

Vergaderjaar 2011–2012

31 271

Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2011

Hierbij heb ik het genoegen u de beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan onderwijs *Education Matters – Policy Review of the Dutch contribution to basic education (1999–2009)*¹ en mijn beleidsreactie daarop aan te bieden. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om een beeld te krijgen van de resultaten, de effectiviteit en de geleerde lessen van 10 jaar aanzienlijke investeringen in «*basic education*». De Inspectie doelt hiermee op investeringen in basis- en lager voortgezet onderwijs en non-formeel onderwijs voor kinderen. Andere vormen en niveaus van onderwijs, zoals volwasseneneducatie, alfabetisering en beroepsvorming en tertiair onderwijs zijn buiten beschouwing gelaten.

De Nederlandse overheid heeft in de beoordeelde periode gemiddeld EUR 350 miljoen per jaar in *basic education* geïnvesteerd via de bilaterale samenwerking met partnerlanden, programma's van multilaterale en andere internationale organisaties en Nederlandse maatschappelijke organisaties. De studie is gebaseerd op een groot aantal deelstudies, waaronder literatuuronderzoek naar de relatie tussen onderwijs en ontwikkeling, een analyse van de evaluaties van zes Nederlandse MFS-organisaties die veel in onderwijs hebben geïnvesteerd en impactevaluaties van de samenwerking met vier onderwijspartnerlanden: Bangladesh, Bolivia, Zambia en Uganda.

Education Matters is een grondig uitgevoerde studie en geeft een goed beeld van de resultaten van de Nederlandse onderwijshulp. Ik verwelkom zowel positieve als de kritische bevindingen en zal deze gebruiken in het nieuwe beleid, waarin ik vooral inzet op de uitbreiding van beroepsonderwijs en onderwijs ter ondersteuning van de beleidsspeerpunten. Ik ben het eens met de conclusie dat de overheid haar investeringen in onderwijs na de aanvaarding van de internationale actie-agenda *Education for All*

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(EFA) en Millennium Ontwikkelingsdoel 2 (alle kinderen maken in 2015 de basisschool af) terecht heeft vergroot. Onderwijs levert een bijdrage aan duurzame individuele armoedevermindering omdat de kansen op werk en een beter inkomen erdoor stijgen. Daarnaast draagt een goed opgeleide bevolking meer bij aan economische groei [bevinding 1 van de IOB-doorlichting].

Er is het afgelopen decennium opmerkelijke vooruitgang geboekt in de deelname van kinderen aan onderwijs [bevinding 5]. Het aantal kinderen dat naar school gaat is tussen 1999 en 2008 wereldwijd met 52 miljoen gestegen. In Sub Sahara Afrika nam de deelname van kinderen, onder wie meisjes en kinderen in achterstandssituaties, aan onderwijs tussen 2000 en 2008 met 48 procent toe. In de meeste partnerlanden is het aandeel voor onderwijs in de overheidsbegroting fors gestegen, waardoor de duurzaamheid van de Nederlandse investeringen is toegenomen. Concrete voorbeelden van resultaten zijn in september van dit jaar gepubliceerd in de publicatie *Resultaten in Ontwikkeling – Rapportage 2009–2011*.

Prominente rol

Positief is de conclusie dat Nederland een internationaal erkende belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de verwezenlijking van MDG2 en de EFA-agenda [bevinding 2]. Zowel in de partnerlanden als op het internationale toneel vervulde ons land een prominente rol. Nederland was de vierde grootste onderwijsdonor en hanteerde de sectorale benadering die flexibele financiering en langere termijnondersteuning mogelijk maakte. Daarnaast maakte Nederland werk van de Parijse Agenda voor coördinatie en harmonisatie van donorbijdragen en aansluiting bij de agenda's voor onderwijshervorming van de partnerlanden [bevinding 6].

Een andere belangrijke bijdrage was het feit dat de financiële ondersteuning gepaard ging met een innovatieve aanpak [bevinding 3]. Nederland was een van de initiatiefnemers van het *EFA-Fast Track Initiative* (FTI), thans het Global Partnership for Education) waarop landen met goed onderwijsbeleid een beroep konden doen voor financiële en technische hulp. Dit internationale partnerschap is uitgegroeid tot het wereldwijde onderwijsfonds. Ook het UNICEF-programma voor onderwijs in noodsituaties en in (post)crisislanden en -regio's, waar de achterstanden op onderwijsgebied vaak het grootst zijn, kwam dankzij Nederland van de grond. Een andere onderscheidende rol van Nederland was de investering in de verzameling en analyse van internationale onderwijsdata, waardoor deze sector beschikt over goede, internationaal vergelijkbare voortgangsanalyses. Ook beschikte Nederland in Den Haag en op ambassades over goede onderwijsdeskundigen, die overheden in partnerlanden rechtstreeks adviseerden en structureel samenwerkten met Nederlandse universiteiten.

