

Kwaliteitsvol onderwijs gedeelde verantwoordelijkheid

Onlangs publiceerde UNESCO het Global Education Monitoring Report, kortweg GEM. Het rapport brengt in kaart op welke manier er (inter)nationale inspanningen gebeuren om de realisatie van het duurzaam ontwikkelingsdoel 4 - kwaliteitsvol onderwijs voor iedereen - te bereiken.

Even opfrissen

Op 25 september 2015 werden in New York de "Sustainable Development Goals" (SDG) of duurzame ontwikkelingsdoelen door 193 landen goedgekeurd. Ze volgen de millenniumdoelstellingen op en moeten tegen 2030 van onze wereld een betere plaats maken. Het zijn er 17 in totaal. Dankzij het lobbywerk van onder andere Education International¹ werd ook onderwijs in de ontwikkelingsdoelen opgenomen. SDG 4 draagt de titel: "Verzeker gelijke toegang tot kwaliteitsvol onderwijs en bevorder levenslang leren voor iedereen" en

heeft als ambitieus doel om tegen 2030 wereldwijd kwalitatief hoogstaand onderwijs te verzekeren voor alle jongens en meisjes.² Bindend zijn de SDG's niet. Maar met een heel arsenaal aan controle-instrumenten wordt wel de vinger aan de pols gehouden en worden voorts achteruitgang gemeten. Het GEM rapport is daar een voorbeeld van. Elke 12 tot 18 maanden brengt het een overzicht van wat er internationaal gebeurde om SDG 4 te bereiken. Het is niet de bedoeling om landen openlijk met de vinger te wijzen. Wel om te verduidelijken welke aanpak werkt, en welke niet. Elk GEM-rapport heeft zijn eigen thema. In deze editie is dat "accountability" of verantwoording.

Hoever staan we vandaag?

De uitdagingen op onderwijsvlak zijn nog steeds immens. Hoewel er steeds meer kinderen naar school gaan, blijft de kwaliteit van dat onderwijs nog steeds onzeker. In Afrika ten zuiden van de Sahara heeft slechts 1 op de 10 kinderen basis leesvaardigheden. 100 miljoen jongeren wereldwijd kunnen niet lezen. 1 op de 7 leraren in het basisonderwijs heeft geen diploma. Voor het zesde jaar op rij werd er in het totale

budget voor ontwikkelingshulp minder geïnvesteerd in onderwijs. 1 op de 4 overheden voldoet niet aan de overeengekomen drempels voor de financiering van onderwijs. Dit wil zeggen dat ze minder dan 4% van het BBP of minder dan 15% van de totale overheidsuitgaven aan onderwijs besteden.

Van die cijfers word je niet vrolijk. Het GEM-rapport wil er op wijzen dat het bereiken van SDG 4 een collectieve onderneming is en een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden, scholen, leraren, ouders en private partijen.

Verantwoording als hulpmiddel, niet als drukingsmiddel

Het is de sterkte van het rapport om te wijzen op de prioritaire verantwoordelijkheid van de overheden. Eerst en vooral omdat op die manier nog maar eens benadrukt wordt dat het de plicht is van de overheid om onderwijs in te richten en te beheeren. Maar ook omdat het komaf maakt met de al te vaak gehoorde klacht dat het de leraren en schoolleiders zijn die tekort schieten. Een overheid die onvoldoende investeert en nalaat om een kwaliteitsvol en transparant onderwijsstelsel uit te bouwen, heeft niet het recht om anderen de schuld te geven van een falend onderwijs. Het is een standpunt dat al veel langer door Education International, de internationale onderwijsvakbond, werd ingenomen: onderwijs is immers een openbare dienst.

Elke 12 tot 18 maanden brengt het GEM-rapport een overzicht van wat er internationaal gebeurde om duurzaam ontwikkelingsdoel 4 (SDG 4) te bereiken. Niet om landen openlijk met de vinger te wijzen, wel om te verduidelijken welke aanpak werkt, en welke niet.



