang van de schoolsystemen (minder leerlingen en leerkrachten), de wijze waarop onderwijs gegeven en gevolgd wordt (wanneer leerlingen en leerkrachten geïnfecteerd zijn) en de kwaliteit van het onderwijs (hoger schoolverzuim onder leerlingen en leerkrachten).

- 5) **De onderwijssystemen zijn zwaar getroffen door conflicten**, met name in Afrika ten zuiden van de Sahara, maar ook in andere conflictgebieden (Colombia, Afghanistan...). Conflicten tasten de beschikbaarheid van onderwijsmaterialen aan en de organisatie van de systemen. Kinderen zijn vaak de belangrijkste slachtoffers van conflicten. Volgens UNICEF zijn de afgelopen tien jaar meer dan twee miljoen kinderen overleden als gevolg van gewapende conflicten. Naar schatting zes miljoen kinderen liepen zware verwondingen op, en de overlevenden worstelen met ernstige psychische trauma's.

Bijlage 3:
Aandeel van onderwijs in het algemeen en basisonderwijs in de totale hoeveelheid
openbare ontwikkelingshulp (DAC-landen)

<i>Donors</i>	<i>% onderwijs in het algemeen</i>	<i>% basisonderwijs</i>
Australië	15,7	3,9
Oostenrijk	19,8	0,5
België	13,0	0,5
Canada	8,1	0,8
Denemarken	1,2	0,1
Finland	7,4	0,2
Frankrijk	27,4	-
Duitsland	16,8	1,9
Griekenland	6,3	-
Ierland	15,9	-
Italië	5,8	0,0
Japan	8,7	0,4
Luxemburg	18,7	3,2
Nederland	8,3	3,9
Nieuw-Zeeland	35,1	1,8
Noorwegen	10,4	6,5
Portugal	7,3	0,0
Spanje	12,1	2,2
Zweden	5,8	2,9
Zwitserland	3,6	1,2
Verenigd Koninkrijk	9,6	3,0
Verenigde Staten	3,2	1,2
Totaal giften	10,7	1,2
Totaal ODA	4,8	0,9
Wereldbank	6,3	1,3
Andere ontwikkelingsbanken	2,4	0,1

Bron: Rapport van de DAC, 2000, Ontwikkelingssamenwerking, pp. 246 en 247.

Bijlage 4:
Beleid van de lidstaten op het gebied van onderwijs en scholing

Oostenrijk

Het Oostenrijkse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid geeft voorrang aan basisonderwijs, beroepsopleiding en post-secundair onderwijs. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan betere toegankelijkheid van het onderwijs voor iedereen, de ontwikkeling van onderwijsprogramma's, steun voor het hervormingsproces van partnerlanden, wetenschap en onderzoek, democratische instellingen en institutionele opbouw.

De bilaterale hulp concentreert zich op een aantal landen, voornamelijk in Europa, Azië en Afrika ten zuiden van de Sahara.

In 1999 besteedde Oostenrijk 19,8% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

België

Steun voor de onderwijssector richt zich voornamelijk op het financieren van de samenwerking tussen universiteiten. De nadruk ligt echter sterker op basisonderwijs, formeel en informeel onderwijs en de toegankelijkheid van het onderwijs.

De Belgische bilaterale hulp richt zich op 25 landen, maar er is niet noodzakelijkerwijs in elk van die landen sprake van een onderwijsproject of -programma. Alle landen onderhandelen periodiek met België en er wordt gezamenlijk afgesproken welke sectoren financiële steun zullen krijgen.

België financiert vooral projecten die uitgevoerd worden door Belgische universiteiten en met Belgische technische bijstand. Steunprogramma's in het algemeen en begrotingssteun in het bijzonder vormen echter een relatief nieuwe vorm van hulp voor België.

In 1999 besteedde België 13,0% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Denemarken

Voor de onderwijssector ligt de nadruk op basisonderwijs en bijzonder onderwijs voor leerlingen met specifieke behoeften als onderdeel van het basisonderwijs in een beperkt aantal landen in Afrika, Azië en Centraal-Amerika.