Onvoltooid werk

Ondanks het positieve oordeel van IOB, is er ook kritiek. De Nederlandse onderwijsportefeuille was, zo constateert IOB in bevinding 4, heel breed en divers en daardoor wat versnipperd. Het *basic education* pakket bestreek een terrein van voorschools onderwijs tot secundair onderwijs, inclusief formeel en non-formeel onderwijs voor kinderen, jongeren en volwassenen via een reeks van instrumenten en kanalen. Een andere kanttekening plaatst de Inspectie bij het instrument sectorale benadering, waarin de focus te veel is gericht op centrale overheden, ministeries, coördinatieprocessen en financieel beheer en onvoldoende op lokale overheden en andere spelers in het onderwijsveld [bevinding 8].

Ondanks de grote instroom in het onderwijs is het maar zeer ten dele gelukt om achterstandsgroepen, zoals kinderen in geïsoleerde rurale gemeenschappen, etnische minderheden, en kinderen in conflictregio's naar school te krijgen, terwijl dat een van de doelstellingen van het in 1999 geformuleerde onderwijsbeleid was [bevinding 9]. Uit evaluaties blijkt dat daarvoor – naast de sectorale benadering – flankerend beleid nodig is, dat voorziet in gerichte projectsteun via bijvoorbeeld ngo's. Daarvan zijn ook positieve voorbeelden. In enkele landen, zo stelt IOB, loste Nederland de beperkingen van de sectorale benadering op met een tweesporenbeleid, dat voorzag in aanvullende steun via de programma's van goed functionerende ngo's, zoals in Bangladesh, en via de lokale onderwijsprogramma's van multilaterale organisaties, zoals UNICEF en de ILO [bevinding 7].

IOB beschrijft de Nederlandse steun voor *basic education* als «onvoltooid werk» [bevinding 10]. Daarmee doelt zij zowel op de circa 70 miljoen kinderen die nog niet naar school gaan, als ook met nadruk op de achterblijvende kwaliteit, al is op beide punten sprake van vooruitgang. De meeste landen zijn er niet in geslaagd om de grote aantallen nieuwe leerlingen – het gevolg van de sterke bevolkingsgroei en het laagdrempeliger maken van onderwijs door bijvoorbeeld het afschaffen van schoolgeld – tegelijk ook beter onderwijs te bieden. Niet alleen de landenstudies van IOB, ook recente evaluaties van de Wereldbank en de Europese Unie laten zien dat het een enorme opgave is om meer kinderen naar school te krijgen en tegelijk de kwaliteit van onderwijs te verbeteren. Het gevolg is dat nog steeds veel landen kampen met grote aantallen doublerende kinderen/jongeren en uitvallers en teleurstellende leerresultaten (zoals wordt aangegeven in het Education For All Global Monitoring Report 2011 en het WRR rapport Minder pretentie, meer ambitie, 2010).

In het afgelopen decennium heeft Nederland op verschillende manieren geïnvesteerd in de duurzaamheid van zijn onderwijssteun, onder meer door middel van gecoördineerde donorfinanciering, capaciteitsversterking van personeel van de ministeries van onderwijs in combinatie met onderwijshervormingen en het bevorderen van samenwerking met ngo's in de onderwijssector in ontwikkelingslanden. Landen investeren inmiddels zelf meer in onderwijs en maatschappelijk middenveldorganisaties praten in veel gevallen mee over het onderwijsbeleid. Veel landen maken zich echter zorgen over de nog vaak gebrekkige capaciteit van hoog tot laag in het onderwijsstelsel.

De IOB-analyse van het werk van de ngo's wijst uit dat deze een aanvullende rol spelen door het ontwikkelen van innovatieve en alternatieve strategieën voor bijvoorbeeld het aanbieden van onderwijs aan moeilijk bereikbare doelgroepen, door verbeterde participatie van ouders, leerkrachten en leerlingen bij het onderwijs op gemeenschapsniveau en door het versterken van de capaciteiten van leerkrachten. Wel geeft IOB aan in deze evaluatie geen algemeen geldende conclusies te kunnen trekken ten aanzien van de effectiviteit en duurzaamheid van deze initiatieven [bevinding 7].