GLOBAL EDUCATION MONITORING REPORT

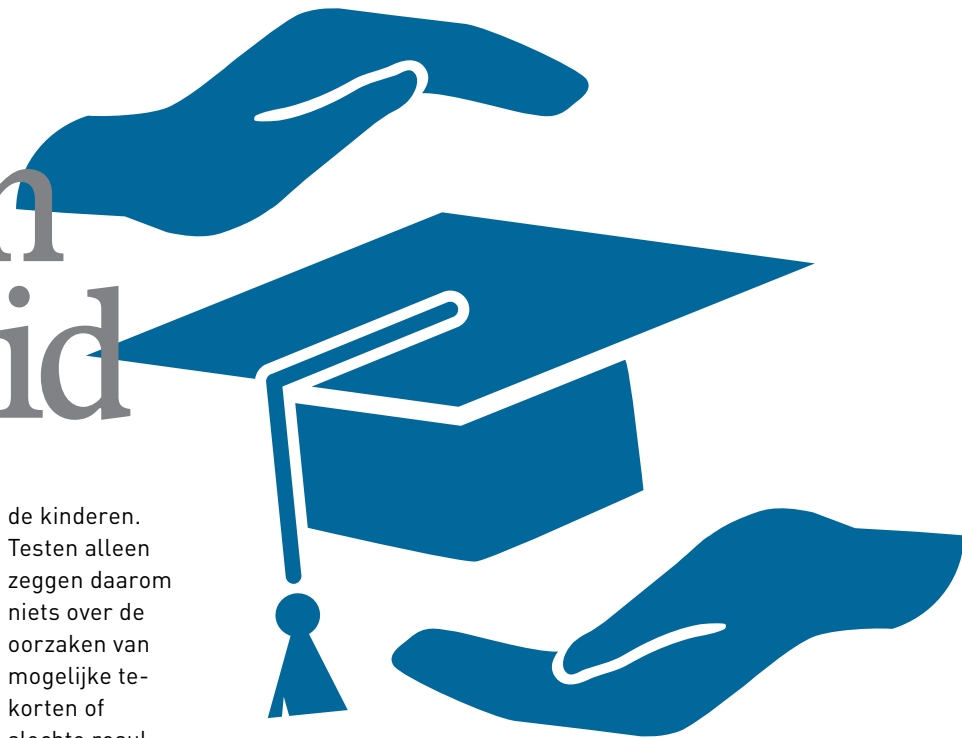
2017/8

Accountability
in education:

MEETING OUR COMMITMENTS



ijs is een delijkheid



Nochtans is dat wel wat er gebeurt in veel landen. De auteurs van het rapport wijzen erop dat door de aanzienlijke groei van het onderwijs in de tweede helft van de 20ste eeuw, de manier waarop overheden zich met onderwijs gingen bezig houden, veranderde. Omdat het voor hen moeilijker werd om de input (organisatie, lerarenopleiding, manier van lesgeven, handboeken, ...) te beheersen, focusten ze op de resultaten. Er werden metrische instrumenten ontwikkeld en gestandaardiseerde testen. De overheden legden zo de verantwoording bij de scholen maar bleven zelf in de meeste gevallen wel verantwoordelijk voor financiering, monitoring en regelgeving. In sommige landen werden rankings van scholen gepubliceerd en ontstond er een vorm van onderwijsmarkt waarop ouders konden gaan shoppen. De achterliggende gedachte was dat een beetje competitie en concurrentie alleen maar de kwaliteit zou stimuleren. In een aantal rijke landen werden/worden resultaten ook sterk gelinkt aan sancties en beloningen en worden leraren en scholen erop afgerekend. Veel positieve invloed op de kwaliteit van onderwijs hebben deze ingrepen niet gehad zo stelt het GEM-rapport, wel integendeel zelfs.

Moeten er nog data zijn?

Overheden blijven massaal data verzamelen over de resultaten van scholen en studenten. Er zijn zeer veel testen beschikbaar. Maar hun voornaamste taak moet zijn om onderwijs vooruit te helpen, niet om simplistische interpretaties te stimuleren of een *blame en shame* beleid te voeren. Testscores worden vaak beïnvloed door externe factoren. De infrastructuur waarin leerlingen moeten werken bijvoorbeeld, of de sociaaleconomische achtergrond van

de kinderen. Testen alleen zeggen daarom niets over de oorzaken van mogelijke tekorten of slechte resultaten. Als er bijvoorbeeld geen geld is om scholen te verwarmen, zal dat ook de aanwezigheidsratio van de leerlingen doen dalen en dus ook de kwaliteit van het onderwijs, zoals het voorbeeld van Tajikistan aantoont. De grote verdienste van het GEM-rapport is dat het benadrukt dat verantwoording nooit een doel op zich kan zijn. Het is een middel om een doel te bereiken. Bovendien tonen praktijkvoorbeelden aan dat het straffen van scholen op basis van testresultaten of het openbaar maken van scores die in bepaalde scholen behaald worden, een nefaste invloed kunnen hebben op de kwaliteit van het onderwijs en vooral de sociaaleconomisch zwakste leerlingen treffen.

Verantwoordelijke leraren

Leraren voelen de druk op hun schouders toenemen. Hun taken en opdrachten worden steeds diverser en complexer. Ook dat lezen we in het rapport. Hun kerntaak is goed lesgeven en op de resultaten daarvan worden ze vaak afgerekend, maar een goede leraar doet veel meer dan dat. Er bestaan grote verschillen in de manier waarop leraren geëvalueerd worden. In Finland zijn het bijvoorbeeld de leraren zelf die een soort verantwoordingssysteem hebben uitgewerkt. In Japan is het de overheid die toenemende verantwoording vraagt aan leraren, waar-

door hun werkdruk vandaag oploopt tot 54 uren per week!

Het GEM-rapport wijst erop dat leraar-evaluaties maar een beperkte invloed hebben op de verbetering van het onderwijsstelsel. Er wordt teveel gefocust op resultaten en te weinig op feedback waardoor de voltooiing van de leraar achteruit gaat. Daarbij wordt er te veel van uitgegaan dat het verbeteren van het leren van leerlingen iets is dat je zomaar kan programmeren. Zo ga je voorbij aan de sociale en culturele aspecten van onderwijs. Belangrijker is het om de data te gebruiken om een diagnose te stellen en dan samen op zoek te gaan naar oplossingen.

Allemaal samen verantwoordelijk

Alle landen ondertekenden minstens één internationaal verdrag waarin het recht op onderwijs expliciet vermeld staat. 82% van de landen nam dat recht ook op in zijn grondwet. Regeringen kunnen dus ter verantwoording geroepen worden als ze hun engagementen niet nakomen. Hier ligt een belangrijke taak voor burgers, via verkiezingen bijvoorbeeld, maar ook via sociale bewegingen uit het middenveld die misbruiken kunnen aanklagen en door onderzoek kunnen aantonen waar overheden steken laten vallen. Ook

Een overheid die onvoldoende investeert en nalaat om een kwaliteitsvol en transparant onderwijssysteem uit te bouwen, heeft niet het recht om anderen de schuld te geven van een falend onderwijs.

een onafhankelijke pers heeft hier een belangrijke rol te spelen. Onderwijsvakbonden kunnen nog een stap verder gaan door te blijven ijveren voor formeel sociaal overleg. Dat overleg verhoogt de betrokkenheid van de leraren en dus ook het succes van de verantwoordingsmechanismen. Samen verantwoordelijkheid opnemen! Helaas wordt meer dan 60% van de onderwijsvakbonden zelden of nooit geraadpleegd over onderwijs-inhoudelijke zaken. Fred Van Leeuwen, afscheidnemend algemeen secretaris van Education International, benadrukt dat de roep van een overheid om verantwoording veel geloofwaardigheid verliest als onderwijsvakbonden en lerarenorganisaties niet erkend worden als essentiële stakeholders op het vlak van onderwijs. Onderwijs moet geleid en geregeld worden door overheden, maar een sterk en ondersteunend onderwijssysteem is maar mogelijk als sterke onderwijsvakbonden als formele partners erkend worden en als het sociaal overleg een structurele plaats inneemt. De onderwijsgemeenschap is uiteraard groter dan overheid en vakbonden. Ouders en studenten, diverse middenveldorganisaties, internationale organisaties, ... ze hebben alle-

