

Aan : De leden van de vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken

Datum : Amersfoort 9 juni 2011

Betreft : AO overleg Focusbrief 16 juni 2011: Verantwoorde afbouw onderwijs

Geachte leden van de Tweede Kamer,

Met het oog op het Algemeen Overleg op 16 juni over de Focusbrief van Staatssecretaris Knapen voor Ontwikkelingssamenwerking, vragen wij uw aandacht voor de gevolgen van de beleidskeuzes voor onderwijs in de Nederlandse partnerlanden.

Mooie toezeggingen over een verantwoorde overdracht

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de begroting voor ontwikkelingssamenwerking 2011 heeft de staatssecretaris duidelijke toezeggingen gedaan over het zorgvuldig uitfaseren van de steun aan onderwijs in de partnerlanden. Zo zei hij: "Overigens doen wij het zeer gefaseerd; ik wil daar geen misverstand over laten bestaan. Wij doen het op basis van afstemming met partnerlanden en andere donoren. Wij doen niet aan kapitaalvernietiging en wij willen ook betrouwbaar zijn. Wij wandelen geen schoolgebouwtjes uit waar kinderen nog binnenkomen in de verwachting dat zij die dag onderwijs krijgen. Daar is geen sprake van."

Ook in diverse AO's met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken heeft de staatssecretaris herhaaldelijk verzekerd geen gaten te willen laten vallen in de financiering van onderwijsprogramma's, maar te zorgen voor zorgvuldige overdracht alvorens de steun te beëindigen.

Verontrustend rapport FTI/Brookings 2011 over gevolgen Nederlandse keuzes

In de praktijk blijkt er van werkelijke afstemming met andere partners en donoren nog niet veel terecht te komen. Dat blijkt uit een ontwerprapport van het Fast Track Initiative, in samenwerking met het Brookings Institute, dat een eerste inventarisatie geeft van de gevolgen van de bezuinigingen van een aantal Westerse donorlanden voor de onderwijssector in ontwikkelingslanden.

De bevindingen liegen er niet om:

- Diverse grote onderwijsdonoren hebben besloten om het aantal partnerlanden te beperken, dan wel de steun aan onderwijs te verminderen, dan wel zowel minder landen te steunen als binnen de overblijvende landen het onderwijs minder te steunen;
- Deze beslissingen zijn of worden unilateraal genomen, zonder goed overleg of coördinatie;
- Als gevolg hiervan verliezen sommige ontwikkelingslanden in korte tijd drie tot vijf onderwijsdonoren;
- Met name de volgende landen ondervinden daarvan drastische gevolgen: Benin, Bolivia, Burkina Faso, Cambodja, Nicaragua, Zambia en Zuid-Afrika;
- Hoewel Australië, Duitsland, Engeland, de Europese Commissie en Frankrijk hebben besloten juist meer aan onderwijs te zullen uitgeven, lijkt deze toename bij lange na niet op te wegen tegen de bezuiniging door andere donoren (met name Nederland en de VS);
- Verschillende donoren, waaronder Nederland, handelen hiermee in strijd met hun toezeggingen op het World Forum on Education in Dakar (2000) en met de 'Aid-Effectiveness' afspraken van Parijs en Accra, over donorharmonisatie, aansluiting van ontwikkelingshulp bij nationale prioriteiten, en partnerschap en wederkerigheid.

Risico's voor tekorten in Burkina Faso, Zambia, Rwanda en Mali

De risico's van de ongecoördineerde uittocht van onderwijsdonoren is extra groot in landen, die nog in belangrijke mate afhankelijk zijn van ODA voor financiering van onderwijs. Een voorbeeld is Burkina Faso, dat in korte tijd de onderwijssteun van vijf donorlanden gaat kwijtraken of al is kwijtgeraakt, waarvan Nederland veruit de grootste is. Dat is extra problematisch omdat ontwikkelingshulp 34% uitmaakt van alle publieke uitgaven aan onderwijs. Hoewel de afgelopen tien jaar grote vooruitgang is geboekt in met name de toegang tot onderwijs, gaat in Burkina Faso bijna een kwart van de kinderen niet naar school en maakt slechts 43% de school af. Vooral meisjes en kinderen op het platteland hebben een enorme onderwijsachterstand. Andere voorbeelden zijn Zambia, dat alle Nederlandse bilaterale hulp verliest en Rwanda en Mali, die minder of geen hulp voor onderwijs meer zullen ontvangen, terwijl zij voor meer dan 50% afhankelijk zijn van ODA voor de financiering van hun onderwijs.

Nationale investeringen in onderwijs gestegen

Uiteraard zijn wij van mening dat partnerlanden, zowel in profiel I, II als III, op termijn de kosten van hun onderwijssysteem zelf moeten kunnen dragen. Dat de meeste landen zich daarvoor inspannen blijkt uit een recent rapport van het onderzoeksinstituut van UNESCO (UIS) over de investeringen in onderwijs van de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara. De afgelopen tien jaar verhoogden 25 van 26 onderzochte landen, hun uitgaven voor onderwijs met gemiddeld 6% per jaar; Mozambique en Burundi zelfs met gemiddeld 12%. Die verhoging werd slechts gedeeltelijk gefinancierd uit toegenomen ODA.

Maar nationale regeringen moeten wel de tijd krijgen om daarvoor een goed (belasting-) systeem te ontwikkelen. De betrokkenheid van internationale donoren kan pas worden afgebouwd als partnerlanden zichtbaar kans hebben om onderwijs uit nationale middelen te bekostigen. Anders dreigen behaalde resultaten verloren te gaan. Zo zag Mozambique zich als gevolg van de financiële crisis en het wegvallen van donoren (Nederland trok zich in 2009 terug) genoodzaakt dit jaar fors te bezuinigen op het budget voor de belangrijkste universiteit (een korting van 38%!) en de Pedagogische Academie. Voor een land, waar juist extra zou moeten worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de leerkrachten, is dat een dramatische beslissing.

Teleurstellende antwoorden op Kamervragen over de Focusbrief

De antwoorden die staatssecretaris Knapen geeft op Kamervragen over donorcoördinatie n.a.v. de Focusbrief zijn weinig hoopgevend.

- Een scherpe analyse van de gevolgen voor die landen waar meerdere donoren zich gelijktijdig uit de onderwijssector terugtrekken, ontbreekt.
- Nergens wordt ook maar één concreet resultaat van afstemming met donoren genoemd. Sterker nog, toegegeven wordt dat diverse andere landen maar in beperkte mate bereid zijn tot afstemming over prioriteiten en verantwoordelijkheden.
- Duitsland en Engeland worden genoemd als landen met welke mogelijk afspraken gemaakt kunnen worden over het overnemen van verplichtingen. Navraag bij het FTI secretariaat leert dat Engeland er niet op zit te wachten zware verplichtingen van andere landen over te nemen en dat het zeer de vraag is of Duitsland de extra middelen voor onderwijs ook voor basisonderwijs zal benutten.

Ontbrekende exit-strategie

Een duidelijke exit-strategie voor partnerlanden met wie Nederland de bilaterale hulprelatie beëindigt, ontbreekt. De regering lijkt niets te hebben geleerd van de vernietigende conclusies van de evaluatie van Ecorys '*Managing Aid Exit and Transformation*', die een aantal landen w.o. Nederland in 2008 liet uitvoeren nav een eerderde beëindiging van de bilaterale hulprelatie met enkele partnerlanden (voor de belangrijkste conclusies, zie Bijlage 2).

Conclusies

- Van een zorgvuldige uitfasering van de steun aan onderwijs in ontwikkelingslanden op basis van afstemming met partnerlanden en andere donoren komt in de praktijk niets terecht.
- De ongecoördineerde uittocht van onderwijsdonoren kan ingrijpende gevolgen hebben voor het onderwijssysteem in een aantal van de (nu nog) Nederlandse partnerlanden, zoals Benin, Bolivia, Burkina Faso en Zambia.
- Als de staatssecretaris zijn voornemens zonder meer uitvoert, handelt hij in strijd met de principes van Parijs en Accra voor grotere effectiviteit van de hulp, die Nederland altijd nadrukkelijk onderschreven heeft. Dat is extra wrang omdat de regering in 2004 besloot dat juist onderwijs de pilot-sector zou worden voor uitvoering van de Parijs en Accra-principes.
- Het belangrijkste is echter het grote gevaar dat resultaten verloren gaan en kapitaal vernietigd wordt. Vooral omdat het hier sociaal kapitaal betreft, is dit schrijnend.

Aanbeveling

De landenkeus is nog niet bekrachtigd door de Kamer, en evenmin de specifieke invulling van de bezuinigingen per partnerland. De Tweede Kamer heeft op 16 juni de mogelijkheid om het beleid bij te sturen. Wij doen dan ook de volgende aanbeveling:

- Het beëindigen van of bezuinigen op de steun aan onderwijs in afzonderlijke partnerlanden wordt voorwaardelijk gesteld. Grondig onderzoek moet laten zien wat de concrete gevolgen zijn voor het onderwijssysteem en welke mogelijkheden het ontvangende land heeft om deze op te vangen. Pas daarna worden - afhankelijk van parlementaire steun – onomkeerbare stappen gezet, in zorgvuldig overleg met de regering van het partnerland.

Mocht u vragen hebben of nadere informatie willen, dan zijn wij uiteraard graag bereid die te verstrekken. Contactpersoon is Jeanne Roefs, coördinator van GCE-Nederland, jeanne.roefs@edukans.nl, mob. 06-38 12 88 08.

Met vriendelijke groet,



Kees de Jong, directeur Edukans,
namens de Global Campaign for Education-Nederland

De Global Campaign for Education-Nederland is een samenwerkingsverband van Edukans, Oxfam Novib, ICCO/KerkinActie, Save the Children, de Algemene Onderwijsbond en CNV Onderwijs. Deze brief wordt mede ondertekend door Prisma en Woord en Daad.

Bijlagen

Annex 1: FTI/Brookings Institute bevindingen – zie apart Word-document

Annex 2: Korte samenvatting conclusies Ecorys evaluatie 'Managing Aid Exit and Transformation'

Annex 2

Kritische bevindingen evaluatie Ecorys 2008

In mei 2008 publiceerde Ecorys in opdracht van Nederland, Zweden, Noorwegen en Denemarken een evaluatie van de wijze waarop deze landen in een aantal gevallen de bilaterale relatie met partnerlanden hadden beëindigd (*'Managing Aid Exit and Transformation'*). De belangrijkste bevindingen van deze evaluatie waren:

- Het plannen van een correcte afbouw en overdracht, met focus op behoud van resultaten, is eerder uitzondering dan regel;
- Goede en zorgvuldige monitoring van afbouwprocessen is zeer zeldzaam;
- Alle bestudeerde exitprocessen waren unilateraal, ondanks de afspraken in de Paris Declaration over partnerschap en wederkerigheid;
- Exits waren politiek gemotiveerd en niet gebaseerd op een voorafgaande beoordeling of de ondersteunde activiteiten een duurzaam karakter hadden;
- Donoren spanden zich maar zelden goed in om de opties voor vervangende donoren goed te onderzoeken;
- In sommige landen waren de gevolgen voor de betrokken mensen en instituties ingrijpend.

De vraag is wat Nederland geleerd heeft van deze evaluatie. Die vraag klemmt temeer omdat de Ecorys evaluatie voor een belangrijk deel betrekking had op transitielanden en middeninkomenslanden, terwijl de huidige beslissing tot beperking van het aantal partnerlanden of tot uitfasering van de onderwijssteun lagere inkomenslanden raakt.

Voor een samenvatting van het rapport zie:

<http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:43594&type=pdf>