Bilaterale hulp binnen een sector zal zoveel mogelijk geschieden in de vorm van steun voor sectorale programma's. De nadruk wordt gelegd op beleidsdialoog binnen de sector. Danida werkt ook aan een in toenemende mate gedecentraliseerde aanpak van het projectbeheer.

In 1999 besteedde Denemarken 1,2% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Finland

De Finse regering geeft prioriteit aan het basisonderwijs. Geografisch ligt de nadruk op Afrika (er zijn belangrijke onderwijsprogramma's in o.a. Mozambique, Tanzania en Zambia). De afgelopen jaren zijn echter ook nieuwe projecten van start gegaan in Latijns-Amerika, Azië en op de Balkan.

Een deel van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking wordt via non-gouvernementele organisaties besteed. De afgelopen jaren zijn in veel partnerlanden sectorale programma's opgezet.

In 1999 besloeg de onderwijssector ongeveer 7,4% van de Finse ontwikkelingshulp.

Frankrijk

Op het gebied van onderwijs en scholing besteedt Frankrijk het meeste geld aan technische bijstand. Technisch onderwijs, hoger onderwijs en leermiddelen zijn andere prioritaire gebieden. Recent is de steun voor het basisonderwijs (waaronder het secundair onderwijs) toegenomen. Bijna de helft van de onderwijssteun gaat naar zeven landen: Burkina Faso, Kameroen, Ivoorkust, Madagaskar, Mauritanië, Senegal en Tsjaad.

Frankrijk gebruikt zowel directe begrotingssteun als projectmatige steun.

In 1999 besteedde Frankrijk 27,4% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Duitsland

Het Duitse onderwijsbeleid richt zich om het stimuleren van het basisonderwijs, samenwerking op het gebied van hoger onderwijs en beroepsopleiding. De sub-sector beroepsopleiding ontving in de jaren negentig bijna 50% van de Duitse middelen voor ontwikkelingssamenwerking. Er gaat echter steeds meer geld en aandacht naar het basisonderwijs. Hierbij wordt regionaal prioriteit gegeven aan Afrika ten zuiden van de Sahara en dichtbevolkte landen in Zuid-Azië. Voor alledrie de onderwijssectoren tezamen ligt de nadruk op samenwerking met Afrika, op de voet gevolgd door Azië.

Sectorale steun in samenwerking met andere donors zal de meeste nadruk krijgen. Alle maatregelen zouden land- of regiospecifiek moten zijn. Duitsland maakt gebruik van projectsteun.

In 1999 besteedde Duitsland 16,8% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Griekenland

De Griekse ODA concentreert zich voornamelijk op de eigen regio en is gericht op infrastructuur voor de gezondheidszorg en het onderwijs. Ongeveer 10% van de ODA wordt aan onderwijs besteed, op projectbasis.

Ierland

De steun van Ireland Aid is in de loop van de jaren negentig verschoven van nadruk op het tertiair onderwijs naar het basisonderwijs. Aan het eind van de jaren negentig werd meer dan 90% van de onderwijsbegroting aan basisonderwijs besteed. De Ierse ODA-steun op onderwijsgebied richtte zich in de jaren negentig voornamelijk op drie landen: Lesotho, Tanzania en Zambia.

Onderwijssteun wordt verleend via bilaterale en multilaterale hulp en via ngo's. Ireland Aid ondersteunt nationale inspanningen en sectoroverschrijdende programma's. Andere methoden zijn ontwikkelingsprogramma's per gebied of district en projecthulp.

In 1999 besteedde Ierland 15,9% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Italië

Het grootste deel van de Italiaanse samenwerking op het gebied van onderwijs ging naar samenwerking tussen universiteiten, gevolgd door investeringen in de materiële infrastructuur. Steun voor beleidshervormingen en capaciteitsopbouw kreeg ook steeds meer nadruk. Regionaal ligt de nadruk op Somalië en Latijns-Amerika, maar ook Noord-Afrika, het Midden-Oosten en enkele landen in Azië zijn belangrijk.

In 1999 besteedde Italië 5,8% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Luxemburg

In 1999 besteedde Luxemburg 18,7% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs, waarvan 8,2% aan basisonderwijs.

Nederland

De regering geeft in toenemende mate prioriteit aan onderwijs (voornamelijk basisonderwijs) in het kader van de armoedebestrijding en de PRSP's, terwijl tegelijkertijd ook het hoger onderwijs een grote rol speelt. Deze intensivering geschiedt door het versterken van de beleidsdialoog en het vergroten van de financiële middelen, zowel via bilaterale als multilaterale kanalen. Meer dan de helft van de landen waar de Nederlandse hulp zich op richt, kozen voor samenwerking op onderwijsgebied.

De belangrijkste hulpinstrumenten zijn: project- en programmasteun en technische bijstand.

In 1999 besteedde Nederland 8,3% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Portugal

Steun voor de onderwijssector is de komende drie jaar aangewezen als een van de prioriteiten van het Portugese samenwerkingsbeleid. Het samenwerkingsprogramma met betrekking tot onderwijs zal zich op vijf gebieden richten: steun voor het primaire en secundaire onderwijs, steun voor het hoger onderwijs, infrastructuur en faciliteiten, institutionele opbouw en Portugese lerarenopleidingen. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan het basisonderwijs (primair onderwijs, leren lezen en schrijven en niet-

formeel basisonderwijs). De Portugese samenwerking richt zich op Afrika (Angola, Mozambique, Kaapverdië, Guinee-Bissau, Sao Tomé en Príncipe en Oost-Timor).

Portugal werkt met projectsteun.

In 1999 besteedde Portugal 7,3% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Spanje

De Spaanse hulp kent de volgende prioriteiten op onderwijsgebied: onderwijsbeleid en administratief beheer, dienstverlening en faciliteiten op onderwijsgebied, scholing en universitair onderwijs. De nadruk lag op samenwerking tussen universiteiten. Een nieuwe strategie voor de samenwerking op onderwijsgebied is in voorbereiding. Geografisch ligt de nadruk op Latijns-Amerika, maar ook delen van de Arabische wereld en enkele ACS-landen.

De ontwikkelingshulp in de onderwijssector wordt voornamelijk uitbetaald in de vorm van projectsteun.

In 1999 besteedde Spanje 12,1% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Zweden

Het belangrijkste steungebied voor de onderwijsprogramma's is het basisonderwijs. Onderwijsprogramma's richten zich ook op gelijke kansen voor mannen en vrouwen en het bevorderen van vrede, democratie en mensenrechten. Afrika ontving meer dan de helft van alle uitgaven.

De Zweedse samenwerking op onderwijsgebied is verschoven van project- naar programmasteun (SWAP). Die ging van start met het verlenen van steun voor vooral de bouw van scholen, het opleiden van docenten en lesboeken, maar wordt nu grotendeels rechtstreeks overgemaakt naar de begrotingen van de regeringen in de partnerlanden.

In 1999 besteedde Zweden 5,8% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Verenigd Koninkrijk

Op landniveau geeft het beleid van het DFID (Department for International Development) hoge prioriteit aan het verbeteren van de toegankelijkheid en de kwaliteit van het primaire onderwijs. Een groot deel van de bilaterale hulp van het VK komt ten goede aan de minst ontwikkelde en andere landen met weinig inkomsten.

Het DFID legt steeds meer de nadruk op het ondersteunen van coherente sectorale plannen binnen een brede, door het land gedragen analyse in het kader van het algemene armoedebestrijdingsbeleid van het land. Directe begrotingssteun voor goed ontwikkelde nationale prioriteiten krijgt voorrang.

In 1999 besteedde het Verenigd Koninkrijk 9,6% van de totale bilaterale hulp aan onderwijs.

Bronnen:

- DAC-rapport 2000, over ontwikkelingssamenwerking, OESO 2001.
- “Onderwijs voor iedereen”-forum in Dakar en vergadering van de taakgroep onderwijs van de G8 (december 2001).
- BMZ, Ontwikkelingssamenwerking op het gebied van basisonderwijs, Dakar Forum, april 2000.
- BMZ, Rapport voor de G8, 2001.
- DFID, Sector wide approaches to education, a strategic analysis, n° 32, 1999.
- DFID, Learning opportunities for all, A policy framework for education, 2000.
- DANIDA, Jaarverslagen van de Deense ontwikkelingshulp.
- DANIDA, Sectoraal beleid: onderwijs (2000).
- DANIDA, Beroepsopleiding en -scholing, 1996.
- SIDA, Beleid voor Sida-samenwerking op het gebied van onderwijs en onderwijshervormingen, 1996.
- SIDA, Onderwijs voor iedereen (April 2001).
- SIDA, Feiten & Cijfers (2000). Departement democratie en sociale ontwikkeling.
- Ministerie van buitenlandse zaken, Nederland, de sectorale aanpak, 2000.
- Ministerie van buitenlandse zaken, Nederland, Onderwijs: een basisrecht, basisonderwijs, praktijk en uitvoering, 2000.
- Officiële ontwikkelingshulp van Ierland, 2000.
- Ireland Aid, Onderwijsbeleid en -praktijk, Richtlijnen, juli 2001.
- Europese Commissie, Analyse van EU-uitgaven voor steun aan onderwijs en scholing in ontwikkelingslanden, 1994.
- Europese Commissie, coördinatie van het ontwikkelingshulpbeleid van Europese landen, CeSPI, 1994.
- Oostenrijk, DAC-gegevens (OFSE).
- België, Jaarverslag van het directoraat-generaal voor internationale samenwerking (DGCI - 2000); Jaarverslag van de Coopération Technique Belge.
- Spanje, ministerie van buitenlandse zaken. Planningsgebied (november 2001).

- Portugal, Instituut voor Portugese samenwerking. Afdeling dienstverlening communautaire en multilaterale zaken (november 2001).
- Finland, Ministerie van buitenlandse zaken. Departement Internationale Ontwikkelingssamenwerking.
- Frankrijk, Ontwikkelingssamenwerking (rapport voor de speciale G8-groep over “Onderwijs voor iedereen”).

Bijlage 5:
Communautaire samenwerking op het gebied van onderwijs en scholing

Bestaande verplichtingen per geografisch gebied (situatie in november 2001)

REGIO	TOTAAL BEDRAG		BASISONDERWIJS		ANDERE ONDERWIJS- EN SCHOLINGSNIVEAUS	
	EURO	Aantal projecten en programma's	EURO	Aantal projecten en programma's	EURO	Aantal projecten en programma's
Europa, Kaukasus, Centraal-Azië	176.943.835	31	0	0	176.943.835	31
Azië	693.595.250	24	567.350.000	13	126.245.250	11
ACS + Zuid-Afrika (behalve AJ)	627.381.475	116	232.709.650	26	394.671.825	90
MED	388.673.571	21	180.000.000	3	208.673.571	18
Subtotaal Latijns-Amerika	164.522.820	22	26.713.645	4	137.809.175	18
TOTAAL	2.051.116.951	214	1.006.773.295	46	1.044.343.656	168

Bijlage 6:
Evaluatie van de communautaire onderwijssteun in de ACS-landen

Samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen, gebaseerd op het voorlopige rapport

De hulp uit hoofde van het 7^e en 8^e EOF aan de onderwijssector van de ACS-landen laat een nominale, maar niet significante toename zien. Aan de andere kant heeft de prioriteitsverandering naar het basisonderwijs een positief effect gehad op de hoeveelheid middelen die gereserveerd worden voor dit onderwijsniveau. In het algemeen lijken de resultaten niet overeen te komen met het belang dat de Commissie aan deze sector hecht vanwege zijn rol in de armoedebestrijding.

Het verband tussen onderwijs en armoedebestrijding is pas erkend nadat de meeste onderwijsprogramma's en -projecten in de ACS-landen al geformuleerd waren, waardoor gedeeltelijk verklaard wordt dat er geen conceptueel kader is waardoor de programma's op deze twee gebieden elkaar kunnen versterken en waardoor er systematisch aandacht zou zijn voor het armoede-aspect bij de uitvoering van onderwijsprogramma's.

Voor zover de algemene omstandigheden goed zijn, lijkt de begrotingssteun (in combinatie met projectmatige hulp voor met name institutionele steun) beter te voldoen aan de behoeften van de arme landen die sterk afhankelijk zijn van buitenlandse hulp waar de verbetering van de toegang tot het onderwijs prioriteit heeft, in vergelijking met landen met middelmatige inkomens die over enige middelen beschikken om de investeringen in projecten te ondersteunen.

Een sectoroverschrijdende aanpak ("sector wide approach") moet alleen overwogen worden wanneer de omstandigheden daarvoor gunstig zijn. Dit houdt in dat er minimaal zijn: een officieel beleidskader en een nationaal sectoraal beleid, een begroting voor de middellange termijn, gekoppeld aan jaarlijkse begrotingen, afstemming tussen de regering en de financiers, actieve en deskundige delegaties en prestatie-indicatoren die zich in toenemende mate richten op de kwaliteit van de onderwijsresultaten.

De projectmatige aanpak moet niet verlaten worden, zeker niet wanneer de algemene omstandigheden een sectorale aanpak niet toelaten. De belangrijkste voorwaarden voor het slagen van onderwijsprojecten zijn: het politieke klimaat, goed bestuur, betrokkenheid van de lokale gemeenschap bij de voorbereiding en de uitvoering, een flexibele programmering, technische bijstand voor de institutionele verandering, duidelijke doelstellingen en relatie met één instelling.

Aanbevolen wordt om in de nationale strategiedocumenten een analyse op te nemen van "het politieke klimaat" en de macro-economische, budgettaire en sectorale beheerscapaciteit, teneinde de besluitvorming te vergemakkelijken met betrekking tot het soort steun en de omvang ervan, evenals met betrekking tot de keuze van de uitvoeringsmechanismen.

Er moeten meer aandacht en geld besteed worden aan de institutionele opbouw. De institutionele capaciteit kan versterkt worden via partnerschappen, uitwisselingen van ervaringen tussen noord en zuid, studiebeurzen, technische bijstand en regionale steun. De kerngebieden zijn: het verzamelen, analyseren, verspreiden en beheren van informatie, budgettaire en financieel beheer, beheer van de overheidsdiensten, follow-up en evaluatie.

Aanbevolen wordt het aantal specialisten op het gebied van onderwijs en sociale sectoren in Brussel en in de delegaties uit te breiden. Dat zou de geloofwaardigheid van de Commissie in de relaties met de landen en de andere donors vergroten, wat in het kader van de deconcentratie en decentralisatie des te belangrijker is.

De Commissie zou meer belang moeten hechten aan de ontwikkeling van onderzoek naar het onderwijs, het verzorgen van actuele publicaties en de verbetering van haar systeem voor het verzamelen, opslaan en gebruiken van gegevens.

Bijlage 7: Gemeenschappelijk samenwerkingskader met betrekking tot hoger onderwijs

In het gemeenschappelijk kader zijn de belangrijkste richtsnoeren vastgelegd voor de opzet van een referentiekader op het gebied van het hoger onderwijs tussen de Europese Gemeenschap en de ontwikkelingslanden, alsmede landen waar de economie in opkomst is of een overgangsperiode doormaakt. Beoogd wordt de uitvoeringsmethoden van de door de Commissie ontwikkelde programma's/projecten te harmoniseren teneinde de doelmatigheid en het effect van de bestaande samenwerking op dit gebied te verbeteren door de inspanningen te concentreren.

Het gemeenschappelijk kader is opgesteld op basis van de volgende uitgangspunten:

- **Steun voor geïstitutionaliseerde netwerken**, gebaseerd op gestructureerde en duurzame samenwerking, teneinde bij te dragen aan de ontwikkeling van lokale capaciteit via de overdracht van knowhow. Het gemeenschappelijk kader onderstreept het belang van steun voor mobiliteitsprojecten voor studenten en docenten.
- **Een flexibele aanpak** bij het respecteren van de voor iedere regio/ieder land vastgestelde prioriteiten en de bestaande verschillen in samenwerkingsbeleid. De op basis van het gemeenschappelijk kader opgestelde projecten/programma's zullen per betrokken regio/land specifieke kenmerken hebben, bijvoorbeeld met betrekking tot de keuze van de prioritaire themagebieden voor samenwerking, de in aanmerking komende instellingen, de samenstelling van de netwerken en het financieringsniveau, etc. Door flexibiliteit met betrekking tot de doelstellingen van de samenwerking is de coherentie verzekerd tussen de voorliggende mededeling en de mededeling over de nauwere samenwerking met derde landen op hoger-onderwijsgebied.
- Gebruik van de bestaande wettelijke basis, kenmerkend voor ieder geografisch gebied/land (Overeenkomst van Cotonou, begrotingslijnen, etc.). Over de toewijzing van financiële middelen wordt besloten door de voor de programmering verantwoordelijke DG's, op basis van de prioriteiten en de gebruikelijke programmeringsprocedures.

De typologie van de acties die onder het gemeenschappelijk kader vallen, kent verschillende aspecten:

- Het bijwerken van het administratieve en academische beheer (beheer van het wetenschappelijk en administratief personeel, beheer en ontwikkeling van studiecurricula, beheer en ontwikkeling van de carrières voor docenten, etc.);
- Waardering van het menselijk potentieel (opleiding en mobiliteit voor studenten op het hoogste niveau van universitair onderwijs en leidinggevenden, opleiding en mobiliteit voor docenten in het hoger onderwijs, opzet van een netwerk van deskundigen op hoog niveau);
- Financiële en technische bijstand voor de institutionele opbouw ("Institutional building").

In het gemeenschappelijk kader is de opzet voorzien van een systeem voor het regelmatig indienen van voorstellen per regio. Deze oproepen tot het indienen van voorstellen zijn bestemd voor de directe begunstigden, te weten de instellingen voor hoger onderwijs, onderzoek en beroepsopleiding die erkend worden door de betreffende autoriteiten en die in netwerken rondom een gezamenlijk project georganiseerd zijn. Andere partnerinstellingen (publieke of particuliere instellingen of organisaties, bedrijven, verenigingen en organisaties

die de samenleving vertegenwoordigen) kunnen deel uitmaken van deze netwerken door deel te nemen aan de voorbereiding of de uitvoering van de projecten. Het korps van docenten en opleiders in het hoger onderwijs, studenten en bestuurders van begunstigde instellingen zullen de eindbegunstigden zijn van de projecten die onder het gemeenschappelijk kader vallen.

Bijlage 8:
Gedragcode ten behoeve van de financiers in de onderwijssector

1. De deelnemers aan de vergadering van in onderwijs gespecialiseerde deskundigen van de Commissie en de lidstaten zijn aan het begin van het derde millennium van mening dat al het nodige gedaan moet worden om de volgende beginselen uit te voeren:
2. erop toezien dat overheden en andere donors over informatie beschikken over alle steunmaatregelen die nuttig zijn voor de sector (met name studies, initiatieven voor nieuwe projecten, hulpvragen van de overheid, projectbeoordelingen, uitvoerings- en voortgangsrapporten, technische bijstand en evaluatie), Vertrouwelijke kwesties (bijvoorbeeld interne aangelegenheden met betrekking tot slecht gedrag van buitenlands personeel) kunnen hiervan uitgezonderd worden,
3. strikte handhaving van de door de regering vastgestelde of met de donors overeengekomen nationale of regionale plafonds met betrekking tot de salarissen en vergoedingen van de ambtenaren, vergoedingen voor lokale adviseurs, kosten voor conferenties, enz. en voorkomen dat ambtenaren aangesteld worden om donors privé te adviseren,
4. erop toezien dat de door de donors gefinancierde technische bijstand aan de regering:
 - gericht is op de prioriteiten van de regering en rekening houdt met de opnamecapaciteit, op basis van het ontwerpstatuut, dat normaal gesproken overlegd wordt door de regering;
 - in de eerste plaats rekenschap aflegt aan regeringsfunctionarissen;
 - de institutionele capaciteit van de overheid versterkt door zich te richten op kennisoverdracht ten behoeve van ambtenaren die posten bekleden binnen de prioritaire beleidsterreinen;
 - zich niet beperkt tot projecten of programma's van individuele donors;
 - wanneer mogelijk lokale deskundigheid op het gebied van advisering versterkt,
5. ervoor zorgen dat gendervraagstukken in elke hiermee samenhangende missie, studie of activiteit geïntegreerd worden en dat indien nodig deskundigen op dit gebied worden ingeschakeld; waar nodig rekening houden met milieuaspecten bij onderwijsgerelateerde activiteiten,
6. actief ondersteunen van de versterking van de nationale consensus en de lokale coördinatiemechanismen (zodat de overheid zich dit eigen maakt en het programma gebruikt wordt als een middel om andere opties en andere manieren van hulpverlening te verkennen);
7. zich inspannen om:
 - gebruik te maken van de richtprocedures en -snoeren van het begunstigde land wat betreft de financiering, aanbestedingen, controle en het opstellen van rapporten;

- het fiscale boekjaar van het begunstigde land te respecteren, evenals de procedures voor het opstellen van voortgangsrapporten over programma's, financiële rapporten en boekhoudkundige controles;
 - de procedures voor het opstellen van rapporten te versterken,
8. gebruik maken van de bestaande structuren om te zorgen voor maximale integratie in het beleid van de ministers,
 9. erop toezien dat er sprake is van goede communicatie tussen de lokale antenne van de donor en het land,
 10. gezamenlijke evaluaties, controles en audits uitvoeren, waarbij de begrotingscyclus en -planning van de regering gerespecteerd worden,
 11. samen met de regering missies te plannen die qua omvang beheersbaar zijn voor de regering.

Bijlage 9: **De indicatoren**

De indicatoren moeten genoemd worden in de nationale strategiedocumenten, de NSD's, en in de specifieke programma's.

Naast de controle-indicatoren zijn vooral de resultaatsindicatoren nuttig. Bij de analyse van deze indicatoren moeten ook de trends uit het verleden bestudeerd worden, om te kunnen bepalen hoe realistisch ze zijn. Deze indicatoren moeten zowel gebruikt kunnen worden om de vooruitgang te meten als om eventueel het beleid te kunnen bijstellen. Ze moeten ook redelijkerwijs haalbaar zijn en tegelijkertijd aantonen dat er hard gewerkt wordt aan het realiseren van de doelstellingen.

Typische onderwijsindicatoren zijn: **het percentage van de begroting van een land dat aan onderwijs wordt besteed, en het deel dat aan basisonderwijs wordt besteed, een jaarlijkse boekhoudkundige controle en het aantal klassen, docenten en boeken per leerling.** Andere indicatoren kunnen betrekking hebben op: **het percentage leerlingen dat op een bepaalde leeftijd een bepaald niveau bereikt heeft, het aantal aangestelde docenten en de opzet van een informatiesysteem voor het bestuur van het onderwijs.**

In dit verband moet benadrukt worden dat de keuze en de evaluatie van de indicatoren zinloos zal zijn als de ontwikkelingslanden en de financiers hun eigen controle- en evaluatiesystemen niet versterken, zodat de kennis van wat ze doen verbetert en consequenties op beleidsniveau getrokken kunnen worden.

Ten slotte is het voor het onderwijs, evenals voor andere programma's, essentieel dat het beheer van de overheidsuitgaven verbeterd wordt, en dit is een voorwaarde voor de uitvoering van elke vorm van begrotingssteun. Deze verbetering krijgt gestalte door middel van de volgende, geleidelijk in te voeren maatregelen:

- ontwikkeling van specifieke prestatie-indicatoren op het gebied van begrotingsbeheer en een goed beheer van de overheidsfinanciën in het algemeen;
- steun voor de versterking van de interne en externe controlecapaciteit in de landen (institutionele steun voor de versterking van de organen voor financiële en begrotingscontrole);
- steun voor de versterking van indirecte controle door de samenleving (door middel van informatie over en transparantie van de toewijzingen en de uitvoering van de begroting);
- ontwikkeling van instrumenten waardoor de kwaliteit van het begrotingsbeheer beoordeeld kan worden, die de inspectie van de overheidsuitgaven uitbreiden of aanvullen.