maal een rol te spelen. Het rapport gaat ook wat dieper in op de rol die commerciële bedrijven spelen. Omdat ze alleen verantwoording schuldig zijn aan hun aandeelhouders, bestaat het zeer reële gevaar dat winst belangrijker is dan de kwaliteit van onderwijs. Voorbeelden zijn er helaas al genoeg. De activiteiten van Bridge International, een zeer grote multinational die privéscholen inricht in ontwikkelingslanden en geen leraren opleidt maar hen een iPad met een zeer strak script geeft, is er daar één van. Education International is een niet aflatende strijd aangegaan tegen de praktijken van dit bedrijf. Op onze website vind je een filmpje waarin Angelo Gavrielatos de gevaren van privatisering en commercialisering uitlegt³. Het GEM-rapport erkent dat het ter verantwoording roepen van deze bedrijven noodzakelijk is. Het GEM-rapport waarschuwt ook voor de te grote macht van private financierders. Het gevaar bestaat dat privépersonen of bedrijven die geld schenken, ook hun stempel willen drukken op dat onderwijs. De hoeveelheid schenkingen is overigens gedaald. Het GEM-rapport betreurt dat. Education International begrijpt dat schenkingen nodig zijn, maar wil toch benadrukken dat de duurzaamheid van goed onderwijs vooral ligt in het vermogen van een land om zelf de nodige financiën voor onderwijs te vinden. Dat betekent het versterken van belastingregimes, het

sluiten van fiscale achterpoortjes en het met harde hand optreden tegen buitenlandse belastingparadijzen.

Aanbevelingen

Het GEM-rapport is duidelijk. Data zijn nuttige instrumenten, maar moeten ook goed geanalyseerd worden. Testen die enkel rekening houden met de output en niet met de input of de context, dragen niet bij tot het verhogen van de kwaliteit van onderwijs. Ook het straffen en belonen van leraren en scholen op basis van resultaten helpt onderwijs niet vooruit, integendeel zelfs.

Een evaluatie- of verantwoordingsmechanisme is noodzakelijk om de kwaliteit van onderwijs te bewaken. Maar eerst en vooral moet de overheid zelf zorgen voor een onderwijsbeleid dat helder, transparant en gedragen is en dus tot stand komt in samenspraak met alle onderwijspartners. Bovendien moeten er genoeg middelen zijn om dat beleid ook te financieren. De overheid is de eerste en belangrijkste verantwoordelijke voor een goed onderwijsbeleid, maar tegelijkertijd wijst het rapport op de verantwoordelijkheid van iedereen die bij het vorm geven van onderwijs betrokken is.

Dit rapport schetst niet alleen een beeld van de trieste situatie waarin het onderwijs in bepaalde arme landen nog steeds verkeert. Het doet ook rijke landen nadenken over de manier waarop ze het meten van hun onderwijskwaliteit aanpakken.

Onderwijs moet geleid en geregeld worden door overheden, maar een sterk en ondersteunend onderwijssysteem is maar mogelijk als sterke onderwijsvakbonden als formele partners erkend worden. ■

1. Education International (EI) verenigt 396 onderwijsvakbonden uit 171 landen en gebieden. Hierdoor vertegenwoordigt EI de stem van 32,5 miljoen onderwijspersoneelsleden in alle onderwijsniveaus. COV is ook lid van EI.
2. "De duurzame ontwikkelingsdoelen", Lies Van Rompaey, Basis 12-13, 31 oktober 2015, p.24-25.
3. www.cov.be [algemeen COV-Congres] of: <https://youtu.be/gwtNNeuFPjU>.