Lessen voor de toekomst

De huidige achterstanden in toegang tot onderwijs concentreren zich op kinderen in de armste landen en groepen. Om deze kinderen te bereiken blijkt gericht flankerend beleid nodig naast sectorale steun. In de brede steun voor onderwijs van de afgelopen tien jaar is meer resultaat geboekt op toegang tot onderwijs dan op het bereiken van de benodigde kwaliteit. Fragmentatie van steun verlaagde de algemene effectiviteit. Deze overwegingen tezamen leiden IOB tot de aanbeveling om in de toekomst meer focus aan te brengen, en wel op toegang voor de armste landen,

regio's en groepen (waaronder meisjes) en daarbinnen op het bereiken van de benodigde kwaliteit. Hier kan de grootste winst worden behaald, die zich zal uitbetalen in sociale en economische vooruitgang.

Ik onderschrijf de analyse van IOB en de conclusie dat meer focus nodig is binnen het onderwijsbeleid. Ik pleit zelfs voor een nog scherpere focus binnen de achterstandsgroepen dan IOB voorstelt, namelijk op de zwakke staten en conflictgebieden, en daarbinnen inderdaad ook meisjes. Dit sluit aan bij mijn speerpunt veiligheid en rechtsorde in zwakke staten. IOB constateert terecht dat onderwijs een specifieke rol te spelen heeft op dit speerpunt, vredesdividend kan creëren, en invloed hebben op democratiseringsprocessen en sociaal en economisch herstel. Ik neem de aanbeveling over dat in het vervolg van het door Nederland gesteunde UNICEF-programma wordt ingezet op effectieve innovatieve benaderingen in (post)conflictgebieden. Dit zal gebeuren in de nieuwe fase van het vierjarige *Peacebuilding and Education* programma van UNICEF, waaraan ik in de komende jaren jaarlijks EUR 30 miljoen bijdraag. Daarbij zal goed afgestemd worden met het *Global Partnership for Education* (voorheen FTI), waarin ik blijf investeren. Op Nederlands aandringen, wordt onderwijs in (post)conflictgebieden een van de belangrijke aandachtspunten van het *Global Partnership for Education*. Ik zie ook een belangrijke rol voor ngo's op het gebied van onderwijs in conflictgebieden, onder meer voor het benodigde flankerende beleid. Ik verwacht ook dat de Nederlandse ngo's die subsidies ontvangen uit het Medefinancieringsprogramma 2011–2015, beter in staat zullen zijn de effecten van hun interventies vast te stellen, en ik heb de regels op het gebied van monitoring en evaluatie aangescherpt.

IOB geeft ook aan dat onderwijs een speciale rol heeft binnen het speerpunt Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR). Onderzoek op het gebied van SRGR laat een krachtig verband zien tussen scholing en seksuele en productieve gezondheid, gezinsplanning en hiv/aids preventie. Het is vooral het scholingsniveau van meisjes en vrouwen dat leidt tot een vermindering van moeder- en kindersterfte. Gezien het belang van scholing op dit punt ondersteun ik het *Global Partnership for Education* met zijn speciale focus op meisjes en verken ik andere mogelijkheden voor de koppeling van onderwijs aan vrouwen en meisjes aan activiteiten voor SRGR.

IOB constateert verder dat onderwijs als zodanig belangrijk is voor de twee andere speerpunten – voedselveiligheid en water. Beleidsterreinen waarvoor per situatie maatwerk nodig is. In de afgelopen vijf jaar is geleidelijk al meer geïnvesteerd in beroepsonderwijs via de bilaterale programma's en de programma's voor Hoger Onderwijs, ook op het gebied van voedsel en water. Ik oriënteer mij op mogelijkheden voor verdere invulling van beroepsonderwijs en de mate waarin gebruik kan worden gemaakt van Nederlandse kennis en ervaring. Over lager beroepsonderwijs vermeldt de beleidsdoorlichting dat het bewijs van effectiviteit daarvan mager is, zeker gezien de naar verhouding hoge kosten. In dit verband zal kritisch worden gekeken naar de effectiviteit van activiteiten voor beroepsonderwijs en naar de ervaringen die in verschillende landen zijn opgedaan met innovatieve benaderingen.

Tot slot adviseert IOB ervoor te zorgen dat de investeringen van de afgelopen tien jaar in *basic education* niet verloren gaan. Ik heb uw Kamer eerder toegezegd te zullen streven naar een zorgvuldige afbouw van de

onderwijsprogramma's en activiteiten waar mogelijk over te dragen aan nationale overheden en andere donoren. Ik informeer uw Kamer hierover nader in een afzonderlijke brief.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen