



Xplore-programma



Xplore-programma

Drukker OBT, Den Haag
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag
Opmaak Eindeloos, Den Haag
Omslag foto's Michiel Landeweerd, www.mi-chiel.com,
Project XS21 World Summer Camp 006, Tanzania
ISBN 978-90-5328-362-2
Bestelcode OSDR 6622/N
www.minbuza.nl/iob
mei 2008

Voorwoord

Versterking van het maatschappelijk draagvlak is sinds jaar en dag één van de doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Er worden campagnes voor gevoerd, organisaties voor opgericht en regelmatig onderzoeken naar gedaan.

De aandacht voor het draagvlak is in de Nederlandse OS eigenlijk zo vanzelfsprekend dat een aantal voor de hand liggende vragen niet of nauwelijks wordt gesteld: Waarom vinden we draagvlak eigenlijk zo belangrijk? Is het een doel op zichzelf of een middel om iets anders mee te bereiken? Als het een middel is, wat is dan het achterliggende doel? Kunnen we ervan uitgaan dat een groot draagvlak bijdraagt aan vermindering van armoede elders op de wereld? Zo ja, hoe moet dit draagvlak er dan uitzien voor een maximaal effect? Wil je een zo ‘breed’ mogelijk draagvlak, of een zo ‘diep’ mogelijk? Wil je iedereen bereiken of gaat het vooral om mensen die het in Nederland voor het zeggen hebben? Hoe meet je draagvlak eigenlijk? Wat is het nut ervan als mensen wel zeggen dat ze groot belang hechten aan armoedebestrijding, maar dat ze er in de praktijk niet of nauwelijks naar handelen?

Al deze vragen komen bijna automatisch bij je op als je bijgaand onderzoek leest. Het gaat in dit rapport in de eerste plaats over het stage- en uitwisselingsprogramma voor jongeren Xplore. Dit vanuit de OS-begroting gefinancierde programma, bedoeld om het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te versterken, kwam in maart 2007 plotseling (en naar niet veel later bleek: ten onrechte) in opspraak omdat de deelnemers aan een van de door Xplore gesubsidieerde projecten, althans volgens de Telegraaf, vrijwel allemaal in aanraking zouden zijn geweest met politie en justitie. Het artikel leidde uiteraard tot kamervragen, die op hun beurt weer tot nieuwe, negatieve publiciteit aanleiding gaven. Publiciteit die achterwege bleef toen de verantwoordelijke bewindslieden in hun antwoorden op de vragen de feitelijke onjuistheden recht zetten. Naar aanleiding van deze ook voor de betrokken jongeren onplezierige affaire,

vroeg de minister IOB onderzoek te doen naar de bij de uitvoering van het programma gevolgde procedures en naar de relevantie van het desbetreffende stage- en uitwisselingsprogramma.

De eerste vraag werd in een kortlopend onderzoek van IOB-inspecteur Dick van der Hoek binnen enkele weken beantwoord: bij de uitvoering van het Xplore-programma bleek strak de hand te worden gehouden aan de voorwaarden en criteria voor de toekenning, uitbetaling en verantwoording van de financiële steun. Er viel Xplore op dit punt niets te verwijten. De beantwoording van de vraag naar de relevantie van het programma voor het draagvlak in Nederland, waarvoor dezelfde inspecteur de verantwoordelijkheid kreeg, had meer tijd nodig. Pas in de tweede helft van 2007 was het aantal afgesloten projecten groot genoeg om over de relevantie van het programma iets zinnigs te zeggen.

Behalve over Xplore gaat deze evaluatie over het bredere onderwerp van de draagvlakversterking en de daarbij opkomende vragen. Het werd Xplore in dit verband niet in alle opzichten gemakkelijk gemaakt. Bij de instelling van het nieuwe programma werd expliciet bepaald dat het zich op jongeren uit alle segmenten van de samenleving (inclusief de minder kansrijke-) zou moeten richten, en dus niet alleen op makkelijk toegankelijke doelgroepen. Kennelijk gaat het bij het Nederlands beleid voor draagvlakversterking dus niet alleen om de omvang van het draagvlak (hoe groter, des te beter) of om het soortelijk gewicht ervan (hoe belangrijker de bereikte groep, des te groter de invloed), maar ook om de samenstelling ervan. Waarom dit zo belangrijk is, maakt het beleid nergens duidelijk. De spanning tussen het bereiken van zo veel mogelijk mensen en het bereiken van specifieke doelgroepen werd weliswaar erkend maar niet opgelost. Daarvoor zou het het doel van draagvlakversterking verder moeten worden verduidelijkt.

IOB concludeert dat het aannemelijk is dat het Xplore-programma een zekere impact heeft op het maatschappelijk draagvlak voor OS, al kon de omvang ervan niet worden vastgesteld. Voor de betrokken jongeren is het effect echter, zo blijkt uit hun reacties, buitengewoon groot.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Lijst van afkortingen	5
1	Hoofdbevindingen	7
2	Onderzoeksaanpak	11
2.1	Aanleiding	11
2.2	Procedureonderzoek	14
2.3	Onderzoeksverloop	15
2.4	Conclusies	20
3	Xplore-programma	21
3.1	Voorgeschiedenis	21
3.2	Programma-opzet	24
3.2.1	Samenwerkingsverbanden	24
3.2.2	Doelgroepbenadering	25
3.2.3	Toelatingscriteria	27
3.2.4	Projectfasen	28
3.2.5	Kwaliteitswaarborgen	29
3.2.6	Communicatieplan	30
3.2.7	Uitvoeringskosten	30
3.2.8	Monitoring & Evaluatie	31
3.3	Programmaverloop	31
3.3.1	Xplore in 2006	32
3.3.2	Subsidieaanvragen	33
3.3.2	Deskundigheidsbevordering	34
3.3.4	Monitoring & Evaluatie	36
3.3.5	Draagvlakversterking	38
3.3.6	Uitvoeringskosten	38
3.4	Conclusies	39

4	Xplore-programmaresultaten	41
4.1	Input	43
4.1.1	Subsidie-uitgaven	43
4.1.2	Apparaatskostenvergoeding	44
4.1.3	Personeelsinzet	45
4.2	Output	46
4.2.1	Projecten	46
4.2.2	Deelnemers	47
4.2.3	Activiteiten	49
4.3	Outcome	51
4.3.1	Draagvlakversterkende activiteiten	51
4.3.2	Betrokkenheid deelnemers	56
4.4	Impact	59
4.4.1	Draagvlakbegrip	59
4.4.2	Draagvlakmeting	61
4.4.3	Operationalisering draagvlakdoelstellingen	64
4.4.4	Draagvlakresultaten	65
4.5	Conclusies	69
	Bijlagen	73
Bijlage 1	Over IOB	73
Bijlage 2	Terms of Reference	75
Bijlage 3	Rapport Procesevaluatie van de uitvoering van het Xplore-programma	85
	3.1 Subsidievoorwaarden	103
	3.2 Checklist subsidieaanvragen	105
	3.3 Beoordelingslijst subsidieaanvragen	107
Bijlage 4	Steekproef van onderzochte projecten	109
Bijlage 5	Documentatie	111
Bijlage 6	Groepsstage Atalanta	117
Bijlage 7	Groepsstage Ontwikkel jezelf, ontwikkel de wereld: Sport en OS	119

Lijst van afkortingen

AEV	Aan Elkaar Verplicht (beleidsnotitie)
AKV	Apparaatskostenvergoeding
BuZa	(ministerie van) Buitenlandse Zaken
CDA	Christen Democratisch Appel
COS	Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking
DAC	Development Assistance Committee
DJZ	Directie Juridische Zaken (min. v. BuZa)
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (min. v. BuZa)
DSI/CU	Controller Unit van DSI
DSI/MY	Afdeling Maatschappelijke Organisaties van DSI
DVA	Draagvlakversterkende Activiteit(en)
ECDO	Expertisecentrum Duurzame Ontwikkeling
EU	Europese Unie
FEZ	[Directie] Financieel-Economische Zaken (min. v. BuZa)
fte	full-time equivalent
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MDF	Management for Development Foundation
M&E	Monitoring en Evaluatie
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFS	Medefinancieringsstelsel
NAJ	Nationaal Agentschap Jeugd (van de Europese Unie)
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NIZW/IC	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / International Centre
Nji	Nederlands Jeugdinstituut
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OS	Ontwikkelingssamenwerking
PSO	[Vereniging voor] Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden
PvA	Plan van Aanpak
PVE	Programma van Eisen
PVV	Partij Voor de Vrijheid
RMC	Rotterdams Milieu Centrum
SUJ	[Programma] Stage/Uitwisseling Jongeren
TMF	Thematische Medefinanciering
ToR	Terms of Reference
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VWS	[ministerie van] Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WO	Wetenschappelijk Onderwijs

1 Hoofdbevindingen

In opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) onderzoek verricht naar de uitvoering en de resultaten van het stage- en uitwisselingsprogramma voor jongeren: Xplore.

Daartoe is eerst in april 2007 een *procesevaluatie* uitgevoerd van de hantering van de subsidievoorwaarden en -criteria door de instanties die voor het programma verantwoordelijk zijn: de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken als budgethouder/opdrachtgever en het Nederlands Jeugdinstituut¹ als programma-uitvoerder.

Vervolgens zijn bij wijze van *productevaluatie* de resultaten van het Xplore-programma bestudeerd. Het onderzoeksobject bestond uit éénderde (43) van alle 127 in 2006 goedgekeurde en gesubsidieerde stage- en uitwisselingsprojecten. De resultaten van die projecten zijn getoetst aan de gangbare evaluatiecriteria, doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie. Dit heeft de volgende antwoorden op de drie onderzoeksvragen opgeleverd:

Doelmatigheid

De doelmatigheid van de programma-uitvoering is hoog. Dankzij het strakke beheer en de trefzekere implementatie van het Xplore-beleid is de werkelijke verhouding tussen programma-input en -output aanmerkelijk gunstiger dan was voorzien in de opdracht die in 2005 aan het uitbestedingsbesluit ten grondslag lag. De output (in termen van aantallen gesubsidieerde jongeren) was tweederde hoger dan gepland en gemiddelde programmakosten per deelnemer ruim een kwart lager.

¹ Voorheen het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).

Doeltreffendheid

Het programma realiseert ruimschoots zijn directe doelstellingen (*outcome*): bevordering van de betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking van jongeren uit alle lagen van de samenleving en mobilisatie van die jongeren om hun stage- en uitwisselingservaringen breed uit te dragen. Dit gebeurt via zogenaamde uitstralings- of draagvlakversterkende activiteiten. De opgave om ten minste tweevijfde van de uitgezonden jongeren te rekruteren uit de – qua opleidingsniveau en affiniteit met internationale samenwerking – minder bevoorrechte segmenten van de samenleving, is in de onderzochte steekproef met 57% royaal overtroffen.

Relevantie

Voor wat betreft de verwezenlijking van de uiteindelijke programmadoelstelling (*impact*): versterking van het maatschappelijke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, vertonen de onderzoeksuitkomsten een gemengd beeld.

Het lijkt geen twijfel dat de deelname aan het programma op de meeste deelnemers diepe indruk maakt. Dit manifesteert zich niet alleen in een sterkere betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking, maar ook en vooral in hun persoonlijke ontwikkeling. Tussen deze effecten en de uitvoering van draagvlakversterkende activiteiten bestaat een wisselwerking in de zin dat ze elkaar wederzijds stimuleren. Het programma heeft hiermee onmiskenbaar een positief effect op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder jongeren. Dit effect werkt waarschijnlijk sterker door in de *verdieping* van bestaand draagvlak dan in de creatie van *nieuw* draagvlak.

In persoonlijk contact met de uiteindelijke doelgroep, ‘de Nederlandse samenleving’ in brede zin, bereikten de deelnemers ieder gemiddeld 227 personen. Met dit directe bereik overtroffen zij met meer dan de helft (51,3%) de minimum doelstelling van 150, zoals geformuleerd in het Plan van Aanpak.

Hoewel het aannemelijk is dat het Xplore-programma via dit bereik *een zekere impact* heeft op het maatschappelijke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, is het niet mogelijk met gebruikmaking van praktisch hanteerbare en betaalbare onderzoeksmethoden *zekerheid* te verkrijgen over het optreden van dit effect, laat staan over de *omvang* ervan. Dit is enerzijds een gevolg van forse methodologische obstakels. Anderzijds *kán* de omvang van eventuele draagvlakeffecten, gezien de meestal beperkte intensiteit van de draagvlakimpuls en het voor de doelgroep veelal éénmalige karakter ervan, moeilijk anders dan bescheiden zijn.

De slotsom hiervan is dat het Xplore-programma in zijn opzet – voor wat betreft de versterking van het OS-draagvlak binnen de Nederlandse samenleving in het algemeen – belast is met een ambitieniveau waarvan in de praktijk niet is vast te stellen of het, en zo ja in welke mate, wordt gerealiseerd.

Evalueerbaarheid

Dit onderzoek wordt door de voor het programma verantwoordelijke partijen tevens beschouwd als vervanging voor een reeds geplande tussentijdse evaluatie, die was voorzien voor medio 2007.

Echter: een tijdige besluitvorming over de eventuele voortzetting van het Xplore-programma, die rekening houdt met in het verleden behaalde resultaten, blijkt de vaststelling van die resultaten te vereisen op een moment dat dit nog niet of nauwelijks mogelijk is. Door de looptijd van de Xplore-subsidieperiode te beperken tot vier jaar wordt een kortademigheid in de beleidscyclus geïntroduceerd die een weloverwogen besluitvorming over programmaverlenging ernstig bemoeilijkt.

2 Onderzoeksaanpak

De omstandigheden waaronder deze evaluatie moest worden uitgevoerd hebben een stempel gedrukt op de opzet en uitvoering van het onderzoek. Voordat in de hoofdstukken 3 en 4 verloop en resultaten van het Xplore stage- en uitwisselingsprogramma aan de orde komen, wordt hieronder ingegaan op de gevolgde onderzoeksaanpak.

2.1 Aanleiding

In maart 2007 ontstond commotie over projecten uit het Xplore-stage- en uitwisselingsprogramma voor jongeren dat, ten laste van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking, wordt uitgevoerd door de afdeling Internationaal van het Nederlands Jeugdinstituut Instituut (NJI)² te Utrecht. De deining was het gevolg van enkele krantenartikelen over een tweetal door het Xplore-programma gesubsidieerde groepsstages in Marokko: Project 0122 ST 2206-3 *Atalanta* van het Rotterdams Milieu Centrum (RMC) en Project 0132 ST 2006-3: *Ontwikkel jezelf, ontwikkel de wereld: Sport en ontwikkelingssamenwerking* van de Stichting Sciandri Vrijtijdsbesteding uit Haarlem. Omdat zij de aanleiding leverden voor dit hele onderzoek, is het verloop van deze projecten in de bijlagen 6 en 7 beknopt weergegeven.

De *Volkskrant* van 9 maart³ en *De Telegraaf* van 10 maart⁴ berichtten over de vrijlating van één van de deelnemers aan het project van Sciandri, na zijn arrestatie op verdenking van inbraak. Daarbij benadrukte het Volkskrantartikel dat de vrijlating vroegd zou hebben plaatsgevonden om de betrokkene in staat te stellen mee te gaan met de groepsstage in Marokko. Het laatste bleek later overigens niet juist te zijn.

2 Het Nederlands Jeugdinstituut ontstond op 1 januari 2007 uit de opsplitsing van het Nederlands Instituut voor zorg en Welzijn (NIZW), waarvan het International Centre (IC) tot dat moment verantwoordelijk was voor de uitvoering van het Xplore-programma. Aangezien dat dus ook gedurende de hele hier geëvalueerde periode (2006) het geval was, wordt in dit rapport de programma-uitvoerder aangeduid als NIZW/IC.

3 'Jongen mag uit cel voor trip naar Marokko.'

4 'Jonge inbreker vrij voor Marokko-reis.'

Vervolgens publiceerde op 15 maart *De Telegraaf* een artikel⁵ over het Atalantaproject waarin onder andere werd vermeld dat de deelnemende jongeren vrijwel allemaal ooit voor lichte vergrijpen in aanraking zouden zijn geweest met politie en justitie.

Deze publiciteit vormde de aanleiding voor drie series schriftelijke Kamervragen van de leden De Roon (PVV), Çörüz (CDA) en Wilders (PVV). De eerste twee betroffen het project van Sciandri en trokken zowel de beslissing tot vrijlating van de aangehouden jongere als de rechtvaardiging voor de subsidiëring vanuit het Xplore-programma in twijfel. De derde serie had betrekking op de grondslag voor de subsidieverlening aan het RMC ten behoeve van het Atalantaproject. In hun gezamenlijke beantwoording⁶ op 5 april van de drie vragenreeksen (voor wat betreft de derde serie mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie) zetten de ministers van Justitie en voor Ontwikkelingssamenwerking een aantal feitelijke onjuistheden recht.

Laatstgenoemde bewindspersoon kondigde bovendien aan dat hij deze Inspectie opdracht had gegeven tot een zo spoedig mogelijke evaluatie van het Xplore-programma. Binnen een maand zou worden vastgesteld of de subsidies volgens de regels werden uitgevoerd. Daarna zou een verdergaande evaluatie plaatsvinden om de relevantie van het programma te beoordelen.

Ten slotte liet de minister voor OS weten dat hij de regelgeving rond het programma inmiddels had aangescherpt. En wel door de eis toe te voegen dat jongeren jegens wie vervolging was ingesteld in verband met een misdrijf, niet in aanmerking konden komen voor een stage of uitwisseling ten laste van het Xplore-programma. Deze aanscherping was op 4 april in aanvulling op de bestaande beleidsregel in de *Staatscourant*⁷ gepubliceerd met de toelichting dat zij diende om ‘bij de toepassing van het programma een onwenselijke samenloop met strafvorderlijke maatregelen jegens betrokkenen te voorkomen’.

Zoals dat gaat, werden de Kamervragen die naar aanleiding van perspublicaties waren gesteld, mede als gevolg van gehanteerde bewoordingen, zelf ook weer nieuws. Hierdoor escaleerde de toonzetting van negatieve reacties in ingezonden brieven en vooral op internet-discussiefora van kranten en nieuws-sites. Hoewel de deelnemers aan de twee gewraakte projecten zich in allerlei interviews krachtig en vaak effectief verweerden, liet de golf van negatieve publiciteit die ze na hun

5 'Hangjongeren op vlinderjacht in Marokko.'

6 TK, 2006–2007, *Aanhangsels (van de Handelingen)* 1194, 1195 en 1196.

7 *Stcrt.* 2007, 67, p. 6.

stagereizen over zich heen kregen, de meesten niet onberoerd. Temeer omdat ze tijdens het maandenlange voorbereidingstraject dat aan hun stages vooraf was gegaan, alleen waarderende reacties op hun initiatief en inzet hadden ontvangen. Toen deelnemers tijdens de uitvoering van hun programma van 'uitstralings'- of draagvlakversterkende activiteiten (DVA) vanuit het publiek werden geconfronteerd met reacties die waren ingegeven door de negatieve berichtgeving over hun projecten, had dit op velen van hen een demotiverende uitwerking. Hierdoor kenden de projecten in hun derde en laatste fase geen normaal verloop. Inmiddels zijn ze beide, met vertraging, afgesloten.

Behalve critici waren er ook personen en organisaties die het voor Xplore opnamen. Enkele tientallen⁸ van hen wendden zich schriftelijk tot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om vanuit hun eigen ervaringen het volgens hen karikaturale beeld van het programma dat door alle ongenueanceerde publiciteit was ontstaan, recht te zetten. Zij deden dit onder andere door duidelijk te maken hoeveel tijd (en inspanning) deelnemers moesten investeren in de voorbereiding (selectieprocedures, trainingen en fondsenwerving voor financiering van de eigen bijdrage) en het natraject (uitvoering van DVA) in vergelijking met de hoeveelheid tijd die werd doorgebracht in het ontwikkelingsland. Zo was het geen uitzondering dat een stageverblijf van enkele weken vooraf werd gegaan door een voorbereidingstraject van vijf maanden en werd gevolgd door een DVA-fase van nog eens vier maanden. Hoewel de brieveschrijvers zich zonder uitzondering van diplomatieke taal bedienden, klonk in vele steunbetuigingen de verontwaardiging door over de in hun ogen kwaadaardige beeldvorming van het Xplore-programma. Het meest in hun wiek geschoten waren de brieveschrijvers – vooral zij die zelf deelnemer waren geweest – door de kwalificatie 'snoeprejsjes voor criminele jongeren'. Meer dan één organisatie nodigde de minister uit met eigen ogen te komen zien met hoeveel durf en doorzettingsvermogen hun jongeren zich begaven in vaak primitieve situaties en met hoeveel enthousiasme ze daarover berichtten tijdens zelfbedachte uitstralingsactiviteiten.

De steunbetuigingen werden namens de minister beantwoord door het bureau DSI/MY, waarbij de brieveschrijvers werden bedankt voor hun inbreng, de tekst van antwoorden op de kamervragen kregen toegezonden en de mededeling ontvingen

8 Waaronder zestien aanvragende organisaties, vijftien (ex-)deelnemers en vier instanties betrokken bij (onderdelen van) de programma-uitvoering.

dat de minister inmiddels aan deze Inspectie had opgedragen het onderhavige onderzoek uit te voeren.⁹

2.2 Procedureonderzoek

De toezegging van de minister aan de Kamer voor nader onderzoek naar het Xplore-programma viel uiteen in twee delen. De eerste zorg was na te gaan of de uitvoering van het Xplore-programma procedureel correct was verlopen, dat wil zeggen in overeenstemming met de criteria en condities die voor de programma-uitvoering tussen het departement en het NIZW waren overeengekomen. Daarna zou een ‘verdergaand’, meer inhoudelijk onderzoek worden ingesteld naar de relevantie van het stage- en uitwisselingsprogramma.

Het eerste onderzoek, dat het karakter droeg van een procedure-onderzoek of procesevaluatie, had dus prioriteit en werd, conform de toezegging van de minister uitgevoerd in dezelfde maand waarin hij de kamervragen beantwoordde (april 2007). Het rapport getiteld *Uitvoering van het Xplore-programma* werd begin mei opgeleverd en is als bijlage 3 bij het verslag van deze evaluatie gevoegd.

Om de probleemstelling van de procesevaluatie te beantwoorden werden in het onderzoek alle 231 subsidieaanvragen betrokken die in het eerste complete begrotingsjaar in het bestaan van het programma (2006) waren ingediend.¹⁰ Voor elk van de 130 goedgekeurde voorstellen werd nagegaan hoe de beoordeling, de besluitvorming over subsidietoekenning en, voor zover dat in april 2007 mogelijk was, de monitoring van de projectuitvoering waren verlopen. Voor de 101 afgewezen subsidievoorstellen is nagegaan op welke gronden het afwijzende besluit was genomen.

De uitkomst van dit procedure-onderzoek luidde dat bij de uitvoering van het Xplore-programma strak de hand werd gehouden aan de uit het mandaatbesluit voortvloeiende voorwaarden en criteria voor de toekenning, uitbetaling en verantwoording van financiële ondersteuning. En dat de tussen de budgethouder (DSI) en programma-uitvoerder overeengekomen behandelingsprocedures nauwgezet

⁹ De twee stageprojecten van het RMC en de Stichting Sciandri maken geen deel uit van het evaluatieobject, en wel om twee redenen. Ten eerste werden ze pas ruim na de sluiting van de gegevensverzameling afgerond en ten tweede kenden ze in het controversiële klimaat waarin ze werden uitgevoerd, geen normaal verloop. Ze komen desondanks in deze paragraaf en in de bijlagen aan de orde, omdat ze de aanleiding tot dit onderzoek vormden.

¹⁰ De activiteiten uit het eerste half jaar van het bestaan van het programma, dat halverwege 2005 van start was gegaan, werden buiten beschouwing gelaten. De reden was dat projecten uit de aanloopperiode gedeeltelijk nog een experimenteel karakter hadden en dus niet representatief konden worden geacht voor het reguliere programmaverloop, waarvan pas in 2006 sprake zou zijn.

werden nageleefd. Hieruit trok de Inspectie de conclusie dat de onderzoeksresultaten geen aanleiding gaven tot ingrijpen in de inhoud van de Xplore-programma-procedures of in de wijze waarop deze werden gehanteerd.

Hierna kon worden begonnen met de inhoudelijke evaluatie – althans met het vóóronderzoek daarvoor – die zich zou concentreren op de resultaten van het Xplore-programma en, ter onderscheiding van het eerste onderzoek, kan worden gezien als een zogenaamde *productevaluatie*.

2.3 Onderzoeksverloop

De belangrijkste activiteit tijdens het vóóronderzoek was de reconstructie van de interventielogica die aan het Xplore-programma ten grondslag ligt. Deze logica werd vervolgens als uitgangspunt genomen voor de constructie van een evaluatiematrix waarin het onderzoeksontwerp zichtbaar werd gemaakt. Deze matrix vormt de kern van de *Terms of Reference* die als bijlage 2 in dit rapport is opgenomen.

In de evaluatiematrix is aangegeven dat – anders dan op de overige resultaatniveaus – ten tijde van de opstelling van de ToR bruikbare *impact*-indicatoren voor het Xplore-programma nog niet waren geïdentificeerd. Dit is ook gedurende het onderzoek niet gelukt, zodat op deze plaats een witte vlek is blijven bestaan, zoals zal blijken in § 4.4.

Gegevensverzameling

Evenals bij de procesevaluatie werd voor deze productevaluatie de aandacht gericht op activiteiten die waren goedgekeurd in 2006. Om die op hun resultaten te kunnen beoordelen, moesten ze uiteraard wel eerst uitgevoerd zijn. Deze voor de hand liggende voorwaarde leverde voor de start van de productevaluatie een aanzienlijke vertraging op.

Bij Xplore-projecten wordt de omvang van de verstrekte subsidie *achteraf*, dat wil zeggen bij de financiële en inhoudelijke afsluiting van het project, vastgesteld. Daarbij kan het oorspronkelijk toegekende subsidiebedrag gelijk blijven of verlaagd worden. Omdat pas bij de projectafsluiting de subsidiekosten komen vast te staan, kan eerst in dat stadium iets over de doelmatigheid van het uitgevoerde project worden gezegd. Bij de voltooiing van de procesevaluatie in mei 2007 waren nog vrijwel geen uit 2006 daterende projecten afgesloten. Het financiële jaarverslag van 28 juni 2007 over het jaar 2006 bevatte slechts één uit het verslagjaar daterend afgerond project. Omdat projecten een looptijd kennen van maximaal

één jaar¹¹, waarna de indieners nog twee maanden mogen doen over de inlevering van hun financiële en inhoudelijke eindrapportage, was halverwege 2007 ook niet veel meer te verwachten.¹²

Een extra complicatie vormde in dit geval het feit dat het de controllers en (externe) accountants van enerzijds het ministerie en anderzijds het NIZW geruime tijd kostte om het eens te worden over het controleprotocol dat van toepassing zou zijn op de verstrekte subsidies. Een belangrijk onderdeel was hierbij de mate van detail en (documentaire) onderbouwing waarmee subsidieontvangers hun bestedingen dienden te verantwoorden. Dit probleem werd pas in de loop van 2007 opgelost¹³, als gevolg waarvan de afhandeling en afsluiting van een aantal projecten aanzienlijke vertraging opliep.

Op het moment dat de resultatenevaluatie van start kon gaan, bestond het evalueerbare object dus uit één activiteit en was het zaak dit aantal zo snel mogelijk te vergroten. Zelfs met een vastgesteld controleprotocol zou het overigens onmogelijk zijn binnen afzienbare termijn alle in 2006 goedgekeurde projecten in de evaluatie te betrekken. Immers, de meeste projecten uit de latere indieningsrondes van 2006 waren in de tweede helft van 2007 nog volop in uitvoering. Daarom werd in juli 2007 met het Xplore-team afgesproken dat men op korte termijn zoveel mogelijk voltooide projecten uit 2006 inhoudelijk en administratief zou afhandelen, opdat uiterlijk in oktober 2007 voldoende materiaal beschikbaar zou zijn om een inhoudelijke analyse en beoordeling mogelijk te maken. Als maatstaf voor 'voldoende' werd gehanteerd: één derde van alle in 2006 goedgekeurde projectvoorstellen. Van die aanvragen bleken er 127 daadwerkelijk tot uitvoering zijn gekomen, zodat de minimaal beoogde omvang van het evaluatieobject op 43 projecten uitkwam.

Dit aantal moest overigens, om een andere reden, tegelijk als het maximaal haalbare worden beschouwd. Geheel los van de gebeurtenissen die de aanleiding vormden voor dit IOB-onderzoek, was in het bestaan van het Xplore-programma al een externe programma-evaluatie voorzien voor medio 2007.¹⁴ Het lag in de

11 Veel aanvragers maken gebruik van dit maximum om zichzelf voldoende tijd te geven om het voorbereidingstraject in te vullen en hun deelnemers voldoende gelegenheid te geven om aan hun DVA-verplichtingen te voldoen.

12 Zeker niet als wordt bedacht dat de eerste inschrijvingsronde van 2006 pas sloot op 1 februari, en dat de aanvragers op zijn vroegst twee maanden ná de sluitingsdatum met hun project van start kunnen gaan.

13 Op 29 juni 2007 verleende het ministerie goedkeuring aan de invoering van het overeengekomen controleprotocol voor Xplore-projecten met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006 (Brief DSI/UCU-071/07).

14 De planning van dit externe onderzoek kwam al voor in het Programma van Eisen dat ten grondslag had gelegen aan de uitbesteding van de programma-uitvoering begin 2005.

bedoeling de resultaten daarvan te benutten bij de besluitvorming over de voortzetting van het programma – in al dan niet gewijzigde opzet – na afloop van de lopende subsidieperiode op 31 december 2008. Toen de opdracht voor de IOB-evaluatie deze planning doorkruiste, werd door DSI in overleg met het Nji de voor de hand liggende beslissing genomen het geplande externe onderzoek te annuleren en de uitkomsten van deze IOB-studie ook te gebruiken als inbreng voor de besluitvorming over de toekomst van het Xplore-programma. Deze manoeuvre had wel tot gevolg dat de start van het IOB-onderzoek niet onbeperkt kon worden uitgesteld om de beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal af te wachten. Om relevant te zijn voor de toegevoegde functie zouden de bevindingen van het Inspectie-onderzoek begin 2008 beschikbaar moeten zijn, hetgeen betekende dat de gegevensverzameling niet later 1 oktober zou dienen te worden gesloten. Van daar dat het aantal van 43 projecten tevens als een maximum werd gezien. Uiteindelijk waren op 9 oktober de complete dossiers van de 43 afgesloten projecten beschikbaar. Op de representativiteit van deze deelverzameling voor alle projecten uit 2006 wordt in hoofdstuk 4 ingegaan. Op het tijdstip dat de gegevensverzameling moest worden afgesloten, vormden de 43 voltooide projecten de *hele* populatie van beschikbare onderzoekseenheden. Zij vormden dus geen *aselecte steekproef* die werd *getrokken uit* een grotere populatie waaruit ook andere eenheden hadden kunnen worden getrokken. ‘Steekproef’ wordt in dit rapport gehanteerd als een in het dagelijkse spraakgebruik gangbare term voor een deelverzameling uit een populatie. Die populatie is inmiddels (februari 2008) uiteraard wel een stuk groter geworden dan ze in oktober 2007 was.

Voor de goede orde zij erop gewezen dat, indien het IOB-onderzoek niet zou hebben plaatsgevonden, de in de programma-opzet geplande externe evaluatie met dezelfde beperkingen te maken zou hebben gekregen als de hiervóór en hierna genoemde. Hetgeen vragen oproept over de onderbouwing van de planning van het programmaverloop.

Methoden

Door de bijzondere omstandigheden waaronder tot dit onderzoek werd besloten – en waar eerder in dit hoofdstuk naar werd verwezen – kreeg het te maken met twee belangrijke beperkingen, namelijk in voorhanden onderzoeksmateriaal en in beschikbare onderzoekstijd.

De belangrijkste materiaalbron werd gevormd door de projectdossiers die vrij gedetailleerd en compleet zijn, met als meest bruikbare documenten:

- eindverslagen van de aanvragende organisaties;

- gestructureerde, semi-gestructureerde en ongestructureerde evaluaties en terugblikken, opgesteld door:
 - aanvragende organisaties;
 - partnerorganisaties in de ontwikkelingslanden;
 - en deelnemende jongeren zelf;
- alsmede de beoordelingen van dit alles door het Xplore-team en de terugkoppeling van die beoordelingen aan de aanvragende organisaties. Omdat de geëvalueerde projecten op het moment dat zij in het kader van dit onderzoek werden beoordeeld per definitie voorbij waren, kon hun uitvoering niet direct worden geobserveerd. Bijna de helft (19) van de eindverslagen was echter geïllustreerd met audiovisuele opnamen op CD ROM of DVD van activiteiten ontplooid tijdens het verblijf in het ontwikkelingsland of in het kader van de draagvlakversterkende activiteiten na terugkeer in Nederland. Hierdoor kon – in letterlijke zin – een beeld worden verkregen van de variatie aan wat zich bij de uitvoering van sommige projecten en tijdens een aantal uitstralingsactiviteiten heeft afgespeeld.

Uiteraard bevat geen enkele van deze bronnen de volledige werkelijkheid. Daarom is gezocht naar overeenkomsten tussen verschillende bronnen en gegevenspatronen die samen een voldoende solide basis voor conclusies konden vormen (data-triangulatie).

Daarnaast is intensief gebruik gemaakt van het beleidsarchief van het ministerie, in het bijzonder om de ontstaansgeschiedenis en de opdrachtverlening voor de uitvoering van het programma te reconstrueren.

Uiteraard is – soms uitvoerig – gesproken met de leden van het Xplore-team, die vrijwel allen een actief aandeel hadden in de tijdige completering van de verschillende dossiers en de beantwoording van specifieke vragen naar aanleiding van het dossieronderzoek. Verder zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de andere bij het programma betrokken instanties, waaronder de verantwoordelijke directie van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY), MDF, COS Noord-Holland en Cordaid.

Een bruikbaar onderzoek onder de leden van de primaire doelgroep die aan de bestudeerde projecten had deelgenomen was met de beschikbare middelen en binnen de geldende beperking van de doorlooptijd niet uitvoerbaar. Het Xplore-team beschikt namelijk niet zelf over de contactgegevens voor de deelnemende jongeren, maar is daarvoor afhankelijk van de aanvragende organisaties. En ook

die moeten het op dit punt nog wel eens af laten weten, omdat de doelgroep gezien de levensfase waarin zij verkeert, een nogal mobiel segment van de bevolking vormt. Deelnemers voltooien hun schoolopleiding, studeren af, gaan verhuizen, stappen uit de ad hoc-groep die voor het project was geformeerd, enz. en raken zo uit het zicht van de organisaties via welke ze aan het Xplore-programma hebben deelgenomen. Bij de jongeren die nog wel via hun organisaties kunnen worden bereikt, krijgt men vervolgens te maken met het probleem van de non-respons (zie ook § 4.4.2), waarvoor men niet adequaat kan corrigeren zonder nauwkeurig inzicht in de aard en oorzaken ervan. In combinatie met de beperkte onderzoekstijd leidden deze complicaties tot de conclusie dat met het enquête-instrument bij deze doelgroep onvoldoende betrouwbare data zouden kunnen worden verzameld om de aanzienlijke investering in energie en tijd ten koste van meer productieve onderzoekswerkzaamheden te rechtvaardigen.

Een probleem dat als een rode draad door de evaluatie heenloopt, is dat van de inhoud van het draagvlakbegrip en van de operationalisering van die inhoud (zie §§ 4.4.1 t/m 4.4.3). Voor de bestudering van deze problematiek is voornamelijk van de beschikbare literatuur gebruik gemaakt. In het bijzonder zijn zoveel mogelijk recente rapporten over draagvlakonderzoek geraadpleegd. Een overzicht van het verzamelde materiaal treft men aan in bijlage 5.

Zoals uit het voorgaande duidelijk zal zijn geworden leverden de bijzondere condities waaronder deze evaluatie werd uitgevoerd een aantal beperkingen op. Twee daarvan dienen hier nog apart te worden genoemd. Doordat met het onderzoeksobject, bestaande uit de eerste 43 afgesloten projecten uit 2006, slechts een zeer beperkte evaluatieperiode wordt bestreken (een half tot driekwart jaar), is het niet mogelijk een empirisch gefundeerd beeld van de dynamiek in het Xplore-programma te geven. Ook na de aanlooperperiode in 2005 evolueerde het programma nog in tal van opzichten, maar om dat zichtbaar te maken moet een veel langere evaluatieperiode worden bestudeerd. Ook sloten de restricties waaronder het onderzoek plaatsvond de mogelijkheid uit om langere-termijneffecten van het programma in beeld te krijgen.

Dankzij de nogal uitgebreide rapportageverplichtingen die met een Xplore-subsidie gepaard gaan, beschikt de programma-uitvoerder na verloop van tijd over een schat aan empirisch materiaal over kenmerken van deelnemers, doelgroepbereik, draagvlakeffecten, doelgroepsegmenten draagvlakversterkende activiteiten, enz. enz. waartussen allerlei belangwekkende samenhangen en verschillen zouden kunnen worden opgespoord. Deze zouden uiterst bruikbare stuurinformatie kun-

nen opleveren voor de vormgeving en uitvoering van toekomstig beleid. Bij voldoende materiaal en tijd om het te analyseren kan een evaluatie naast een verantwoordingsfunctie op die manier een belangrijke leerfunctie vervullen. Als gevolg van de al gememoreerde restricties was die laatste functie in dit geval beperkt.

Het volgende hoofdstuk geeft in § 3.1 een beknopte schets van de ontstaansgeschiedenis van Xplore-programma en laat vervolgens in kort bestek zien (§ 3.2) hoe de programma-opzet werd ingevuld. De werking van het programma in de praktijk komt aan de orde in de volgende paragraaf (3.3) die op hoofdlijnen het programmaverloop gedurende de evaluatieperiode (2006) beschrijft. In de slotparagraaf (3.4) worden uit het voorgaande de relevante conclusies getrokken. Hoofdstuk 4 richt de aandacht op de resultaten die met het Xplore-programma op de verschillende niveaus van de doel-middelenhiërarchie zijn behaald. In de opeenvolgende paragrafen komen daarbij aan de orde: input (4.1), output (4.2), outcome (4.3) en impact (4.4). Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (4.5). De belangrijkste bevindingen uit de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn gerecapituleerd in hoofdstuk 1.

2.4 Conclusies

Uit de voorgaande beschrijving van de aanleiding en het verloop van dit evaluatieonderzoek zijn enkele conclusies te trekken:

Kwetsbaarheid

Programma's met een mandaat als dat van Xplore zijn maatschappelijk kwetsbaar voor negatieve publiciteit en de daaruit resulterende beeldvorming, ook als die later blijkt te kunnen worden weerlegd.

Evalueerbaarheid

Een tijdige besluitvorming over de eventuele voortzetting van het Xplore-programma, waarbij rekening wordt gehouden met in het verleden behaalde resultaten, vereist de vaststelling van die resultaten op een moment dat dit nog niet of nauwelijks mogelijk is. Door de looptijd van de subsidieperiode te beperken tot vier jaar¹⁵ wordt een 'kortademigheid' in de beleidscyclus geïntroduceerd die een weloverwogen besluitvorming over programmaverlenging onder zware druk zet en dus bemoeilijkt.

15 In dit specifieke geval was die looptijd de facto nog korter, namelijk drie jaar en zevenenhalve maand.

3 Xplore-programma

Het programma Stage en Uitwisseling Jongeren (SUJ), zoals het Xplore-programma oorspronkelijk heette, ontstond in een periode waarin de vraag uit de samenleving naar kortlopende uitzendmogelijkheden voor jongeren naar ontwikkelingslanden samenviel met het grote belang dat de verantwoordelijke bewindspersoon hechtte aan vermaatschappelijking van de Nederlandse OS-inspanningen. Die vermaatschappelijking zag zij als een van de belangrijkste pijlers onder het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking.

3.1 Voorgeschiedenis

In haar beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015* (AEV) maakte de minister in oktober 2003 melding van overleg met een aantal particuliere organisaties over maatschappelijke stages voor jongeren, onder meer in ontwikkelingslanden, teneinde hen meer bij armoedevraagstukken te betrekken.¹⁶ Het overleg waar de minister op doelde, had betrekking op een serie gesprekken die zij in de tweede helft van 2003 voerde met directies van medefinancieringsorganisaties (MFO's) en met de Stuurgroep van het programma Thematische Medefinanciering (TMF). Hierop volgde in februari 2004 een door DSI/MY uitgevoerde schriftelijke inventarisatie van stage- en uitwisselingsmogelijkheden voor jongeren bij 42 maatschappelijke organisaties, waarvan er uiteindelijk 37 reageerden.

De belangrijkste bevindingen van deze inventarisatie¹⁷ waren dat het bestaande aanbod van stages en uitwisselingen voor jongeren zowel in kwantitatieve zin onvoldoende als weinig gestructureerd was; dat er ingewikkelde relatiepatronen van subsidiegever en -ontvanger tussen de geëncquêeerde organisaties bestonden; en dat MFO's wel programma's voor stage en uitwisseling van derden financierden, maar zelf geen specifiek beleid op dit gebied hadden. Verder werd geconcludeerd

¹⁶ Beleidsnotitie AEV, TK: 2003–2004, 29 234, nr. 1, p. 9.

¹⁷ Memo # DSI/MY-116/04 dd. 29 april 2004 van DSI aan de minister voor OS.

dat het aanbod zich voornamelijk richtte op HBO en WO-studenten en dat buiten schoolverband nauwelijks jongeren werden bereikt. In het laatste aan de inventarisatie voorafgaande jaar (2003) hadden ruim 1300 jongeren deelgenomen aan stages en uitwisselingen, waarvoor de responderende organisaties ongeveer EUR 4,2 mln hadden uitgegeven. Aangezien de financiering c.q. subsidiëring van stages en uitwisselingen voor de meeste respondenten een kwantitatief onbelangrijke nevenactiviteit betrof, waren in deze uitgaven in het algemeen geen apparaatskosten begrepen. Verder had ruim 10% van de plaatsingen betrekking op stages die Nederlandse jongeren liepen bij een maatschappelijke organisatie binnen Nederland. Met deze twee kanttekeningen bedroegen de gemiddelde kosten per stagiair bijna EUR 3200. Dit was, voor zover valt na te gaan, het enige financiële ervaringsgegeven waarover het ministerie in 2004 beschikte.

Op basis van de uitkomsten van dit inventariserende onderzoek besloot de minister eind april een subsidiebudget ter beschikking te stellen, een beleidskader te laten formuleren voor een eigen stage- en uitwisselingsprogramma en opdracht te geven tot het zoeken van een geschikte externe uitvoeringsorganisatie. De reservering van een bedrag van EUR 5 mln per jaar vanaf 2005 voor de financiering van het nog te ontwikkelen programma werd bekend gemaakt in de ontwerpbegroting die op Prinsjesdag 2004 werd ingediend.¹⁸ Met een looptijd van vier jaar bedroeg de waarde van de opdracht EUR 20 mln. Hieruit zouden zowel de aan deelnemers te verstrekken subsidies als de uitvoeringskosten van het SUJ-programma moeten worden gefinancierd. Aangezien het totale bedrag de drempel van EUR 137.000 voor verplichte Europese aanbesteding ruimschoots overschreed, werd deze laatste exercitie begin december 2004 aangekondigd, waarna de bijbehorende procedure van start ging.

Voor de indiening van hun offertes kregen de inschrijvers de beschikking over het in januari 2005 opgestelde Programma van Eisen (PVE). Hierin werden de doelstellingen van het SUJ programma en de voorwaarden waaraan de uitvoering zou moeten voldoen, gespecificeerd. Zo maakte het PVE duidelijk dat de beoogde stages en uitwisselingen van – ten minste 1300 – jongeren per jaar geen doel op zichzelf vormen, maar als middelen zouden dienen ter versterking van het draagvlak voor OS in Nederland. In een aparte toelichting werd getracht deze doelstelling nader te operationaliseren. Betrokkenheid van burgers bij ontwikkelingssamenwerking, leidend tot verdere vermaatschappelijking van OS, zou onder andere kunnen blijken uit vrijwilligerschap, OS-gerelateerde studie- en beroepskeuze en consumentengedrag. Verder schreef het programma voor dat de deelnemers, gedefinieerd als jongeren van

¹⁸ Memorie van Toelichting bij de Begroting 2005, TK: 2005–2005, 29 800 V, nr. 2, p. 20.

12 tot 30 jaar, uit *alle* segmenten van de samenleving afkomstig moesten zijn en zelf zoveel mogelijk belast zouden worden met de voorbereiding en opvolging van hun eigen stage of uitwisseling. Ook zou hun eigen bijdrage in de kosten minimaal 25% moeten bedragen. Ten slotte werd een aantal rapportage- en evaluatie-eisen geformuleerd. Uit het minimum aantal deelnemers van $4 \times 1300 = 5200$ en het maximum budget van EUR 20 mln volgt dat het ministerie rekening hield met gemiddelde maximale kosten van ruim EUR 3800 per jongere, inclusief de apparaatskostenvergoeding voor de programma-uitvoerder. Dit bedrag is vergelijkbaar met de uitkomst van de hiervoor vermelde inventarisatie, met inachtneming van de daarbij gemaakte kanttekeningen. Overigens verwachtte het Programma van Eisen dat de gemiddelde subsidieverlening zich zou bewegen binnen de nogal ruime grenzen van EUR 1000 en EUR 5000 per deelnemer.

Voor de opstelling van het PVE was, naast de direct eraan voorafgaande inventarisatie, gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek. Zo was reeds in 2002 een enquête gehouden onder Nederlandse NGO's betreffende stage- en uitwisselingsmogelijkheden en -voorwaarden.

De resultaten daarvan waren aanleiding geweest tot de instelling van een stuurgroep internationale uitwisseling, bestaande uit een achttal NGO's onder voorzitterschap van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) en met het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) als waarnemer.¹⁹ Deze stuurgroep stelde een behoefte vast aan nader onderzoek naar succes- en faalfactoren van internationale uitwisselingen. De opdracht daartoe werd in de loop van 2003 door de NCDO verstrekt aan het Expertisecentrum Duurzame Ontwikkeling (ECDO) van de Universiteit van Amsterdam dat begin 2004 zijn eindrapport afleverde.²⁰ Als belangrijkste succesfactoren werden geïdentificeerd: transparantie in belangen van de samenwerkende partijen, helderheid over [wederzijdse] verwachtingen en verantwoordelijkheden, en kwaliteit van de deelnemerselectie, -voorbereiding en -begeleiding.

Met het aangeven van de belangrijkste contouren bakende het PVE het speelveld af waarop het SUJ programma zou moeten worden uitgevoerd. Van de inschrijvers werd verwacht dat zij binnen de getrokken grenzen een gedetailleerd Plan van Aanpak zouden uitwerken om duidelijk te maken hoe zij zich voorstelden de opdracht te benaderen en uit te voeren.

19 Verslag van DSI/MY van het Ronde Tafelgesprek over uitwisselingsactiviteiten op 28 augustus 2002.

20 'Change agents' voor het leven – Kansen voor internationale uitwisseling als methodiek, 28 januari 2004.

De belangstellingsregistratie leverde drie potentieel geïnteresseerde partijen op, waarvan er één zich vrij snel terugtrok. De twee overgebleven organisaties dienden elk een offerte in, die werd beoordeeld door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van DSI en de directie Financieel Economische Zaken (FEZ), op inhoudelijke kwaliteit, gehanteerde tarieven, beschikbaarheid van personeel en acceptatie van het conceptcontract. Als resultaat van de beoordeling van deze inschrijvingen op 21 maart 2005 werd de opdracht tot uitvoering van het SUJ-programma op 23 maart 2005 in beginsel – dat wil zeggen onder voorbehoud van een nog te voeren afstemmingsoverleg – gegund aan het International Centre van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW/IC). Nadat dit overleg in april bevredigend was afgerond kon op 12 mei de Dienstverleningsovereenkomst voor de uitvoering van het programma SUJ worden getekend. Hierin werd bepaald dat de opdrachtnemer de overeengekomen diensten zou verrichten tegen de vaste totaalprijs van EUR 1.878.300. Binnen het budget van EUR 20 mln voor de hele subsidieperiode resteerde daarmee het bedrag van EUR 18.121.700 voor de subsidiëring van stage- en uitwisselingsprojecten.

Het voorbereidingstraject werd afgesloten met de publicatie in de Staatcourant van het Mandaatbesluit NIZW en het Beleidsvoornemen plus Subsidieplafond SUJ op respectievelijk 13 en 17 mei 2005. In een persbericht van 14 juni maakte de minister voor OS de start van het nieuwe programma, inmiddels op voorstel van het NIZW omgedoopt tot Xplore, wereldkundig.

3.2 Programma-opzet

Het Plan van Aanpak dat het NIZW/IC als uitwerking van het Programma van Eisen indiende, werd door de ambtelijke beoordelingscommissie die de ontvangen offertes onderling vergeleek, met bijna 90% van de maximale score zeer positief beoordeeld. Het plan werd dan ook, na de gunning van de opdracht door het ministerie, aanvaard als basis voor de uitvoering van het programma. De voor dit evaluatieonderzoek belangrijkste uitwerkingen in het Plan van Aanpak en de overige onderdelen van de offerte hadden betrekking op de volgende elementen.

3.2.1 Samenwerkingsverbanden

Van de drie kernconcepten waar het programma SUJ om draaide – jongeren, stages/uitwisselingen en ontwikkelingssamenwerking – kon het NIZW/IC er twee tot zijn expertise rekenen. Jeugd vormde van oudsher een van de voornaamste doelgroepen van het NIZW, terwijl het instituut daarnaast al sinds jaren in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) fungeerde als

Nationaal Agentschap Jeugd (NAJ) ten behoeve van de Europese Commissie. In die capaciteit was het NIZW/IC belast met het beheer van het Nederlandse aandeel in het communautaire subsidieprogramma Jeugd. Hieruit wordt onder meer bijgedragen aan internationale jongerenuitwisselingen en wordt Europees vrijwilligerswerk voor jongeren gefinancierd. Het functioneren van het NIZW/IC als Nationaal Agentschap Jeugd werd in 2003 onderworpen aan een evaluatieonderzoek in opdracht van het ministerie van VWS.²¹

Ter compensatie van de in vergelijking hiermee achterblijvende expertise op het gebied van ontwikkelingssamenwerking kondigde het instituut samenwerkingsverbanden aan met twee van de grotere MFO's: Plan Nederland en Cordaid. Waar Cordaid zich zou concentreren op de identificatie van nieuwe jongeren-doelgroepen in Nederland en het genereren van stageplaatsen (uiteindelijk streefgetal was 500 per jaar²²) bij haar partners in het Zuiden, koos Plan nadrukkelijk voor een adviserende en ondersteunende rol in de uitvoering van goedgekeurde projectaanvragen.

3.2.2 Doelgroepbenadering

De eis van de minister voor OS dat programmadeelnemers uit *alle* segmenten van de samenleving afkomstig moesten zijn, werd door het NIZW/IC geoperationaliseerd in een typologie van doelgroep-organisaties waarop de acquisitie van aanvragen zich zou richten. Deze typologie omvatte de volgende tien terreinen:

- buurt- en jongerenwerk
- onderwijs
- sportinstellingen
- culturele instellingen
- levensbeschouwelijke instellingen
- migrantenorganisaties
- bedrijfsleven
- jongerenorganisaties
- OS-organisaties
- uitwisselings- en stage-organisaties.

Het streven om met het programma buiten de gebaande paden te treden werd geconcretiseerd in twee voornemens, namelijk dat uiteindelijk i) de helft van de

21 *Agentschap Jeugd raakt na trage start op stoom: Evaluatieonderzoek naar het functioneren van het Nationaal Agentschap Jeugd, Deloitte & Touche, ongedateerd.*

22 In de tekst van de samenwerkingsovereenkomst die in april 2006 tussen Cordaid en NIZW/IC werd afgesloten, waren de aantallen te creëren stageplaatsen teruggebracht tot respectievelijk 100 in 2006, 200 in 2007 en 300 in 2008.

te ontvangen aanvragen afkomstig diende te zijn van organisaties voor wie het de eerste activiteit in samenwerking met ontwikkelingslanden zou zijn, en ii) 40% van de deelnemers zou behoren tot de 'prioriteitsgroep', gedefinieerd als jongeren met een latente belangstelling voor en weinig kennis van ontwikkelingslanden en/of een lager opleidingsniveau (VMBO, MBO).

Hoewel de uit te zenden jongeren als de primaire doelgroep van het programma werden beschouwd, zouden zij niet rechtstreeks subsidieaanvragen kunnen indienen. Alleen aanvragen van rechtspersonen, aangeduid als aanvragende organisaties, zouden in aanmerking kunnen komen. Individuele aanvragen zouden worden doorverwezen naar een van de instanties in de laatste van de hierboven opgesomde categorieën. Dergelijke organisaties maken er onder andere hun bedrijf van individuele stagewensen te bundelen tot groepsuitzendingen die wel voor subsidiëring uit het SUJ programma in aanmerking zouden komen.

Het Plan van Aanpak formuleerde verder concrete doelen voor de te realiseren aantallen uitzendingen van Nederlandse jongeren. Dat zouden er in het nog resterende gedeelte van het startjaar 2005 tussen de 300 en 800 moeten worden. Dit aantal zou in het eerste volledige kalenderjaar 2006 moeten oplopen tot 800 à 1300, waarna het programma in de twee resterende jaren 2007 en 2008 de in de opdracht gewenste 'kruissnelheid' van 1300 uitzendingen per jaar zou bereiken. Het punt van de aantallen vormde een van de weinige kwesties waarover tussen het NIZW als programma-uitvoerder en budgethouder DSI in het afstemmings-overleg discussie ontstond. Tijdens deze bespreking op 4 april 2005 vroeg het NIZW expliciet of het zou worden beoordeeld op de werving van nieuwe doelgroepen, zoals lager opgeleiden, of alleen op de aantallen gerealiseerde stages en uitwisselingen.²³ Hoewel DSI onderkende dat het betrekken van nieuwe groepen tijd kost en arbeidsintensief is, luidde het antwoord dat het bereiken van het in de Offerte-aanvraag vermelde (totale) een vereiste was. Overigens zou de zeven à acht maanden na de start voorziene zelfevaluatie aanleiding kunnen vormen tot aanpassingen in het programma.

Hoewel het voor de subsidieverlening toegekende bedrag van EUR 20 mln oorspronkelijk bedoeld was voor vier jaar (4 x EUR 5 mln), besloeg de Dienstverleningovereenkomst die tussen het ministerie en het NIZW werd afgesloten, slechts een periode van iets meer dan drieënhalf jaar, namelijk van 15 mei 2005 tot 31 december 2008. Het budget werd dus niet naar evenredigheid aangepast aan

23 Besluitenlijst afstemmingsoverleg NIZW/IC en BZ/DSI, 4 april 2005.

het werkelijke subsidietijdvak, en ook het voor de programmaperiode beoogde aantal uitzendingen van $4 \times 1300 = 5200$ werd niet verlaagd. DSI wilde tijdens het afstemmingsoverleg nog wel accepteren dat in het nog resterende deel van 2005 het 'normale' jaartotaal van 1300 uitzendingen niet helemaal zou worden gerealiseerd, maar alleen op voorwaarde dat het tekort in het volgende jaar zou worden ingehaald. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het NIZW/IC de combinatie van de ingekorte programmalooptijd met de handhaving van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve deelnemersdoelstellingen als problematisch ervoer, en dit tijdens het al genoemde afstemmingsoverleg ook kenbaar maakte.

3.2.3 Toelatingscriteria

Om voor subsidieverlening onder het SUJ programma in aanmerking te komen zouden de projectvoorstellen van de aanvragende organisaties aan een reeks voorwaarden moeten voldoen, waarvan de belangrijkste waren:

- deelname van ten minste tien Nederlandse jongeren;
- maximale looptijd van één jaar;
- aantoonbaar actieve betrokkenheid van deze jongeren bij alle stadia van het project: vanaf de voorbereiding via de uitvoering van de stage of uitwisseling tot de draagvlakversterkende activiteiten en evaluatie;
- uitgewerkte planning van draagvlakversterkende activiteiten, waarbij iedere deelnemende jongere na afloop van de stage of uitwisseling ten minste 150 personen in Nederland op directe wijze (*face-to-face*) bereikt;
- de financiering van het project dient voor ten minste 25% afkomstig te zijn uit andere bronnen dan de gevraagde subsidie en hoofdzakelijk te worden opgebracht door de deelnemende jongeren zelf (bij Xplore heet deze 25% de *cofinanciering*).

Een volledige en geactualiseerde opsomming van de toelatingscriteria bevindt zich in bijlage 3.1.

Inhoudelijk moesten aanvragen bovendien passen binnen het hoofdthema *armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling*, waarbinnen een drietal thema's werd onderscheiden, die op hun beurt elk drie subthema's omvatten:

- 1) Jongeren & mondiale economie
 - 1.1 onderwijs
 - 1.2 werkgelegenheid
 - 1.3 sociale uitsluiting
- 2) Jongeren & maatschappij
 - 2.1 vrije tijd & sport
 - 2.2 media & cultuur
 - 2.3 natuur & milieu
- 3) Jongeren & risico's
 - 3.1 gezondheidszorg
 - 3.2 positie van man/vrouw
 - 3.3 veiligheid en conflict

Aanvragen konden zich tot één subthema beperken, maar ook gericht zijn op een combinatie van (sub)thema's.

3.2.4 Projectfasen

In een gedetailleerd stroomschema gaf het Plan van Aanpak een overzicht van alle behandlungsstadia die een project vanaf de acquisitie van de subsidieaanvraag tot en met de verwerking van de gerealiseerde resultaten in een programma-database zou doorlopen. Om de werkstroom voor de uitvoeringsorganisatie beheersbaar te houden en tegelijk voldoende momenten voor de indiening van voorstellen te bieden, werden per kalenderjaar vijf aanvraagronden ingesteld.

Van essentieel belang was voorts dat binnen de in te dienen projecten expliciet drie fasen moesten worden onderscheiden:

- *voorbereiding*

hierin staan de zogenaamde deskundigheidsbevordering van de aanvragende organisatie en de deelnemende jongeren centraal. Die kan variëren van de training van stagebegeleiders tot informatie over het armoedevraagstuk, interculturele *do's* en *don'ts*, persoonlijke gezondheids- en veiligheidsrisico's en de organisatie van *follow-up* activiteiten na terugkeer uit het ontwikkelingsland. De bevordering van deskundigheid door middel van trainingen en cursussen zou door het NIZW/IC grotendeels aan derden worden uitbesteed.

- *stage of uitwisseling*
de stage wordt gedefinieerd als een leerervaring in vorm van uitzending naar een ontwikkelingsland om daar (werk)ervaringen op te doen en betrokken te raken bij het armoedevraagstuk. De duur van een stage kan variëren van twee weken tot acht maanden. Een uitwisseling beoogt uiteraard eveneens een leerervaring, maar, omdat het hierbij gaat om tweerichtingsverkeer, staan wederkerigheid en gelijkwaardigheid centraal. Een uitwisselingsperiode kent net als een stage een minimum van twee weken, maar kan maximaal zes maanden duren.
- *draagvlakversterking*
om de uiteindelijke programmadoelstelling te realiseren wordt van elke deelnemende jongere verwacht dat hij of zij zogenaamde uitstralingsactiviteiten onderneemt om opgedane ervaringen en inzichten met ten minste 150 anderen te delen en zo bij te dragen aan de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor OS.

3.2.5 Kwaliteitswaarborgen

Om de kwaliteit van de programma-uitvoering te waarborgen bevatte het Plan van Aanpak diverse maatregelen. Zo zou een Programmacommissie worden ingesteld met zowel interne als externe leden (onder andere vertegenwoordigers van Plan Nederland en Cordaid). Deze commissie zou zich aan de hand van tussenrapportages over de programma-uitvoering een oordeel vormen over de voortgang en op basis daarvan adviseren over eventuele aanpassingen.

Voor de besluitvorming over ingediende aanvragen werd een Selectiecommissie voorzien onder een onafhankelijke voorzitter. De (deels) externe leden zouden op persoonlijke titel of namens een organisatie zitting hebben en het secretariaat zou worden gevoerd door het NIZW/IC. De commissie zou vijfmaal per jaar, bij de afsluiting van elke aanvraagronde, bijeenkomen om op basis van adviezen van het projectteam te beslissen over de subsidietoekenning.

Om de ervaringen uit de cruciale opstartfase goed te kunnen verwerken werd, zoals aangegeven in het PVE, na de opstartfase een tussentijdse zelfevaluatie gepland, die in de loop van 2006 zou worden uitgevoerd.

Ten slotte werd op aanwijzing van de Directie Juridische Zaken (DJZ) van het ministerie van Buitenlandse Zaken conform de Algemene wet bestuursrecht nog een formele regeling toegevoegd voor de behandeling van bezwaar en beroep tegen door de programma-uitvoerder te treffen subsidiebeschikkingen.

3.2.6 Communicatieplan

In het hiervoor (§ 3.2.1) genoemde rapport over de externe evaluatie van het functioneren van het NIZW/IC als NAJ was een van de belangrijkste conclusies dat het Europese subsidieprogramma Jeugd een moeizame start had gekend. De onderzoekers weten dit met name aan de bij de introductie gevolgde communicatiestrategie c.q. het ontbreken daarvan.

Het belang dat in het Plan van Aanpak voor het Xplore-programma wordt gehecht aan het communicatiebeleid blijkt uit het feit dat aan dit onderwerp een aparte bijlage wordt gewijd waarin een communicatieplan tot in detail wordt uitgewerkt. In het plan wordt gedifferentieerd naar segment van de primaire doelgroep en zijn de in te zetten middelen en te ontplooiën activiteiten gespecificeerd. Gezien de druk waaronder het programma van start ging (zie § 3.2.2) was het zaak snel een grote naamsbekendheid op te bouwen teneinde voldoende aanvragen te genereren.

3.2.7 Uitvoeringskosten

In de begroting die bij de offerte werd ingediend specificeerde het NIZW/IC de uitvoeringskosten die met het SUJ programma gemoeid zouden zijn. Het totaal kwam uit op EUR 1.878.300, een bedrag dat na de gunning van de opdracht in de dienstverleningsovereenkomst werd overgenomen.²⁴ Hiermee bedroegen de uitvoeringskosten 10,4% van het voor subsidieverlening resterende budget van EUR 18.121.700. Verwacht werd dat de per deelnemer aangevraagde subsidie gemiddeld EUR 3000 zou bedragen.²⁵

Bijna de helft van de overhead was bestemd voor directe personeelskosten, waarmee in het startjaar 4,8 en gedurende de overige drie jaren 4,6 volledige formatieplaatsen zouden worden gefinancierd. Het belang van de communicatiefunctie kwam in de begroting tot uitdrukking in het feit dat van de slechts 4,8 formatieplaatsen in het startjaar bijna een hele formatieplaats volledig gereserveerd werd voor een communicatiemedewerker. In het verlengde hiervan valt verder op dat van het totale uitvoeringsbudget voor de acquisitie van subsidieaanvragen vrijwel evenveel werd gereserveerd als voor de behandeling en monitoring ervan samen.

24 Hierin waren overigens niet de kosten begrepen voor de centraal (d.w.z. door NIZW) verzorgde voorbereiding en monitoring en evaluatie (M&E).

25 Xplore Jaarverslag 2005, p. 14.

3.2.8 Monitoring & Evaluatie

Evenals het communicatieplan mocht de M&E-functie zich in de prioritaire aandacht van het NIZW/IC verheugen. Dit blijkt uit het feit dat in het Plan van Aanpak ook aan dit onderwerp een aparte bijlage wordt gewijd, die opent met de stelling dat M&E zich zal richten op het bereiken van de hoofddoelstelling van het programma SUJ: verbreding en versterking van het draagvlak voor OS binnen de Nederlandse samenleving.

Dat daarbij ook de andere resultaatniveaus (output, outcome) niet werden vergeten, is te zien aan de vier tabellen, waarin gedetailleerd wordt aangegeven welke resultaten nagestreefd werden op het niveau van:

- het SUJ programma
- het verloop van de stages en uitwisselingen
- de deelnemende jongeren, en
- de draagvlakversterking voor OS.

De beoogde resultaten werden in alle gevallen nader geconcretiseerd door de identificatie van specifieke indicatoren. Bovendien is voor vrijwel elke indicator aangegeven welke waarde het programma op de betreffende maatstaf – de norm – zou proberen te bereiken, waarmee de uitvoerder het zichzelf niet gemakkelijk maakte. Overigens legde men de verantwoordelijkheid voor het meten van de waarden op de genoemde indicatoren bij de aanvragende organisaties.

Het NIZW/IC zou, in aanvulling hierop, via steekproeven de effecten van het programma op het Nederlandse publiek in kaart brengen. Daarnaast zou het instituut de verantwoordelijkheid dragen voor de aggregatie van de zelfevaluaties (op projectniveau) en daarover jaarlijks aan Buitenlandse Zaken rapporteren.

3.3 Programmaverloop

Zoals in de procesevaluatie van de programma-uitvoering (zie bijlage 3, § 3.1) al werd aangegeven, vormde de start van het nieuwe programma, dat bij zijn lancering op voorstel van het NIZW was omgedoopt van *Stage/Uitwisseling Jongeren in Xplore*, een hectische periode. Terwijl aan de uitwerking en aanscherping van procedures en criteria nog werd gesleuteld, moesten de eerste aanvraagrondes (in het wat swingende Xplore jargon *deadlines* geheten) worden georganiseerd. Voor het welslagen daarvan was een eerste voorwaarde dat het programma en de beoogde doelgroeporganisaties en -jongeren elkaar zouden weten te vinden. Xplore

als subsidieloket voor stages en uitwisselingen moest daarvoor snel en opvallend op de kaart worden gezet. De oogst van de eerste proefronde en de drie ‘reguliere’ inschrijvingsrondes die er in 2005 op volgden, wijst erop dat dit doel ruim werd behaald. Er werden 58 aanvragen ontvangen, waarvan er 33 met in totaal 971 deelnemende jongeren zijn goedgekeurd. Gezien het voor een belangrijk deel experimentele karakter van deze aanloopperiode blijven de in 2005 goedgekeurde stage- en uitwisselingsprojecten voor de resultatenbeoordeling buiten beschouwing.

3.3.1 Xplore in 2006

Hoewel bij de start van het eerste volledige begrotingsjaar de grootste aanloop-obstakels waren overwonnen, bleven er ook op 1 januari 2006 nog belangrijke programma-onderdelen over die nadere uitwerking of aanpassing behoefden. Dat kwam doordat er in het korte bestaan van het programma nog geen ervaring mee kon worden opgedaan, zoals met deskundigheidsbevordering of monitoring ‘te velde’, of doordat de eerste praktijkervaringen tot bijstelling aanleiding vormden. Met het oog op dit laatste was de tussentijdse zelfevaluatie in de programma-opzet ingebouwd. Zijn normale ‘kruissnelheid’ zou het programma dan ook pas in de loop van het jaar bereiken.

Lag de nadruk in 2005 op de introductie van het Xplore-programma en het zo breed mogelijk bekend maken van zijn doelen en faciliteiten, in 2006 verschoof het accent naar de werving van prioritaire doelgroepen. Daartoe behoorden volgens het jaarverslag over 2006 jongeren zonder hogere opleiding (maximaal MBO-niveau) en jongeren zonder affiniteit met ontwikkelingslanden. Blijkens de concentratie op specifieke doelgroepsegmenten zou het laatste type jongere met name te benaderen zijn via migrantenorganisaties, sportinstellingen, religieuze organisaties, kunst- en culturele instellingen en het jeugdwerkzorgwerk. De communicatiefunctie bleef uiteraard belangrijk, maar deze werd nu met name gericht op de ‘bewerking’ van organisaties in de genoemde prioriteitssegmenten.

Conform de planning kwam de Programmacommissie in 2006 tweemaal bijeen, in februari en in juni. Alleen van de bijeenkomst in februari is een verslag beschikbaar. Blijkens dat verslag en beide agenda’s lag de nadruk in de besprekingen op de uitvoering van het programma en het oplossen van knelpunten die zich daarin voordeden. In de juni-bijeenkomst gebeurde dit vooral aan de hand van de reeds vermelde zelfevaluatie.

3.3.2 Subsidieaanvragen

Ook in 2006 werden de kwantitatieve verwachtingen ruimschoots overtroffen. Er werden 231 subsidieaanvragen voor stage- en uitwisselingsprojecten ingediend, waarvan er – uiteindelijk – 130 zijn goedgekeurd. Voor bijna driekwart daarvan (96) vond die goedkeuring pas in tweede instantie plaats, dat wil zeggen nadat eerst meer of minder ingrijpende wijzigingen in het betreffende projectvoorstel waren aangebracht, doorgaans op aanwijzing van de Xplore-projectmedewerkers. Slechts weinig indieners slagen er dus in het bij hun eerste aanvraag meteen helemaal goed te doen. Dit hangt uiteraard samen met het feit dat het programma bewust mikt op nieuwe doelgroepen en hun op het terrein van ontwikkelingsstages, onervaren organisaties. Maar daarnaast is het relatief geringe aantal goedkeuringen van eerste aanvragen zonder twijfel eveneens voor een deel toe te schrijven aan de nauwgezette beoordeling door de programma-uitvoerder en de consequente handhaving van de subsidievoorwaarden, zoals ondubbelzinnig bleek uit het eerder door deze Inspectie uitgevoerde procesevaluatie (zie bijlage 3).

Van de 130 in 2006 goedgekeurde projecten gingen er drie niet door wegens gebrek aan deelnemers, zodat er uiteindelijk 127 van start gingen. Bij deze 127 stages en uitwisselingen waren in totaal 2224 Nederlandse en 189 uit ontwikkelingslanden afkomstige jongeren betrokken. De aan al deze projecten toegekende subsidie bedroeg in totaal ruim EUR 5,4 mln. Hierbij is wel te bedenken dat de gegevens over deelnemersaantallen en subsidietoekenningen ontleend zijn aan de goedgekeurde *aanvragen*. De *definitieve* subsidiebedragen worden pas bij afsluiting van de projecten vastgesteld, onder meer op basis van de eerst dan bekende werkelijke aantallen deelnemers.

Er bestond – en bestaat – een zekere conceptuele spanning tussen enerzijds de hantering (én handhaving) van de tamelijke strikte subsidievoorwaarden en anderzijds het streven van het Xplore-programma naar laagdrempeligheid voor onervaren doelgroepen en hun organisaties. Om deze twee uitgangspunten met elkaar te kunnen verenigen moest het NIZW/IC aanvragers waar nodig de helpende hand bieden. En dat gebeurde ook, zoals onmiskenbaar blijkt uit het grote aantal voorstellen dat na de nodige aanpassingen, gevraagd en gesuggered door Xplore-personeel, werd goedgekeurd. Met de snelle toename van de programma-omvang groeide de behoefte aan hulp en advies de bezetting echter in korte tijd boven het hoofd. Daarom werd de individuele ondersteuning vervangen door extern georganiseerde starterstrainingen en inloopsprekuren. Naar aanleiding van de tussentijdse zelfevaluatie werden verder zowel de aanvraag- als de beoordelingsprocedures gestroomlijnd.

Ten opzichte van het beeld dat in het Plan van Aanpak was geschetst, had de opzet van de selectiecommissie enkele ingrijpende wijzigingen ondergaan. Zo was de onafhankelijke commissie veranderd van een besluitvormend in een adviserend orgaan en was de aangekondigde externe voorzitter vervangen door een interne, in casu de Xplore projectleider. Deze constructie was meer in overeenstemming met de formele eisen van de mandaatverlening door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, maar slecht te verenigen met het oorspronkelijke predicaat 'onafhankelijk' dat nog in het jaarverslag over 2006 werd gehanteerd. En evenmin met de indruk die werd gewekt in het gestandaardiseerde gedeelte van de brieven waarmee afwijzende beschikkingen aan de indieners van aanvragen werden meegedeeld, als waren het besluiten van de selectiecommissie Xplore. De misleidende indruk werd tegen het einde van het jaar gecorrigeerd door de invoering van een aan de werkelijke situatie aangepaste formulering.

Het tegenwoordig als Adviescommissie aangeduide gezelschap kwam na elke inschrijvingsronde bijeen en vergaderde in 2006 dus vijf maal. Anders dan in het eerste jaar adviseerde zij evenwel niet over alle ingediende projecten, maar slechts over die waarover de Xplore-projectmedewerkers zelf (gezamenlijk) twijfelden of waarover zij het onderling niet eens waren geworden. Deze reductie van de werklust voor de commissie was zowel nodig – gezien de in korte tijd sterk gegroeide programma-omvang – als verantwoord dankzij het feit dat de Xplore-projectmedewerkers gedurende aanloopperiode op de programmakaracteristieken en op elkaar ingespeeld geraakt waren.

Tegen de in totaal 101 afwijzingen van subsidieaanvragen werd in drie gevallen bezwaar aangetekend. In één geval was het bezwaar niet ontvankelijk wegens overschrijding van de indieningstermijn, het tweede bezwaar werd na de hoorzitting door de indiener zelf ingetrokken en in het derde geval werd het bezwaar na de hoorzitting door het NIZW afgewezen. Hiertegen werd door de belanghebbende geen beroep ingesteld.

3.3.3 Deskundigheidsbevordering

Onder deskundigheidsbevordering in het kader van het Xplore-programma worden de opleidingsactiviteiten verstaan die nodig zijn om deelnemende jongeren en hun organisaties voor te bereiden op een doeltreffende organisatie en uitvoering van de gesubsidieerde stages en uitwisselingen. De meeste organisaties waarvan de aanvragen in 2006 werden goedgekeurd, waren in staat zelf voor dit onderdeel van het traject zorg te dragen, vooral indien ze al actief waren op de stage- en uitwisselingsmarkt of betrokken bij ontwikkelingssamenwerking. Zij

konden aan de financiering van de, doorgaans uitbestede, deskundigheidsbevordering maximaal 10% van hun projectbegroting besteden. Naar aanleiding van de zelfevaluatie in de loop van het jaar werd deze bovengrens overigens losgelaten.

Voor organisaties en deelnemers uit de nieuwe prioriteitssegmenten vormden echter zowel internationale stages als ontwikkelingssamenwerking *terra incognita*. Omdat zij vaak ook niet goed de weg wisten naar de verschillende trainings- en opleidingsmogelijkheden, ontstond de behoefte aan een centraal beschikbaar trainingsaanbod. Voor de invulling en uitvoering hiervan werd kort na de programmastart in 2005 een aanbesteding georganiseerd. Nadat de keus gevallen was op een combinatie van de Management for Development Foundation (MDF) en de Centra voor Ontwikkelingssamenwerking (COS), met MDF als de 'hoofdaannemer', en de cursusscricula waren ontwikkeld, gingen in 2006 de één- à tweedaagse 'centrale' trainingen in 2006 van start. Dat waren er twee, getiteld:

- *Xplore Xplained*, een startercursus voor organisaties, gericht op de indiening van goede subsidieaanvragen, het vinden en contact houden met partnerorganisaties in ontwikkelingslanden en de ondersteuning van de deelnemende jongeren bij hun draagvlakversterkende activiteiten;
- *Xplore your world*, een voorbereidingstraining voor jongeren die zich richtte op de aard en achtergronden van het ontwikkelingsvraagstuk, de omgang met cultuurverschillen en -schokken, en de omzetting van de uitzendervaringen in draagvlakversterkende activiteiten in Nederland.

Dit trainingsaanbod was overigens niet vrijblijvend. Indien de kwaliteit van de subsidieaanvraag daar aanleiding toe gaf kon het Xplore-management deelname aan centrale trainingen als voorwaarde voor subsidietoekenning verplicht stellen, al dan niet op aanraden van de (selectie)adviescommissie. Naarmate de ervaring met het nut van geprogrammeerde deskundigheidsbevordering toenam, kwam dit laatste in de loop van het jaar steeds meer voor. Gedurende 2006 namen aan de starterscursus voor organisaties 55 personen deel en aan de voorbereidingstraining voor jongeren 258.

Uit de zelfevaluatie bleek medio 2006 dat zich een *onderschrijding* van het gemiddeld per deelnemer begrote subsidiebedrag van ca. EUR 700 aankondigde. Voor 2007 en 2008 zou dit een totale besparing kunnen opleveren van EUR 80.000 per jaar. Toen het NIZW/IC voorstelde dit bedrag te besteden aan extra coaching en training van aanvragende organisaties, stemde Buitenlandse Zaken hiermee in.

Tegen het einde van het jaar werd door de drie partijen de balans opgemaakt van een jaar centrale deskundigheidsbevordering, hetgeen leidde tot een aantal meer

en minder ingrijpende aanpassingen. Zo zou het MDF zich in het vervolg concentreren op de starterstraining voor organisaties op haar centrale trainingslocatie in Ede. Tegelijk zouden de voorbereidingscursussen voor de jongeren uitsluitend nog decentraal, dat wil zeggen op hun eigen locatie, worden verzorgd door de regionale COSsen. Het NIZW/IC, MDF en COS Nederland zouden gezamenlijk een training voor begeleiders van stages en uitwisselingen ontwerpen en invoeren. Deze ontwikkelingen kregen echter pas in 2007 gestalte en zijn dus nog niet op hun effecten te beoordelen. Daarom vallen zij buiten deze evaluatie.

3.3.4 Monitoring & Evaluatie

Zoals in § 3.2.8 werd aangegeven, zou de M&E-functie zich richten op vier verschillende niveaus. Hieraan is in 2006 op verschillende manieren invulling gegeven:

- *Het programma als geheel*
Over het totale programmaverloop wordt beknopt en feitelijk gerapporteerd in de jaarverslagen, waarvan er tot nu toe twee zijn verschenen: 2005 en 2006. Deze ontlene hun meeste materiaal aan de databank waarin de belangrijkste gegevens over de onder het programma gefinancierde activiteiten worden bijgehouden. Zo geeft het jaarverslag over 2006 in een aantal statistische overzichten een beeld van de aantallen ontvangen en goedgekeurde aanvragen per inschrijvingsronde, de verdeling van de projecten over de tien onderscheiden segmenten, aantallen deelnemers, hun opleidingsniveaus, enz.
- *Het verloop van de stages en uitwisselingen*
Het verloop van de stages en uitwisselingen in ontwikkelingslanden werd gevolgd via een aantal veldbezoeken door leden van het Xplore-programmateam. Over deze bezoeken werd in gestructureerde vorm constructief, maar ook kritisch gerapporteerd. Voor een beschrijving hiervan wordt verwezen naar 4.4 Projectuitvoering (veldbezoeken) van de Xplore procesevaluatie in bijlage 3. Er werden vijf projecten uit 2005 en vijf uit 2006 bezocht van de respectievelijk 33 en 127 in die begrotingsjaren goedgekeurde (en in uitvoering genomen) projecten. Het voornemen om 10% (16) van de goedgekeurde projecten te bezoeken – dat zouden er in 2005 en 2006 samen zestien zijn geweest – is dus niet gerealiseerd. Dit moet vooral worden toegeschreven aan het feit dat de groei van het programma, vanaf de start, aanmerkelijk sneller is verlopen dan bij de opzet was voorzien. Dit beperkte de ruimte die het Xplore-team beschikbaar had voor de, door hun aard, onvermijdelijk tijdrovende veldbezoeken.

- *De deelnemende jongeren*
Van de deelnemende jongeren wordt verwacht dat zij na afloop van hun verblijf in het ontwikkelingsland een evaluatieformulier invullen waarin zij een oordeel geven over de opgedane ervaringen en de eventuele effecten die deze op henzelf en anderen hebben gehad. Het onderhavige onderzoek is de eerste gelegenheid waarbij voldoende van dit materiaal beschikbaar is om de bruikbaarheid ervan te kunnen beoordelen. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk, over de programmaresultaten, teruggekomen.

Door het korte bestaan van het programma heeft het Xplore-team op het niveau van de deelnemers nog geen systematische monitoring kunnen uitvoeren. In de periodiek verschijnende Nieuwsbrief en de jaarverslagen worden wel voorbeelden gegeven van individuele uitzendervaringen, vaak door de betreffende jongeren met eigen verhalen geïllustreerd. Omdat de selectie van deze voorbeelden voor de lezer intransparant is, is hun waarde, vanuit onderzoeksoptiek bezien, voornamelijk anekdotisch.

- *De draagvlakversterkende activiteiten*
Gegeven de uiteindelijke doelstelling van het Xplore-programma vormen de zogenaamde uitstralings- of draagvlakversterkende activiteiten (DVA) die de deelnemende jongeren verplicht zijn te ontplooiën, een cruciaal onderdeel van het hele traject. Voor een beschrijving van de monitoringactiviteiten die het NIZW/IC op dit niveau in 2006 ontplooiëde wordt eveneens verwezen naar § 4.4 Projectuitvoering - Draagvlakversterking (van de Xplore procesevaluatie in bijlage 3). Evenals bij de veldbezoeken bleef bij dit onderdeel van de monitoringfunctie de realisatie substantieel achter bij de planning, met als één van de oorzaken hetzelfde verschijnsel als hiervoor genoemd: de onvoorzien snelle programmagroei. Daarnaast vormen de DVA het laatste onderdeel van de uitgevoerde projecten en viel er – gezien het feit dat het programma pas in 2005 van start ging – in de eerste helft van 2006 op dit gebied gewoon nog weinig of niets te monitoren. Van het voornemen om bij 30% van projecten één DVA te volgen door middel van een persoonlijk bezoek van een Xplore-medewerker kon bijgevolg niet meer dan tweederde worden gerealiseerd.

3.3.5 Draagvlakversterking

Het bedenken en organiseren van aansprekende draagvlakversterkende activiteiten is niet alleen belangrijk (gegeven de programmadoelstelling), maar voor veel deelnemers ook lastig. Daarom werden in 2006 twee brochures²⁶ ontwikkeld om respectievelijk de deelnemende jongeren en hun organisaties bij de invulling van dit essentiële programma-onderdeel op weg te helpen.

Het Xplore-jaarverslag maakt melding van enkele onderzoeken naar draagvlakeffecten op de jongeren zelf. Hierop zal bij de bespreking van de programmresultaten in het volgende hoofdstuk worden teruggekomen. Over de secundaire doelgroep van het programma, de omgeving van de deelnemende jongeren en de Nederlandse samenleving in ruimere zin, is nog niet gerapporteerd omdat er tot voor kort nauwelijks materiaal afkomstig van voltooid en afgesloten projecten voorhanden was. Jaarverslagen en andere publicaties volstonden – noodgedwongen – met de vermenigvuldiging van het minimaal direct te bereiken aantal personen per deelnemer (150) met het aantal opgegeven deelnemers van goedgekeurde projecten. Dat leverde hoge, maar niet empirisch vastgestelde, bereikcijfers op.

3.3.6 Uitvoeringskosten

De ontwikkeling die het programma in 2006 doormaakte weerspiegelde zich in bescheiden veranderingen in de personele inzet ten behoeve van de programma-uitvoering. Toen Xplore – getuige onder andere het snel groeiende aantal aanmeldingen – eenmaal stevig op de kaart stond, vergde de beoordeling en behandeling van aanvragen snel meer tijd, terwijl voor de reeds succesvolle acquisitie steeds minder capaciteit nodig was. Aan deze veranderde situatie werd de formatieve inrichting van het Xplore-team aangepast (zie ook § 4.1) door capaciteit te verschuiven van de communicatiefunctie naar die van projectbehandeling.

Op grond van de afgesloten dienstverleningsovereenkomst vergoedt het ministerie gedurende de contractperiode voor EUR 1.878.300 aan uitvoeringskosten. Deze werden in 2006 in driemaandelijke tranches gefactureerd. Op die manier is door het NIZW vorig jaar een bedrag van EUR 482.500 aan uitvoeringskosten bij het ministerie in rekening gebracht.

²⁶ Xplore Draagvlakhandboek voor Jongeren en Xplore Draagvlakhandboek voor Organisaties, NIZW / International Centre.

3.4 Conclusies

Uit de reconstructie van de ontstaansgeschiedenis en de aanlooperperiode van het Xplore stage- en uitwisselingsprogramma kunnen verscheidene conclusies worden getrokken:

Doelgroepsegmentering versus draagvlakrendement

Bij de instelling van het nieuwe programma werd *expliciet* bepaald dat het zich op jongeren uit *alle* segmenten van de samenleving zou moeten richten in het besef dat het bereiken van nieuwe doelgroepen extra tijd en inspanning en dus geld zou kosten. Deze opstelling impliceert dat de minister de *samenstelling* van het maatschappelijk draagvlak belangrijker vond dan de absolute *omvang* ervan.

Kwantitatief versus kwalitatief programmadoel

Toen de programma-uitvoerder er echter op wees dat onverkort vasthouden aan deze prioriteit ten koste zou kunnen gaan van de realisatie van het minimaal beoogde aantal stages en uitwisselingen (waarmee mogelijk de uitputting van het gecommitteerde budget in het gedrang zou komen), bleek voor de opdrachtgever ook de voorkeur voor 'nieuwe' doelgroepen relatief. Dat wil zeggen dat de beleidsmatige prioriteit bleef gelden, maar alleen onder de voorwaarde dat de verwezenlijking van de kwantitatieve minimum doelstelling van het programma kon worden gewaarborgd.

Lerend vermogen

Het NIZW demonstreerde bij de organisatie van de programma-uitvoering het vermogen om te leren van eerdere ervaringen met de subsidiëring van internationale jongerenprogramma's: de lessen getrokken uit de wat moeizame aanlooperperiode van het EU Programma JEUGD werden trefzeker omgezet in maatregelen die resulteerden in een vliegende start van het Xplore-programma.

Organisatorische flexibiliteit

Daarnaast bleek de organisatie voldoende flexibel om zich snel aan te passen aan gewijzigde omstandigheden, toen de onverwacht snelle programma-groei overheveling van capaciteit van communicatie en acquisitie naar projectbehandeling noodzakelijk maakte.

Capaciteitslimiet

Niettemin kwamen de capaciteitsgrenzen van het Xplore-team in zicht toen, met het in uitvoering komen van de eerste series goedgekeurde aanvragen, ook het beroep op de monitoring- en evaluatiefunctie toenam.

4 Xplore-programmaresultaten

Deze evaluatie beoogt een oordeel te vormen over de resultaten die met de in 2006 toegekende subsidies uit het Xplore-programma zijn behaald. Daartoe zijn alle projecten waarvan de dossiers begin oktober 2007 afgesloten en compleet waren, onderzocht. Deze 43 projecten vormen een deelverzameling van de 127 in 2006 goedgekeurde aanvragen die tot uitvoering zijn gekomen. Toen de gegevensverzameling voor dit evaluatieonderzoek moest worden gesloten, waren van de overige 84 projecten nog geen eindrapportages ontvangen of afgehandeld. De definitieve subsidiebedragen waren in die gevallen daarom nog niet vastgesteld. Zoals te verwachten valt, zijn de voltooidde projecten die samen 'de steekproef' vormen, niet gelijkmatig over de verschillende aanvraagrondes van het jaar gespreid: ze werden voornamelijk goedgekeurd in de eerste helft van 2006, zoals de onderstaande tabel laat zien.

Tabel 4.1 Spreiding steekproefprojecten over aanvraagrondes 2006

ronde #	sluitingsdata	aantal projecten	
		goedgekeurd in 2006	afgesloten per 9 okt 2007
1	1 februari	25	18
2	1 april	22	13
3	1 juni	26	7
4	1 september	16	4
5	1 november	38	0
totaal		127	43

Hoewel ze niet minder dan éénderde van alle uitgevoerde projecten uit 2006 omvat, kan de deelverzameling van 43 uiteraard niet worden beschouwd als zuiver representatief voor alle gecommitteerde activiteiten uit dat jaar. Immers, ook nadat de belangrijkste opstartperikelen in 2005 waren overwonnen, werden in de loop van 2006 nog diverse wijzigingen aangebracht, bijvoorbeeld in de vormgeving en organisatie van de deskundigheidsbevordering, de nadere invulling en aanscherping van selectiecriteria en dergelijke. Zoals in het procedure-onderzoek (zie hiervoor § 3.1) werd gesteld, bereikte het programma in 2006 weliswaar zijn kruisnelheid, maar dit was, nauwkeurig geformuleerd, pas in de tweede helft van dat jaar het geval.

De grotere en kleinere veranderingen die in de loop van 2006 nog in de programma-uitvoering werden aangebracht, kwamen voort uit de steeds omvangrijker wordende praktijkervaring die sinds de start in 2005 was opgedaan. Die wijzigingen beoogden dan ook evenzovele verbeteringen, bijvoorbeeld door de intensivering van de begeleiding en ondersteuning van subsidieontvangers. De aard van deze maatregelen en de redenen waarom ze werden genomen, geven grond aan de veronderstelling dat zij een kwaliteitsverhogend effect sorteerden op de projecten die van hun invoering profiteerden. Die projecten zouden dan gemiddeld betere resultaten moeten opleveren dan de aanvragen die in de eerste helft van 2006 zijn goedgekeurd en die onze steekproef van 43 domineren. Helaas kan dat in dit stadium niet worden geverifieerd.

Een en ander impliceert dat, in de mate waarin er systematisch (kwaliteits)verschil bestaat tussen de hele populatie van projecten uit 2006 en de hier onderzochte deelverzameling, een vergelijking tussen beide ten voordele van eerstgenoemde zou uitvallen. Voor zover dit verschil zich daadwerkelijk voordoet, levert het voor dit evaluatie-onderzoek dan ook waarschijnlijk een onderschatting op van de behaalde resultaten.

Van de 43 voltooide projecten in de steekproef kwamen er vier tot stand dankzij door Cordaid bij haar partners in respectievelijk de Filippijnen, Zuid-Afrika, Tanzania en Kenia gegenereerde stageplaatsen. Aan de vier projecten namen in totaal 51 jongeren deel.²⁷

27 De inbreng van Cordaid beperkte zich overigens niet tot de verzorging van stageplaatsen. De organisatie nam daarnaast actief deel aan de monitoring in het veld van 'haar' projecten in uitvoering, de evaluatie ervan achteraf met de aanvragende organisaties en de voorbereiding van deelnemers op hun toekomstig verblijf in een ontwikkelingsland. Hierbij besteedde Cordaid in het bijzonder aandacht aan de belangen van de partnerorganisaties.

In de vier paragrafen van dit hoofdstuk wordt aan de hand van het beschikbare materiaal nagegaan wat het programma tot nu toe op de verschillende resultaatniveaus heeft opgeleverd.

4.1 Input

Deze paragraaf presenteert een overzicht van wat de betrokken partijen gedurende de evaluatieperiode in het Xplore-programma investeerden. Bij het ministerie ging het daarbij enerzijds om het politieke besluit dat het startschot betekende en de beleidsdoelstellingen die de contouren van het programma vormden (zie § 3.1 Voorgeschiedenis). Anderzijds uiteraard om de beschikbaarstelling van de financiële middelen (EUR 20 mln) die het programma mogelijk maakten. Uit deze middelen werden zowel de verstrekte subsidies betaald als de kosten van de uitvoerende organisatie (EUR 1.878.300) vergoed.

In ruil voor deze apparaatskostenvergoeding (AKV) bracht de uitvoerende organisatie (NIZW) de nodige personele capaciteit in en daarmee de expertise die haar in staat stelde het globaal geformuleerde programmabeleid in haar Plan van Aanpak in detail uit te werken en het programmabeheer uit te voeren, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

4.1.1 Subsidie-uitgaven

Het bedrag dat bij de goedkeuring van een projectvoorstel aan de indiener wordt toegekend vertegenwoordigt het *maximum* dat hij aan subsidie voor zijn aanvraag kan ontvangen. Het wordt, afhankelijk van de looptijd van het project, in twee of drie termijnen uitbetaald. Of het toegekende bedrag ook helemaal wordt uitbetaald, hangt af van de hoogte van de werkelijke subsidiabele kosten zoals bepaald bij de vaststelling van de eindafrekening. De Xplore-subsidie kan nooit meer dan 75% hiervan bedragen. Een veel voorkomende reden voor verlaging van het toegekende bedrag is bijvoorbeeld het uitvallen van één of meer deelnemers vóórdat de stage of uitwisseling daadwerkelijk van start gaat. Zolang het resterende aantal deelnemers op of boven het minimum van tien blijft, kan het project gewoon doorgang vinden, en dat gebeurt meestal ook, maar het leidt wel tot minder subsidie.

Voor de 43 projecten in de steekproef werd bij hun goedkeuring in totaal EUR 1.592.285 aan subsidie toegekend. Hiervan werd, na goedkeuring van de inhoudelijke eindverslagen en vaststelling van de eindafrekeningen EUR 1.414.654 uitbetaald. In hoogte varieerden de 43 *uitgekeerde* subsidiebedragen van EUR 14.400 tot EUR 108.058 met een gemiddelde van EUR 64.303. Dit laatste bedrag lag 11%

lager dan wat als gemiddelde subsidie maximaal was toegekend, waaruit men kan concluderen dat de nacalculatie meer dan een formaliteit is. Slechts bij een minderheid van twaalf projecten kwam het definitief vastgestelde bedrag exact overeen met wat oorspronkelijk was toegewezen. In alle overige gevallen lag de uitbetaling lager dan de toegekende subsidie. Soms was dit verschil substantieel: in de steekproef varieerde het van 1 tot 40% van het aanvankelijk toegekende bedrag.

Bij een enkel project bleek de werkelijke 'eigen bijdrage' van de deelnemers hoger uit te vallen dan bij de indiening van de aanvraag was begroot, bijvoorbeeld als gevolg van boven verwachting succesvol verlopen fondsenwervingsactiviteiten. Ook dit had een drukkend effect op de uiteindelijke subsidievaststelling en, hoewel een en ander in overeenstemming was met de vooraf meegeedeelde subsidievoorwaarden, viel een dergelijke 'korting' sommige indieners toch wat koud op het dak.

4.1.2 Apparaatskostenvergoeding (AKV)

Daar de *lump sum*-vergoeding voor de uitvoeringskosten in gelijke, periodieke termijnen door het ministerie wordt uitgekeerd, bestaat er geen exclusief verband tussen de kwartaaldeclaraties van de programma-uitvoerder en de specifieke werkzaamheden die in de voorafgaande drie maanden zijn verricht. Het is daardoor niet mogelijk achteraf na te gaan hoeveel de behandeling en begeleiding van *individuele* aanvragen heeft gekost. Over de hele contractperiode dienen de uitvoeringskosten van alle projecten samen uiteraard wel volledig uit de totale vergoeding van EUR 1.878.300 te worden gefinancierd. Voor het doel van deze evaluatie is het daarom redelijk om tegenover de onderzochte steekproef, die één-derde vormt van de Xplore's 'jaarproductie' aan goedgekeurde aanvragen in 2006, een evenredig deel van de in hetzelfde jaar ontvangen apparaatskostenvergoeding (van EUR 482.500) te stellen. Volgens deze benadering heeft de totale behandeling – acquisitie, beoordeling, begeleiding, monitoring en (financiële) afhandeling – van de 43 projecten het ministerie vier maanden AKV 'gekost', ofwel $1/3 \times \text{EUR } 482.500 = \text{EUR } 160.833$. Per goedgekeurd en uitgevoerd project was dat gemiddeld $\text{EUR } 160.833 : 43 = \text{EUR } 3.740$.

In dit gemiddelde zijn uiteraard ook de kosten begrepen die moet worden gemaakt om aanvragen die niet aan de selectiecriteria voldoen, te beoordelen en af te wijzen. In 2006 waren dat er, zoals eerder vermeld, 101 (tegenover 130 goedkeuringen). Omdat de beoordeling van een afgewezen aanvraag evenveel werk met zich mee kan brengen als die van een goedgekeurd voorstel, heeft de uitvoeringsorganisatie er vanuit doelmatigheidsoogpunt belang bij dat het aantal onbruikbare projectvoorstellen zo klein mogelijk wordt en blijft. Hieraan kan ze

zelf door middel van heldere communicatie en gerichte acquisitie een belangrijke bijdrage leveren. Het ligt in de rede dat een organisatie die een programma uitvoert, naarmate ze meer ervaring opdoet, effectiever wordt in het voorkómen van kansloze aanvragen. Met een dergelijke toename van de doelmatigheid zouden de uitvoeringskosten per gerealiseerd project op de duur moeten dalen. De evaluatieperiode die met dit onderzoek wordt bestreken, is te kort om een dergelijk effect, zo het zich al heeft voorgedaan, vast te stellen.

4.1.3 Personeelsinzet

Volgens het Plan van Aanpak was bijna de helft (48%) van de vergoeding voor uitvoeringskosten bestemd voor de betaling van personeel. Met deze personele bezetting bracht het NIZW zijn eigen expertise in op het terrein van internationale jongerenstages en -uitwisselingen. Dit gold in het bijzonder voor de leiding van het International Centre, zonder welke de snelle start onwaarschijnlijk zou zijn geweest. Toen in het begin van 2006 duidelijk werd, dat de lancering van het nieuwe programma en de eerste acquisitierondes zo voorspoedig waren verlopen dat zich knelpunten dreigden te vormen bij de verwerking van aanvragen, paste de organisatie zich aan.

Naast een kleine capaciteitsuitbreiding van een halve formatieplaats werden met ingang van 1 mei 2006 enkele wijzingen aangebracht in de formatieve inzet en de verdeling ervan over de verschillende functies. Omvang en samenstelling van het Xplore-team vóór en na de aanpassing zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.2 Samenstelling Xplore-team 2006 in fte*

functie	januari – april	mei – december
afdelingshoofd	0,25	0,2
projectleider	1,0	1,0
projectmedewerker	0,8	1,3
projectassistent	0,5	0,8
communicatiemedewerker	0,8	0,4
financieel medewerker	0,2	0,4
secretarieel medewerker	0,7	0,7
gedetacheerd medewerker Plan NL	0,2	0,2
totaal	4,45	5,0

* De personele inzet wordt uitgedrukt in volledige formatieplaatsen, zgn. 'full-time equivalents' (fte).

Gegeven het vaste karakter van de AKV veranderde de rekening voor het ministerie hierdoor niet. De (gewogen) gemiddelde formatie van de Xplore uitvoeringsorganisatie omvatte 4,6 fte, exclusief de vanuit Plan Nederland gedetacheerde projectmedewerker, en lag daarmee op de in het Plan van Aanpak voorziene omvang voor 2006. Aan de ondersteuning vanuit de Plan-organisatie is overigens in het najaar feitelijk een einde gekomen toen de betreffende medewerker vertrok en vervolgens niet werd vervangen.²⁸

4.2 Output

Uitgaande van de manier waarop in § 4.1.2 de AKV werd berekend, hebben de 43 projecten van de steekproef EUR 1.414.654 aan subsidie + EUR 160.833 aan overhead, dus in totaal EUR 1.575.487 gekost. Per project is dat EUR 36.639.

4.2.1 Projecten

De 43 eenheden in de steekproef omvatten 40 stageprojecten, twee uitwisselingen en één combinatieproject bestaande uit zowel stages als een uitwisseling. Aan alle stage-activiteiten samen namen 658 jongeren deel, terwijl de uitwisselingen 60 deelnemers telden. Bij de stageprojecten waren alle deelnemers afkomstig uit Nederland. Van de 60 jongeren die deelnamen aan uitwisselingen kwamen er 32 uit Nederland en 28 uit ontwikkelingslanden. Eén van voorwaarden voor de subsidiëring van een uitwisselingsproject is, dat de aantallen deelnemers uit Nederland en het ontwikkelingsland gelijk moeten zijn. Ten tijde van de goedkeuring van de drie betrokken aanvragen was dat ook het geval. De ongelijkheid achteraf is te wijten aan tussentijdse uitval van enkele deelnemers, overigens uit beide groepen.

Het totale aantal jongeren van alle nationaliteiten bedroeg 718, waardoor de gemiddelde werkelijke kosten van het Xplore-programma per deelnemer, inclusief overhead, uitkomen op EUR 1.575.487: 718 = EUR 2.194.

Zoals eerder aangegeven, verplaatste de aandacht zich in 2006 van de omvang van het programma naar de samenstelling van de bereikte primaire doelgroep. Dit om recht te doen aan de opdracht alle sectoren van de samenleving via het programma bij ontwikkelingssamenwerking te betrekken. Daartoe was het nodig een breder scala aan intermediaire organisaties aan te spreken dan de onderwijsinstellingen, OS-organisaties en instanties die soms al lang actief waren op de 'uit-

²⁸ Als gevolg van de afwijzing van de eigen subsidie-aanvraag onder het Medefinancieringsstelsel (MFS) in september had Plan Nederland inmiddels ook andere zorgen aan het hoofd.

wisselings- en stagemarkt' en die de weg naar het Xplore-programma moeiteloos hadden gevonden. De eerste resultaten van dit differentiatiestreven worden zichtbaar in Tabel 4.3, die de spreiding weergeeft van de 43 projecten uit de steekproef over de in het Plan van Aanpak onderscheiden typen van organisaties.

Tabel 4.3 Spreiding steekproef over organisatietypen

organisatietype	aantal projecten
onderwijsinstelling	12
OS-organisatie	12
jongerenorganisatie	5
uitwisselings-/stageorganisatie	4
migrantenorganisatie	4
levensbeschouwelijke instelling	3
buurt- en jongerenwerk	1
sportorganisatie	1
culturele instelling	1
totaal	43

In de volgende subparagraaf wordt nagegaan hoe deze spreiding uitwerkte op het niveau van de programmadeelnemers.

4.2.2 Deelnemers

Waar het Xplore-team ten opzichte van de hiervoor genoemde 'grootgebruikers' volstond met min of meer passieve acquisitie, kon men zich een dergelijke opstelling tegenover de 'achterblijvende', en dus prioritaire, doelgroepen niet veroorloven. Vandaar dat het Werkplan voor 2006 vermeldde: Xplore benadert actief jongeren met een lagere opleiding, maximaal MBO niveau en jongeren die weinig affiniteit hebben met ontwikkelingslanden. Dezen zouden 40% van het totale aantal deelnemers moeten gaan uitmaken. Blijkens het Jaarverslag over 2006 verwachtte de programma-uitvoerder potentiële deelnemers met 'weinig of geen OS-affiniteit' vooral te kunnen bereiken via migrantenorganisaties en het buurt- en jongerenwerk. Dit waren althans de sectoren waarop de actieve werving van aanvragen zich in 2006 concentreerde. In Tabel 4.4 is weergegeven wat dit bij de steekproefprojecten in termen van deelnemersaantallen²⁹ opleverde.

²⁹ Bij dit gegeven gaat het alleen om de Nederlandse deelnemers, omdat de differentiatiedoelstelling alleen op hen betrekking had. Dat geldt ook voor Tabel 4.5 over de indeling naar leeftijdscategorie.

Tabel 4.4 Spreiding deelnemers over organisatietypen en opleidingsniveaus

organisatietype	onderwijsniveau		totaal
	t/m MBO	HBO of VWO	
migrantenorganisatie	42	16	58
buurt- en jongerenwerk	14	0	14
subtotaal	56	16	72
overige organisaties	321	297	618
totaal	377	313	690

Zoals viel te verwachten, zijn de deelnemers met een opleidingsniveau tot en met MBO en de jongeren die werden geworven via migrantenorganisaties en het buurt- en jongerenwerk voor een deel dezelfde. In de 43 projecten uit de steekproef waren dat er 56. In totaal waren er 393 jongeren (377+16) die tenminste tot één van de prioritaire doelgroepen (maatschappelijk segment en opleidingsniveau) behoorden. Op de 690 uit Nederland afkomstige deelnemers is dit 57%, waarmee deze doelstelling ruimschoots werd gehaald.

Het Plan van Aanpak formuleerde verder doelen voor de spreiding van de deelnemers over drie onderscheiden leeftijdscategorieën. Deze luiden: 20% in de groep van 12 tot en met 17 jaar, 50% in de categorie 18 tot en met 22, en 30% in de leeftijdsgroep 23 tot en met 30. Zoals Tabel 4.5 laat zien, komt de verdeling over de drie leeftijdscategorieën in de onderzochte steekproef hierbij dicht in de buurt.

Tabel 4.5 Spreiding deelnemers over leeftijdscategorieën

categorie	aantal	percentage
12 $\frac{1}{m}$ 17 jaar	154	22
18 $\frac{1}{m}$ 22 jaar	365	53
23 $\frac{1}{m}$ 30 jaar	171	25
totaal	690	100

Een doelstelling die duidelijk niet wordt gehaald, is die van de gelijke verdeling van deelnemers over de geslachten. In de steekproef blijkt de verhouding 61% meisjes vs. 39% jongens. Dit komt wel overeen met de 60-40 verhouding die het Xplore-team in het jaarverslag over 2006 al verwachtte op basis van de in dat jaar goedgekeurde aanvragen.

4.2.3 Activiteiten

De meeste projecten richtten zich op één ontwikkelingsland, maar in acht gevallen combineerde de aanvragende organisatie verscheidene stages of uitwisselingen naar of met verschillende landen in één project. Daardoor is het aantal bestemmingen (52) groter dan het aantal projecten (43). Ruim de helft (24) van de projecten in de steekproef speelde zich geheel of gedeeltelijk in Afrika af. Bestemmingen in die regio kwamen meer dan twee maal zo vaak voor als in Azië (12) of Zuid-Amerika (9). Midden-Amerika (5) en Europa (2) sluiten de rij.

Het is lastig in enkele woorden een algemeen beeld te schetsen van de manier waarop, dat wil zeggen met wat voor activiteiten, de 43 stage- en uitwisselingsprojecten worden ingevuld. Daarvoor is de verscheidenheid te groot. Conform de in het Plan van Aanpak gepresenteerde opzet (zie § 3.2.3) worden de aanvragen in de Xplore projecten-database ingedeeld naar thema en subthema. Per aanvraag kunnen twee (sub)thema's worden aangegeven, maar daarvan is slechts in een minderheid van de onderzochte gevallen gebruik gemaakt. Daarom blijven secundaire (sub)thema's verder buiten beschouwing. De indeling van de steekproefprojecten naar primair (sub)thema levert het in Tabel 4.6 gepresenteerde beeld op.

De categorie-aanduidingen die voor de indeling worden gehanteerd, zijn tamelijk globaal. Dat heeft als voordeel dat er relatief veel verschillende activiteiten bij de (sub-)thema's kunnen worden ondergebracht en het aantal categorieën dus beperkt kan blijven. De keerzijde van deze medaille is uiteraard dat de (sub-)thema-etiketten niet bijzonder informatief zijn.

De aan de indeling toegevoegde categorie 'Diverse' omvat de drie projecten van uitwisselings- en stage-organisaties die individuele stages op uiteenlopende terreinen bundelen tot subsidieerbare groepsuitzendingen (zie § 3.2.2).

Culturele uitwisseling en kennismaking met leeftijdgenoten vormden essentiële onderdelen van de meeste van de onderzochte projecten. Gegeven de doelstellingen van het Xplore-programma is dat logisch, maar er schuilt ook een zeker risico van vrijblijvendheid in. Als het accent in een projectvoorstel te sterk op excursies en bezoeken kwam te liggen, waardoor de aanvraag een wat 'toeristisch' karakter dreigde te krijgen, grepen de beoordelaars bij het NIZW/IC in en verlangden zij aanpassingen. Dit bleek tijdens het eerder uitgevoerde procedure-onderzoek. Keer op keer benadrukten de Xplore-medewerkers het grote belang dat in het programma wordt gehecht aan daadwerkelijke interactie met de counterparts in de gastlanden.

Een bruikbare manier om daar vorm aan te geven, was de planning en uitvoering van gezamenlijke activiteiten, waarvan de onderzochte steekproef een bonte verzameling liet zien. De meest voorkomende waren: bouwen of opknappen van stallen, schuren, klaslokalen, woningen enz. (17x); organiseren van sport- & spelactiviteiten voor kinderen (9x); geven van onderwijs (8x); uitvoeren van onderzoek naar bijvoorbeeld het effect van *peer education* als voorlichtingsmiddel of mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling (7x); werken met weeskinderen, straatkinderen, gehandicapten (5x); verzorgen van muziek- en theateroptredens (3x); en bevorderen van toerisme (2x). Veel projecten bestonden uit combinaties van verschillende soorten activiteiten.

Tabel 4.6 Indeling steekproefprojecten naar primair (Sub-)Thema

thema / subthema		aantal projecten	
1	Jongeren & mondiale economie		24*
1.1	Onderwijs	13	
1.2	Werkgelegenheid	1	
1.3	Sociale uitsluiting	8	
2	Jongeren & maatschappij		15
2.1	Vrije tijd en sport	3	
2.2	Media en cultuur	5	
2.3	Natuur en milieu	3	
3	Jongeren & risico's		1
3.1	Gezondheidszorg		
3.2	Positie van man/vrouw		
3.3	Veiligheid en conflict	1	
	Diverse		3
	totaal		43

* Twee projecten vallen wel onder het thema Jongeren & mondiale economie, maar kennen geen subthema.

Het interactieve karakter van de gesubsidieerde projecten werd niet alleen vóóraf, maar ook achteraf beoordeeld, namelijk aan de hand van de door de aanvrager in te dienen eindrapportage. Ten tijde van het procedure-onderzoek was het niet mogelijk na te gaan hoe de afhandeling van de eindverantwoording en verslaglegging plaatsvond, omdat in die periode (april-mei 2007) nog vrijwel geen projecten uit 2006 waren afgesloten. Nu dat wel het geval is, kan worden vastgesteld dat het Xplore-team in het laatste stadium van de projectcyclus even weinig door de vingers ziet als tijdens de eraan voorafgaande fasen. Voor de projectafsluiting wordt

een aparte beoordeling opgemaakt van het door de aanvrager ingediende eindverslag. De belangrijkste bevindingen hiervan – zowel in positieve als in negatieve zin – worden samen met de definitieve vaststelling van het subsidiebedrag, aan de projectverantwoordelijke meegedeeld. Slechts in vijf van de 43 bestudeerde gevallen volstond het NIZW/IC met complimenten, hetgeen betekent dat men in alle opzichten tevreden was over zowel het verloop van het project als de rapportage erover.

In alle overige gevallen werd de aanvragende organisatie gewezen op meer of minder ernstige tekortkomingen. Bij vier van de projecten betrof dat de (on)volledigheid van de rapportage, in acht gevallen ging het om kritiek op de inhoud van het project zoals het was uitgevoerd (te mager op het punt van interactie, te toeristisch van karakter) en in zeventien eindbeoordelingen waren er aanmerkingen op het onvoldoende uit de verf komen van de draagvlakversterkende activiteiten. Voor de helft (22) van alle afgehandelde projecten werd deze kritiek gekoppeld aan de kansen op goedkeuring van nieuwe aanvragen. De geadresseerde werd er dan op geattendeerd dat het in het belang van eventuele toekomstige kansen op subsidietoekenning zou zijn het gegeven commentaar goed ter harte te nemen.

4.3 Outcome

Volgens de interventielogica die aan het programma ten grondslag ligt (zie § 6 van de ToR, bijlage 2), gaat het op het resultaatniveau ‘outcome’ om twee soorten effecten. Primair moet worden vastgesteld of de gesubsidieerde projecten hebben geleid tot draagvlakversterkende activiteiten (afgekort als DVA), en zo ja, hoeveel, van welke soort, enz. Daarnaast wordt verondersteld dat de stage- of uitwisselingservaring een direct effect heeft op de persoonlijke betrokkenheid van de deelnemers bij ontwikkelingssamenwerking. Voor zover die betrokkenheid een voorwaarde vormt voor de organisatie en uitvoering van DVA moet ze uiteraard aan die activiteiten vooraf gaan, maar dit is niet het enige mogelijke verband, zoals uit het onderzoek bleek.

4.3.1 Draagvlakversterkende activiteiten

Van de 43 onderzochte projecten is nagegaan welke draagvlakversterkende activiteiten door de deelnemende jongeren na hun stage of uitwisseling in Nederland zijn ontplooid. Hoewel de programma-uitvoerder nogal strak toeziet op de nakoming van de DVA-verplichtingen, geven de eindverslagen niet in alle gevallen volledige duidelijkheid over type en aantallen van de uitgevoerde activiteiten. Om te voorkomen dat de hieronder weergegeven inventarisatie door onduidelijkheden ‘vervuild’ zou raken, is bij de samenstelling van het DVA-overzicht in Tabel 4.7

terughoudend te werk gegaan. Dat wil zeggen dat de frequentie van activiteiten die in het meervoud, maar zonder getalsaanduiding werden gerapporteerd, op het minimum van 2x is gesteld. Activiteiten, waarvan uit de benaming/beschrijving niet duidelijk was op te maken wat zij inhielden, zijn helemaal weggelaten. De consequentie van deze restrictieve benadering is dat de inventarisatie waarschijnlijk een zekere onderschatting bevat. Daar staat tegenover dat de gegevens die wel zijn opgenomen, met grotere zekerheid vaststaan.

Soorten activiteiten

Met inachtneming van het voorgaande zijn in de steekproefprojecten 900 afzonderlijke DVA geteld ofwel ruim 20 per project. Voor de invulling van de activiteiten bestonden geen centrale voorschriften. Integendeel, deelnemers en hun organisaties werden door het Xplore-team aangemoedigd hun fantasie te gebruiken, en een aantal deed dat ook. Vandaar dat achter de type-aanduidingen in de onderstaande tabel een veel bontere verzameling schuilgaat, variërend van PowerPoint-presentaties tot salsa workshops. Ter wille van de overzichtelijkheid zijn alleen de acht DVA-typen apart weergegeven die ieder ten minste 20 keer in de steekproef voorkwamen. Ze omvatten samen ruim 90% van alle ontplooidde activiteiten.

Tabel 4.7 DVA in de steekproefprojecten

type DVA	aantal	percentage
presentatie	449	50
krant- of tijdschriftartikel	106	12
workshop	62	7
website en weblog	61	7
gastles of -college	49	6
stand op beurs of festival	34	4
radio/tv uitzending	32	4
nieuwsbrief	21	2
(overige	74	8)
totaal	888	100

Dat de 'presentatie' met de helft van alle geïnventariseerde activiteiten het vaakst voorkomt is niet verwonderlijk. Voor de Xplore-jongeren is dit het meest voor de hand liggende middel om hun ervaringen op anderen over te brengen op een manier die zowel persoonlijk is (direct contact) als doelmatig (in termen van bereik). Overigens was de praktijk minder eenvormig dan de aanduiding 'presentatie' sug-

gereert. Er kwamen binnen de onderzochte projecten talloze varianten voor, zoals combinaties met andere soorten DVA, illustraties met (gebruiks)voorwerpen, kleding, muziek en beeldmateriaal, enz.

Hoewel het onderscheid niet altijd even scherp werd gemaakt, verschilden workshops van presentaties in het algemeen door hun meer interactieve karakter. Zo werden dans- of kooklessen meestal in de vorm van een workshop gegeven.

Uiteraard was publiciteit belangrijk en zowel de geschreven als de audiovisuele (lokale) media werden dan ook in vrijwel alle gevallen bewerkt en waar mogelijk ingeschakeld. In de Xplore-handleiding voor draagvlakversterkende activiteiten wordt apart aandacht besteed aan contacten met de pers. Nagenoeg alle groepen toonden zich bedreven in de hantering van eigentijdse communicatiemiddelen als (gezamenlijke) project-websites en (individuele) weblogs.

Naast de in Tabel 4.7 genoemde DVA waren er andere initiatieven die minder frequent voorkwamen. Daartoe behoorden onder andere theatervoorstellingen, filmvertoningen, muzikale optredens, discussiebijeenkomsten en kerkdiensten. In een enkel geval benutten jongeren de gelegenheid om bij het aanwezige publiek geld in te zamelen voor de verlichting van probleemsituaties waarmee zij tijdens hun verblijf in het ontwikkelingsland in aanraking waren gekomen.

Bereik

Zoals bleek uit de inventarisatie die aan de instelling van het Xplore-programma voorafging, zijn er voor Nederlandse jongeren meer mogelijkheden om in ontwikkelingslanden stages te lopen. Wat Xplore van alle andere kanalen onderscheidt, is de harde verplichting voor de deelnemer om de opgedane ervaringen om te zetten in uitstralingsactiviteiten. En daarmee bovendien een gespecificeerd minimum aantal van 150 mensen (*face-to-face* in Xplore-jargon) persoonlijk te bereiken.

Bij verschillende gelegenheden zoals tijdens spreekuren, informatiedagen en voorbereidingstrainingen gaven (en geven) nogal wat organisaties aan dat ze dit verplichte minimum aantal een lastige eis vinden. Ook vragen ze soms of het toelaatbaar is om het minimum aantal als een gemiddelde voor alle deelnemers te beschouwen. Daarop krijgen ze stevast als antwoord dat de subsidievoorwaarden uitgaan van 150 direct bereikte personen *per deelnemer*. Als dit onverhoopt niet lukt, wordt daarvoor in de eindrapportage een afdoende verklaring verwacht.

Tot nu heeft het Xplore-team op dit punt geen krimp gegeven. De reacties van de organisaties onderstrepen in ieder geval de juistheid van de verwachting dat met een minimum van 150 direct bereikte personen de jongeren niet binnen hun familie- en vriendenkring aan hun DVA-verplichtingen zouden kunnen voldoen. Om ook mensen buiten hun directe vertrouwde omgeving persoonlijk te bereiken, moeten ze zich een reële inspanning getroosten. En dat was de bedoeling.

Overigens is het beeld op dit punt niet eenduidig. Volgens de eindverslagen van nogal wat organisaties (13) hebben deelnemers moeite met het persoonlijk bereiken van minimaal 150 mensen in het kader van hun draagvlakversterkende activiteiten. Daarnaast ervaren sommigen het als lastig en betuttelend dat zij moeten aantonen dat ze het vereiste aantal personen hebben bereikt. Enkele groepen halen het minimum aantal ook niet, zoals door twee organisaties in hun eindverslag wordt gerapporteerd. Daar staan zeven gevallen tegenover van deelnemers die geen enkel probleem ondervonden bij het direct bereiken van 150 personen of bij het opbrengen van de motivatie daartoe. Hoewel er niet voldoende materiaal beschikbaar is om op dit punt conclusies te trekken, wekken de dossiers de indruk dat in deze projectfase veel afhangt van de kwaliteit en intensiteit van het voorbereidingsstraject³⁰ en van de inzet van de begeleidende organisatie.

Volgens een voorzichtige interpretatie van de beschikbare gegevens bereikten de deelnemers aan de 43 projecten met hun activiteiten samen 157.177 personen. Over de hele steekproef gemeten, komt dat neer op een gemiddelde van 227 mensen per Nederlandse deelnemer. Waarmee op programmaniveau de 'eis van 150' geen onoverkomelijk probleem lijkt te zijn geweest.

Soms sloeg aanvankelijke weerstand tegen DVA om in voldoening. In een aantal projecten (6x) keken deelnemers met trots terug op uitstralingsactiviteiten waar ze eerder tegenop hadden gezien. In die gevallen berustte de aanvankelijke weerstand wellicht meer op een gebrek aan zelfvertrouwen dan op bezwaren tegen het delen van de opgedane ervaringen.³¹ Een dergelijke verklaring zou in ieder geval stroken met de melding van talrijke organisaties dat de uitzendervaring, geheel los van eventuele effecten op OS-betrokkenheid, een opmerkelijk positieve invloed

30 Volgens de vertegenwoordiger van het COS in Noord-Holland, dat tegenwoordig de 'training op locatie' van alle regionale COSsen voor Xplore coördineert, verbetert training in DVA *voorafgaand* aan de stage of uitwisseling niet alleen de kwaliteit van de betreffende activiteiten na afloop van de uitzending. Het maakt ook de beleving van stage- of uitwisselingservaring zelf intensiever, hetgeen, afgaande op de bestudeerde verslagen van organisaties en deelnemers, plausibel klinkt.

31 Hierbij valt te bedenken dat met name voor jongeren uit de minder kansrijke doelgroepsegmenten succeservaringen en publieke waardering daarvoor meestal geen dagelijkse ervaring vormen.

heeft gehad op de *persoonlijke groei* van hun jongeren. Aangezien dit niet tot de programmadoelstellingen behoort, dient het te worden beschouwd als een onbedoeld (in dit geval positief) neveneffect. In de eindverslagen van negen projecten wordt apart melding gemaakt van dit verschijnsel.

Van alle afgesloten projecten is er één ronduit mislukt in de zin dat er door de deelnemers geen uitstralingsactiviteiten zijn uitgevoerd. Dit betrof een stagereis van een groep jongeren uit de wijk Spangen in Rotterdam naar Kaapverdië. De reis werd georganiseerd door de Stichting Youth for Christ Nederland die actief is in het plaatselijke buurt- en jongerenwerk. Onder het vele dat misging, bevond zich: een te kort en vrijblijvend voorbereidingstraject, gebrekkige organisatie binnen het begeleiderteam, een matig uitgewerkt programma en onvoldoende overzicht van de begeleiders op de deelnemers. Uit de kritische zelfevaluatie, uitgevoerd onder begeleiding van MDF, werden behartenswaardige lessen getrokken.

Monitoring

Zoals in de procesevaluatie werd uiteengezet (zie § 4.4, bijlage 3) controleerde het Xplore-team steekproefsgewijs de uitvoering van de uitstralingsactiviteiten door er zelf een aantal bij te wonen en te beoordelen. De bevindingen werden vervolgens schriftelijk onder de aandacht van de betreffende organisatie gebracht, opdat deze er bij volgende gelegenheden rekening mee zou kunnen houden en zo de kwaliteit van het DVA-programma zou kunnen verbeteren. Van de 43 hier onderzochte projecten hebben er op deze manier negen Xplore-bezoek ontvangen bij één van hun DVA. Hoewel de beoordelaars met een gemiddelde waardering van 3,3 (op een schaal van 1 tot en met 5) begrip toonden voor het feit dat niet alle jongeren even bedreven waren in het bedenken en organiseren van boeiende evenementen, schuwden zij evenmin het maken én terugkoppelen van kritische kanttekeningen. Deze betroffen vooral het bereik (opkomst van publiek) en de inzet van deelnemers, wanneer die te wensen overliet. Soms werd dit in verband gebracht met het wat moeilijke karakter van het doelgroepsegment waaruit de deelnemers afkomstig waren, bijvoorbeeld scholieren met leerproblemen.

Dat het NIZW/IC niet de neiging had tekortkomingen op het gebied van draagvlakversterking over het hoofd te zien, bleek ten slotte uit de beoordelingen die werden opgemaakt over de ingediende eindverslagen, zoals in § 4.2.3 werd gememoreerd. In 17 van de 43 gevallen bevatten deze beoordelingen kritiek op het verloop van de DVA-onderdelen van de afgeronde projecten. De geadresseerden werden aangespoord bij de eventuele indiening van een volgende aanvraag hiermee rekening te houden.

4.3.2 Betrokkenheid deelnemers

Het verband tussen de OS-betrokkenheid van de deelnemende jongeren en de door hen ondernomen draagvlakversterkende activiteiten kan niet worden weergegeven in een simpele oorzaak-gevolg relatie. Natuurlijk is het bevorderlijk voor de kwaliteit van de DVA als de organiserende jongeren met enthousiasme te werk gaan omdat zij sterk betrokken zijn (geraakt) bij de OS-problematiek. Maar evenzeer blijken de uitstralingsactiviteiten – en met name de reacties erop vanuit ‘het publiek’ – hun effect te hebben op de betrokkenheid van de deelnemers, zodat er veeleer sprake is van een wisselwerking.

Naast zelf geschreven rapportages werd aan de diverse partijen in de gesubsidieerde projecten in 2006 ook gevraagd hun ervaringen en oordelen in gestructureerde vorm via enquêteformulieren te registreren. Van 35 van de 43 organisaties die de onderzochte projecten implementeerden waren de ingevulde evaluatieformulieren beschikbaar. Hieruit bleek dat zij het allemaal geheel of grotendeels eens waren met de stelling dat hun jongeren zich door hun deelname bewuster waren geworden van ontwikkelingssamenwerking en het armoedevraagstuk.

De diversiteit in de invulling van de stage- en uitwisselingsprogramma's in combinatie met de verscheidenheid in groepssamenstellingen en bestemmingslanden levert een variëteit aan projectervaringen op die bijna even groot is als het aantal gesubsidieerde aanvragen. Het enige waar de meeste organisaties het over eens zijn, is de sterke indruk die het verblijf in het ontwikkelingsland op de deelnemers heeft gemaakt. Van de 43 organisaties maken er 27 expliciet melding van deze bevinding, waarvoor ze veelal krachtige termen hanteren als ‘overweldigend, onvergetelijk, verrijkend en onuitwisbaar’. In meer dan één eindverslag klinkt de verbazing van de organisatie door over de intensiteit van het effect dat het project op hun jongeren heeft gehad.

In allerlei bewoordingen bevestigen deelnemende jongeren in hun eigen verslagen dat in de meeste gevallen het verblijf in een ontwikkelingsland een ingrijpende ervaring opleverde, waarbij zij niet alleen veel leerden over de situatie die zij aantroffen, maar ook over zichzelf, zoals wordt geïllustreerd in het tekstkader hiernaast.

Confronterende ervaring

Een deelnemster aan een stageprogramma van vier weken, georganiseerd door de Stedenband Maastricht–Rama (Project 0010 ST 2006 1) bracht haar indrukken als volgt onder woorden:

‘Allereerst heb ik heel erg veel geleerd [tijdens] mijn stage. Over zowel sociale, gezondheids- en politieke kwesties als over de dagelijkse cultuurverschillen (en -overeenkomsten). Over problemen en moeilijkheden, maar ook over dromen en oplossingen. Daarnaast heb ik veel geleerd over verschillen tussen landen. Hoe verschrikkelijk anders Nicaragua is in vergelijking met Nederland. Hoe verwend wij zijn, hoe onwetend, hoeveel we hebben, hoe hebzuchtig we zijn, hoeveel we klagen, hoe machtig we zijn, hoe bekrompen, hoe arrogant, hoeveel kansen en mogelijkheden we hebben, hoe onbewust we leven, hoe lui we zijn, hoe doelloos, hoe ontzettend veel vrijheid we hebben en hoe we die vaak niet benutten. Ik heb veel geleerd over mensen. Dat die overal hetzelfde zijn. Dat ze gelijk zijn in wat ze nastreven. Over mezelf heb ik geleerd dat ik me blij voel met een open positieve instelling, en dat is mooi meegenomen. Zo. Dat neem ik allemaal mee in m'n rugzakje.’

Een enkele keer maakte een korter of langer verblijf in een gastgezin onderdeel uit van het programma. In die gevallen vormde de combinatie van de relatieve armoede met de onbegrensde gastvrijheid voor de Nederlandse gasten steevast een ontnuchterende belevenis.

Naast de verslagen die ze zelf schreven, vulden de deelnemers evenals hun organisaties gestructureerde vragenlijsten in die in 2006 werden geïntroduceerd. Vanuit de steekproefprojecten waren voor dit onderzoek 366 duidelijk en volledig ingevulde evaluatieformulieren beschikbaar.³² Op vragen naar de mate waarin de stage of uitwisseling:

- effect had gehad op hun opvattingen over ontwikkelingsamenwerking;
- hun houding ten opzichte van andere culturen in positieve zin had beïnvloed; en
- hun kennis over OS had vergroot;

³² Invulling van de evaluatieformulieren door de jongeren was aanvankelijk min of meer facultatief, althans er werd vanuit het Nji niet strak op toegezien. Later is het beleid op dit punt aangescherpt, maar toen was een aantal deelnemers uit de beginperiode al uit het zicht van de aanvragende organisaties verdwenen, bijvoorbeeld door afstuderen. Vandaar dat het aantal beschikbare evaluaties kleiner is dan het aantal deelnemers aan de 43 bestudeerde projecten.

waren de meeste antwoorden sterk bevestigend. Op een schaal van 0 tot 100 varieerde de gemiddelde score van 80 tot 82. Ook op vragen naar effecten die zelf niet tot de Xplore-kerndoelen behoren – persoonlijke ontwikkeling en vergroting van sociale vaardigheden – werd met gemiddelde scores van 71 overwegend positief gereageerd. Hetzelfde resultaat leverde ten slotte de vraag op of de respondent verwachtte in de toekomst op de een of andere manier bij ontwikkelingssamenwerking betrokken te blijven.

Selectie- en Zelfselectie-effecten

Voor zover de outcome van het Xplore-programma de effecten op de deelnemende jongeren betreft, dient te worden bedacht dat in een ex-post evaluatie zoals deze alleen zogenaamde bruto-effecten kunnen worden vastgesteld. Deze omvatten zowel de uitgangssituatie als het eventuele resultaat van de interventie. Zo kan betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking van deelnemers na afloop van het project het resultaat zijn van hun deelname aan een stage of uitwisseling, maar ook van een al vooraf aanwezige OS-affiniteit. Het geconstateerde bruto-effect zal doorgaans een combinatie vormen van beide elementen. Immers, de deelname aan het programma is vrijwillig: deelnemers moeten zichzelf aanmelden en het ligt voor de hand dat jongeren die al (een zekere) affiniteit met ontwikkelingslanden en/of ontwikkelingssamenwerking hebben, dat eerder doen dan zij die geen belangstelling hebben voor wat een aanvrager noemde: ‘onbetaalde werkstages onder niet altijd even comfortabele omstandigheden’. Dit verschil binnen de primaire doelgroep levert een *zelfselectie-effect* op.

Als er meer gegadigden zijn dan plaatsingsmogelijkheden, kan en moet de aanvragende organisatie kiezen uit het overaanbod van kandidaten. Dit kwam onder de 43 onderzochte projecten regelmatig voor. Sommige aanvragers organiseerden hele sollicitatieprocedures met meerdere ronden, waarin kandidaten onder andere hun motivatie schriftelijk en mondeling moesten beargumenteren. De invloed van deze factor die aan de eigenlijke interventie voorafgaat, veroorzaakt een selectie-effect.

In het nog jonge bestaan van het Xplore-programma is er nog weinig gelegenheid geweest om grondig onderzoek te doen naar zogenaamde netto-effecten. Zo is er tot nu toe één studie uitgevoerd naar (onder andere) het effect van Xplore-stages en -uitwisselingen op het draagvlak voor OS onder jongeren, waarbij de invloed van het tijdelijke verblijf in een ontwikkelingsland werd nagegaan door de vergelijking van vóór- en nametingen (Tijkotte, 2007). Bij de meerderheid van het overigens helaas beperkte aantal respondenten (119) werd op dit punt geen ver-

andering vastgesteld. Bij de minderheid waarbij wel een draagvlakeffect optreedt, komt zowel toenemende steun voor als een kritischer geworden houding tegenover de bestaande ontwikkelingssamenwerking.

Zonder vóór- en nameting zijn de selectie- en zelfselectie-effecten niet van het interventie-effect te (onder)scheiden en dat vormt dus een complicatie bij deze evaluatie, al betekent het niet dat er over netto – aan de interventie toeschrijfbare – resultaten helemaal niets te zeggen valt. Zo rapporteren aanvragende organisaties in hun eindverslagen in het bijzonder over de *veranderingen* die zij gedurende looptijd van hun projecten bij de deelnemers hebben waargenomen, hetgeen wijst op het optreden van netto interventie-effecten. Dergelijke waarnemingen sporen met bevindingen van een onderzoek naar de effecten van de jongerenuitzendingen via de Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelinglanden, PSO (Seij-sener & Van 't Wout, 2006). Een van de uitkomsten was dat de OS-betrokkenheid bij jongeren door hun uitzending inderdaad toenam, maar dat de mogelijkheid tot uitzending alleen kandidaten aantrok die al een zekere belangstelling voor OS bezaten. Waaruit de conclusie kan worden getrokken dat deze PSO-uitzendingen het OS-draagvlak weliswaar niet verbreedden, maar wèl verdiepten.

4.4 Impact

Het resultaat dat met het Xplore-programma uiteindelijk wordt beoogd, is de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de Nederlandse samenleving. Dat resultaat is daarom in de evaluatiematrix (zie ToR bijlage 2) gesitueerd op het *impact-niveau*. Omdat de afstand tot de oorspronkelijke interventie op dit niveau maximaal is – en de invloed van programmaverantwoordelijken minimaal – is het ondubbelzinnig aantonen van impact doorgaans een weerbarstig probleem. Daar komt bij dat het sleutelbegrip draagvlak, hoewel het te pas en te onpas wordt gehanteerd, geen helder gedefinieerde en algemeen aanvaarde inhoud heeft, zoals een in opdracht van DSI/MY uitgevoerde inventarisatie (Van der Velden, 2005) duidelijk maakt. Het draagvlakconcept is (mede) als gevolg hiervan niet makkelijk in meetbare termen te operationaliseren.

4.4.1 Draagvlakbegrip

In de meeste onderzoeken naar draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking wordt gebruik gemaakt van een multidimensionale invulling van het draagvlakbegrip, gebaseerd op onderzoek dat werd verricht aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) van de Katholieke Universiteit Leuven (Develtere, 2003). Hierbij worden binnen het concept draagvlak drie componenten onderscheiden: Kennis, Houding

en Gedrag.³³ Bij meting blijken deze componenten enige samenhang te vertonen in de zin dat, bijvoorbeeld, kenners van OS veel vaker dan niet-kenners voorstander zijn (houding) van verhoging van ontwikkelingsbudgetten (Develtere & Pollet, 2004^a).

Maar dat wil geenszins zeggen dat kennis/inzicht een *noodzakelijke* voorwaarde zou zijn voor een positieve houding ten opzichte van OS. Zo betwijfelde de Nederlandse staatssecretaris voor OS openlijk de onmisbaarheid van [feiten]kennis voor draagvlak. Ze onderschreef veeleer het grotere belang van ‘het diepe besef dat de immense armoede in de wereld onacceptabel is. [...] D e gedachte is het fundament onder het draagvlak’.³⁴ Zelfs een inverse relatie tussen de begrippen OS-kennis en houding is niet ondenkbaar. Sommige tegenstanders van ontwikkelingssamenwerking beweren namelijk dat hun weerstand tegen OS juist toeneemt naarmate ze er meer over te weten komen.

Om hun samenhang te benadrukken worden houding en gedrag ook wel aangeduid als respectievelijk *latent* en *geactiveerd* draagvlak. Een positieve correlatie tussen deze twee componenten is makkelijker aan te nemen dan tussen bijvoorbeeld kennis en houding. Gedrag dat gunstig is voor ontwikkelingslanden lijkt bijvoorbeeld moeilijk voorstelbaar zonder een positieve houding van de betreffende personen tegenover ontwikkelingssamenwerking. Een positieve opstelling ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking moet overigens niet worden verward met steun voor het door een regering of andere actoren gevoerde OS-beleid. Alleen door die twee zaken scherp te (onder)scheiden is te verklaren hoe een OESO-studie (Mc Donnell, Solignac Lecomte & Wegimont, 2003) tot de conclusie kon komen dat de meerderheid van de burgers in de lidstaten voorstander is van ontwikkelingshulp en tegelijkertijd ernstig twijfelt aan de doeltreffendheid ervan.³⁵ Een actualisering van de gegevens die aan deze studie ten grondslag lagen, gaf in een vervolgonderzoek verder aanleiding tot de vaststelling van een opmerkelijke discrepantie tussen OS-kennis en OS-draagvlak: hoewel het draagvlak in de lidstaten van de DAC al bijna twee decennia lang consistent groot is, blijft het

33 In Xplore’s Draagvlakhandboek voor organisaties worden zelfs vier componenten genoemd: Kennis, Houding, Opinie en Gedrag. In verschillende van de geraadpleegde studies blijkt het onderscheid tussen Houding en Opinie niet alleen voor respondenten, maar ook voor de onderzoekers lastig te zijn. Om die reden wordt in deze studie van de meer gebruikelijke driedeling uitgegaan.

34 Toespraak van staatssecretaris Van Ardenne over het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en de toekomst van de NCDO, Amsterdam, 15 januari 2003.

35 In Nederland ging volgens dit onderzoek een toenemende twijfel aan hulpeffectiviteit zelfs gepaard met een vergroting van het draagvlak voor OS (p. 26). Tegelijk stelt deze OESO-studie (Public opinion and the fight against poverty) vast, dat kennis van de OS-problematiek en eraan gerelateerde onderwerpen, zoals internationale handel, schuldverlichting en bevolkingsbeleid, ook in ons land een schaars artikel is.

inzicht van de bevolking in vraagstukken van armoede- en ontwikkeling zeer oppervlakkig (Fransman & Solignac Lecomte, 2004), ofwel *Public support is a mile wide and an inch deep*.

Als het doel van OS-draagvlak is om armoede te bestrijden en ontwikkeling te bevorderen (dus als het gericht is op actie), dan is de gedragscomponent de kern van het draagvlakbegrip. Dat gedrag kan allerlei vormen aannemen, zoals stemmen, consumeren van producten uit de ‘eerlijke handel’, geld geven, vrijwilligerswerk doen, ‘ethisch’ sparen of beleggen, actie voeren en demonstreren, financieel adopteren, enz.

In veel onderzoek, zoals bij de hierboven genoemde ‘PSO-studie’, worden ten slotte aan draagvlak twee dimensies onderscheiden. Met de ‘breedte’ doelt men dan op het *aantal* individuen (of het percentage van een populatie) dat tot het draagvlak wordt gerekend, terwijl de ‘diepte’ betrekking heeft op de *mate* van engagement die de personen die tot het draagvlak behoren, vertonen.

4.4.2 Draagvlakmeting

Als het draagvlak betrekking heeft op een *organisatie*, is in veel gevallen de grootte van de steun die ze geniet ondubbelzinnig vast te stellen aan de hand van zulke concrete maatstaven als de omvang van een ledenbestand, donateursaantallen, collectie-opbrengsten of andere concrete indicatoren. De informatie over de ‘scores’ op de verschillende maatstaven is doorgaans in een makkelijk toegankelijke en verifieerbare vorm beschikbaar. Dat maakt het relatief simpel om dergelijke organisaties met elkaar of – in de tijd – met zichzelf te vergelijken.

Dit is echter niet het soort draagvlak waar het bij het Xplore-programma om gaat. De uiteindelijke doelstelling van Xplore is om bij te dragen aan het totale maatschappelijke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, wat men zou kunnen opvatten als betrokkenheid van de leden van de Nederlandse samenleving bij het wereldwijde armoedevraagstuk en de oplossing daarvan. Om na te gaan of er iets aan dat draagvlak is veranderd, moet dus worden uitgezocht in hoeverre bij eenheden die het draagvlak (kunnen) vormen – dus bij de leden van de samenleving – wijzigingen zijn opgetreden in hun kennis, houding of gedrag met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. Teneinde met de grote aantallen onderzoekseenheden waar het bij deze vraagstelling om gaat, een representatief beeld van de werkelijkheid te krijgen, is om financiële en logistieke redenen alleen de enquête- of *survey*-methode bruikbaar.

De kracht van de enquête als onderzoeksmethode ligt uiteraard in de schaalgroot-

te die men ermee kan bereiken en die met geen enkel ander instrument tegen vergelijkbare kosten is te realiseren. Maar er zitten ook belangrijke zwakke kanten aan. Een in ernst toenemend probleem vormt de omvang van de non-respons en het ervaringsgegeven dat deze vaak niet-willekeurig over de steekproef is verdeeld. Dat wil zeggen dat zich onder de weigerende respondenten veelal een grote groep bevindt die niet positief staat tegenover het object van onderzoek, in dit geval OS. Verder is, zeker bij ethisch geladen vragen ('Hoeveel geeft u aan goede doelen?') die bij OS-draagvlakonderzoek onontkoombaar zijn, het risico van vertekening van de uitkomsten door sociaal wenselijke beantwoording van enquêtevragen aanzienlijk (Develtere, 2003: 21, 97). Een sterk staaltje daarvan maakte het onderzoeksbureau Motivaction mee bij periodiek draagvlakonderzoek in opdracht van de NCDO. Toen men in 2006 wegens teruglopende respons overschakelde van telefonisch enquêteren op *online* panelonderzoek via internet, leverde dit een verrassend effect op. Bij het online afgenomen onderzoek lag het deel van de respondenten dat de Nederlandse ontwikkelingshulp wilde verlagen 50% hoger dan bij de telefonisch afgenomen vragenlijst, terwijl het aandeel van de voorstanders van hogere OS-uitgaven in de online-enquête met de helft daalde. De enige bruikbare verklaring die men voor dit opmerkelijke verschil kon identificeren was de aanzienlijk grotere gevoeligheid van telefonisch onderzoek voor sociaal wenselijk antwoordgedrag.³⁶

Van de drie onderscheiden componenten is Kennis van ontwikkelingssamenwerking en armoedeproblematiek door middel van een enquête het meest eenvoudig en betrouwbaar te meten, maar helaas ook het minst relevant voor de bepaling van het OS-draagvlak, zoals hiervoor werd aangegeven.

Interessanter is de component Houding, waarvan men de inhoud – althans bij grote aantallen respondenten – moeilijk anders kan nagaan dan via survey-onderzoek. Een reëel risico hierbij vormt het al genoemde sociaal wenselijke antwoordgedrag. Van dit verschijnsel heeft bijvoorbeeld de ontwikkelingsorganisatie Solidaridad geleerd om de uitkomsten van marktonderzoek met de nodige scepsis te bezien. Er bleek nogal wat afstand te zitten tussen het marktaandeel voor Max Havelaar-koffie dat kon worden *berekend* op basis van wat geënquêteerden zeiden te (gaan) kopen en het daadwerkelijk *gerealiseerde* aandeel in de koffiemarkt.³⁷ Voorzichtigheid is dan ook geboden. Zo heeft het ook betrekkelijk weinig zin het belang dat men hecht aan internationale samenwerking als het ware 'in isole-

³⁶ Motivaction, 2006: bijlage Methodologische verantwoording.

³⁷ Interview met N. Roozen, directeur van Solidaridad, in de Volkskrant van 27 oktober 2007.

ment' te peilen, hoewel dat in de praktijk van het draagvlakonderzoek vaak is gebeurd. De scores die men in dergelijke peilingen vindt zijn vrijwel onveranderlijk hoog. Echter, pas wanneer mensen wordt gevraagd schaarse middelen zoals geld, tijd, hun stem bij verkiezingen enz. te *verdelen* over verschillende onderwerpen, blijken de echte prioriteiten, waarbij er weinig overblijft voor OS. In de rangorde van belangrijke maatschappelijke onderwerpen eindigt OS steevast als laatste na werkgelegenheid, veiligheid, gezondheidszorg enz. (Van der Velden, 2007: 53, 171, 201).

Het meest overtuigende bewijs voor draagvlak vormt uiteraard het *Gedrag* van de doelgroep waarin men geïnteresseerd is. Omdat de hierboven genoemde gedragsvormen die als indicator voor OS-draagvlak kunnen dienen, vrijwel zonder uitzondering tijd en/of geld en/of inspanning kosten, zijn ze moeilijk te 'faken'. Ze zijn helaas evenmin op een simpele en betrouwbare manier objectief te registreren. Bij de aantallen 'onderzoekseenheden' waar het om gaat is dé aangewezen methode voor onderzoek naar gedrag, namelijk observatie, niet praktisch toepasbaar. Waardoor men dus min of meer wordt gedwongen ook in dit geval gebruik te maken van het enquête-instrument. 'Gedwongen', omdat met deze methode niet het feitelijke handelen van de respondenten wordt gemeten, maar slechts hun percepties en intenties (Van der Velden, 2005: 31), in een al dan niet sociaal wenselijk gekleurde tint.

Attributie

Nadat een draagvlakeffect is vastgesteld, volgt de vraag of, en zo ja in welke mate, het kan worden toegeschreven aan de onderzochte interventie. Ook dit is helaas verre van eenvoudig. Dat het ook geen nieuw probleem is, wordt duidelijk uit het 'onderzoek naar kwaliteit en bereik van de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten van de Centra voor Ontwikkelingssamenwerking (COSsen)' dat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) in 1990 uitvoerde. In het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat het vaak onmogelijk is gebleken een duidelijk onderscheid te maken tussen het effect dat de COSsen teweeg brengen en de invloed van andere factoren en actoren (IOV, 1990: 8, 149). Waar nog bijkomt dat het [bij draagvlakveranderingen] vaak gaat om lange-termijnprocessen en dat zogenaamde baseline data of nulmetingen meestal ontbreken (Van der Velden, 2005: 32).

Hetzelfde Inspectie-onderzoek plaatste überhaupt vraagtekens bij de diepgang en daarmee bij het uiteindelijke effect van met name publieksactiviteiten (IOV, 1990: 79, 82). In haar Jaarverslag over 2006 wijst de NCDO, sinds 1970 belast met

de handhaving en versterking van het draagvlak voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling in de Nederlandse samenleving, op de beperkte houdbaarheid van het effect van eenmalige draagvlakimpulsen: ‘zoals ook uit alle communicatietheorieën blijkt, is continue publiciteit een voorwaarde om een onderwerp op de agenda te houden. [...] Zodra je stopt met campagnes en media-aandacht, verdwijnt het weer naar de achtergrond [...]’ (NCDO, 2007: 12).

4.4.3 Operationalisering van draagvlakdoelstellingen

In het Programma van Eisen ten behoeve van de aanbesteding (zie ook § 3.1) somde het ministerie acht voorbeelden op van verschijnselen die betrokkenheid bij OS – of zoals het in het PVE heette: actief wereldburgerschap – ‘meetbaar’ zouden moeten maken. Dit waren:

- vrijwilligerswerk
- ontplooiing van maatschappelijk initiatief
- OS-gerelateerde studie- of beroepskeuze
- bijdrage aan kennis- en meningsvorming over internationale verhoudingen
- consumptiegedrag
- beleidsbeïnvloeding eigen organisatie
- bijdrage aan politieke besluitvorming
- lidmaatschap ontwikkelingsorganisaties.

De inschrijvers werden in het PVE opgeroepen in hun Plan van Aanpak duidelijk te maken hoe zij zouden ‘waarborgen dat het beoogde doel ook daadwerkelijk werd bereikt’. Daartoe moest men natuurlijk eerst kunnen vaststellen of dat het geval was, en daarbij diende de hiervoor weergegeven opsomming als handreiking.

In de al genoemde aparte M&E bijlage bij zijn Plan van Aanpak (§ 3.2.8) nam het NIZW de gevraagde uitwerking ter hand en maakte daarbij scherp onderscheid tussen de programmadeelnemers en de (rest van de) Nederlandse samenleving. Voor de eerste (primaire) doelgroep werden drie indicatoren voor duurzame [OS-] betrokkenheid geïdentificeerd:

- aan OS gelieerde studie of beroepskeuze (30%);
- aan OS gelieerd vrijwilligerswerk (30%);
- contacten met tijdens de projectdeelname opgebouwd netwerk (50%).

Het NIZW vermeldde er meteen streefpercentages bij voor het deel van de (ex-) deelnemers dat op de betreffende indicator zou dienen te 'scoren'.

Ook voor het niveau van het met draagvlakactiviteiten te bereiken publiek, de secundaire doelgroep formuleerde het Plan van Aanpak indicatoren voor doelbereiking plus normen voor verwachte prestatieniveaus:

- bereik (in 2005 t/m 2008 respectievelijk 82.500, 150.000, 195.000 en 195.000 personen);
- verschenen persartikelen / reportages (200 per jaar in dag-en weekbladen of tijdschriften);
- kennis-/inzichtniveau bereikte doelgroep (toename bij 80% van de secundaire doelgroep);
- OS-betrokkenheid bereikte doelgroep (10% is actief geworden op OS-gerelateerd gebied).

De aanvragende organisaties werden verantwoordelijk gesteld voor de metingen op de genoemde indicatoren, die vervolgens door het NIZW zouden worden geaggregeerd. Het is duidelijk dat alle eventuele draagvlakeffecten alleen op projectniveau zouden kunnen worden vastgesteld. Immers de omvang van het Xplore-programma is veel te klein om meetbare veranderingen te veroorzaken in draagvlakonderzoeken op nationale schaal, zoals die in opdracht van de NCDO periodiek worden uitgevoerd.

4.4.4 Draagvlakresultaten

Het hiervoor vermelde onderscheid tussen doelgroepniveaus uit het Plan van Aanpak volgend, richt de aandacht zich eerst op de:

Primaire doelgroep

In draagvlaktermen vormen de deelnemers zowel doel als middel van het Xplore-programma. Vandaar dat zij op twee resultaatniveaus (outcome en impact) aan de orde komen. Ten eerste behoren zij zelf tot de Nederlandse samenleving en dus tot het potentiële draagvlak voor OS. En ten tweede vormen zij de onmisbare schakel via welke het programma beoogt het 'algemene publiek' te bereiken om daaronder het draagvlak voor OS uit te breiden en/of te verdiepen.

In § 4.3.2 werd al ingegaan op het effect dat deelname aan het programma op jongeren heeft. Dit effect is in veel gevallen zonder twijfel sterk geweest. En hoewel het bovendien meer dan plausibel is, dat ook het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder de deelnemers is toegenomen, is achteraf onmo-

gelijk na te gaan met *hoeveel* dat is gebeurd en *welk deel* ervan uitsluitend aan de Xplore-deelname kan worden toegeschreven. Dit is het gevolg van beperkingen in beschikbaarheid van gegevens in combinatie met de in 4.4.2 aangeduide meetproblemen.

In hun eindverslagen melden de aanvragende organisaties wat zij op het moment van de projectafsluiting weten over de effecten op de OS-betrokkenheid van hun jongeren. Drie (van de 43) organisatie verwachtten dat de projectdeelname de studie- of beroepskeuze van één of meer deelnemers zou beïnvloeden. Daarnaast waren er vier organisaties die ongespecificeerde langere termijn-effecten op de levensloop van hun deelnemers voorzagen. Vijf organisaties meldden dat jongeren zich hadden aangesloten bij OS-activiteiten (in Nederland) en zes rapporteerden dat (ex-) deelnemers van plan waren dat te doen. In dertien gevallen onderhielden deelnemers nog contacten met partnerorganisaties of individuen die zij tijdens hun stage of uitwisseling hadden ontmoet, soms met het doel hen financieel of anderszins te ondersteunen. Van vijftien projecten hielden de deelnemers na afloop voor kortere of langere tijd contact met elkaar. Aantallen deelnemers worden vrijwel nergens genoemd, zodat niet is na te gaan in hoeverre de in het Plan van Aanpak vermelde streefpercentages worden gehaald, maar duidelijk lijkt dat de doelen zoals ze werden geformuleerd, veel te hoog zijn gegrepen. Dat geldt in het bijzonder voor studie- en beroepskeuze. Een dergelijke indicator roept vooral de vraag op naar het realiteitsgehalte van de koppeling van een zo ingrijpend effect aan de beperkte impuls van een kortdurende stage of uitwisseling.

Naast de eindverslagen vulden 35 organisaties gestructureerde vragenlijsten in. Uit de beantwoording bleek dat zij zonder uitzondering grotendeels tot volledig overtuigd waren van het feit dat de jongeren door hun deelname bewuster waren geworden van het armoedevraagstuk en ontwikkelingssamenwerking.

Deze visie vindt bevestiging in de ongeveer 900 uitstralingsactiviteiten die de deelnemers van de 43 onderzochte projecten hebben ondernomen, en waarvan de organisatie en uitvoering zonder de persoonlijke inzet van de betreffende jongeren moeilijk is voor te stellen. Die inzet kan worden gezien als een indicator voor het draagvlak onder de deelnemende jongeren.

In hun eigen evaluatieformulieren gaven de deelnemers in meerderheid aan dat zij met grote (42%) tot absolute (25%) zekerheid verwachtten in de toekomst op de een of andere manier bij ontwikkelingssamenwerking betrokken te blijven.

Secundaire doelgroep

Bij de registratie van resultaten van draagvlakversterkende activiteiten maakt het Xplore-team onderscheid tussen *direct* en *indirect* bereik. Onder het directe bereik verstaat het programma de mensen die de deelnemende jongere in het kader van zijn DVA *persoonlijk* ontmoet en van wie Xplore het minimum aantal op 150 per deelnemer heeft gesteld. Geschikte middelen voor direct bereik van de secundaire doelgroep zijn dus onder andere workshops, (gast)lessen, (rollen)spellen, sport-activiteiten, en (PowerPoint) presentaties.

Bij indirect bereik weet degene die de DVA onderneemt niet wie van zijn boodschap kennis neemt en (behalve bij een website met bezoekersteller) zelfs niet hoeveel personen worden bereikt. Voor het indirecte bereik is in de programma-opzet geen doelstelling gespecificeerd. Veel gebruikte middelen zijn nieuwsbrieven, persberichten, interviews in kranten, tijdschriften en voor radio of TV.

Het reeds in § 4.3.1 vermelde aantal van 157.177 personen vertegenwoordigde het *directe* bereik van de 43 onderzochte projecten, ofwel gemiddeld 227 per jongere, waarmee aan de minimum 'Xplore-eis' van 150 direct bereikte personen per deelnemer ruimschoots werd voldaan. In haar jaarverslag over 2005 bestempelde de NCDO het bereik als 'het enige echt kwantificeerbare resultaat van de moeilijk meetbare bewustwordingsprocessen' (NCDO 2006: 9). Uitgaande van de in § 4.2 berekende totale kosten van de 43 projecten in de steekproef (EUR 1.575.487) heeft het directe bereik van de 157.177 leden van de secundaire doelgroep EUR 10,02 per persoon gekost.

Het is voor de aanvragende organisaties onmogelijk om betrouwbare gegevens over het *indirecte* bereik van de secundaire doelgroep te produceren. Daarom volstaan zij in de meeste gevallen met een opgave van het *theoretische* bereik van de gebruikte communicatiemiddelen, zoals de oplage van kranten of tijdschriften, het bereik van zenders e.d. Dit leidt soms tot astronomisch hoge aantallen, die voor een resultaatbeoordeling weinig praktische waarde hebben. Op basis van de beschikbare opgaven zou het totale indirecte bereik van de 43 projecten bijna vijf miljoen personen bedragen. Het enige dat hieruit met redelijke zekerheid valt op te maken is dat het indirecte bereik aanzienlijk groter is geweest dan het directe.

Nog lastiger is het om aan te geven welke invloed de draagvlakversterkende activiteiten hebben gehad op de (direct en indirect) bereikte doelgroep. In hun eindverslagen wagen de organisaties zich in het algemeen niet aan uitspraken over dit resultaatniveau. Slechts bij één project vermeldt de aanvragende orga-

nisatie expliciet een positief draagvlakeffect op het publiek van de DVA. Van de overige aanvragers roeren er maar zes het onderwerp aan, en dan alleen nog om te melden dat een draagvlakeffect op het publiek (te) moeilijk is in te schatten. Bij de invulling van hun evaluatieformulieren tonen de organisaties zich minder terughoudend. Van de 35 onderschrijven er 25 grotendeels of volledig de stelling dat bij de direct bereikte doelgroep het OS-bewustzijn is toegenomen. De discrepantie met de teksten in de eindverslagen roept vragen op over de onderbouwing van deze scores.

De soms enthousiaste reacties van de direct bereikte doelgroep – drie organisaties vermelden die expliciet in hun eindrapportage – weerspiegelen blijkens de context waarin ze worden genoemd, meer waardering voor de inzet van de jongeren dan bewustwording van de ontwikkelingsproblematiek. Wel blijken DVA een werwend effect te kunnen hebben op nieuwe potentiële deelnemers. Vijf organisaties rapporteren nieuwe aanmeldingen voor stages en uitwisselingen van jongeren die uitstralingsactiviteiten van ‘voorgangers’ hadden bijgewoond.

Op het punt van de beïnvloeding van de ideeën van de secundaire doelgroep over ontwikkelingssamenwerking door middel van DVA zijn de jongeren zelf minder optimistisch dan hun organisaties. Iets meer dan helft meent (voor een klein deel met zekerheid) te weten dat dit is gelukt, terwijl de rest het niet weet (39%) of het niet gelooft (6%).

Er was voor dit onderzoek te weinig materiaal beschikbaar om binnen de gegevens over draagvlakresultaten zinvol te differentiëren naar doelgroepsegment. Hierbij past nog wel één kanttekening. Eerder werd aangegeven dat de werving en begeleiding van jongeren uit prioritaire doelgroepsegmenten meer inspanning vergde en extra kosten met zich meebracht (zie §§ 3.2.2 en 4.2.2). Het ligt voor de hand dat hierdoor het totale bereik van het programma, zowel in de primaire zin van aantal deelnemers als in de secundaire van het met DVA bereikte publiek, lager uitkomt dan het geval zou zijn geweest *zonder* doelgroepdifferentiatie-beleid.

Daar staat echter wel tegenover dat via de deelnemers uit deze segmenten delen van de secundaire doelgroep kunnen worden benaderd die op geen enkele andere manier met informatie over ontwikkelingssamenwerking zijn te bereiken. Hierbij is het relevant te bedenken dat de geloofwaardigheid van de deelnemers in hun eigen kringen veelal relatief groot is, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld overheidsvoorlichting.

Over de vier draagvlakindicatoren voor de secundaire doelgroep uit het Plan van Aanpak (zie § 4.4.3) kan ten slotte het volgende worden opgemerkt:

Het aantal i) direct te bereiken personen was voor 2006 gesteld op 150.000 en het aantal ii) te verschijnen persartikelen op 200. Daar met éénderde (43) van de in dat jaar goedgekeurde projecten (127) reeds 157.177 mensen werden bereikt en 106 artikelen zijn ‘gegenereerd’, zullen deze streefgetallen waarschijnlijk ver worden overschreden. Overigens hebben deze twee indicatoren meer betrekking op draagvlakactiviteiten dan op draagvlakeffecten. Vandaar dat zij in deze evaluatie gerekend worden tot het outcome-niveau (§ 4.3).

Over de twee andere indicatoren uit het Plan van Aanpak – toename van het iii) kennisniveau en van iv) de actieve OS-betrokkenheid bij de bereikte doelgroep – is aan de hand van het beschikbare materiaal niets te zeggen, terwijl het praktisch gezien evenmin mogelijk is een en ander na afloop van de projecten nog na te gaan. Maar ook over de meetbaarheid van veranderingen op deze indicatoren tijdens de DVA-fase van lopende projecten mag men zich, met verwijzing naar de in § 4.4.2 besproken meetproblemen, weinig illusies maken. Hierbij is het verder relevant in herinnering te roepen dat DVA voor het aanwezige publiek doorgaans eenmalige, relatief kortstondige ervaringen zijn, waaraan geen hoge en in ieder geval geen duurzame draagvlakverwachtingen kunnen worden opgehangen (NCDO, 2007: 12).

4.5 Conclusies

Uit de vaststelling van de programma-effecten op de verschillende resultaatniveaus vallen de volgende conclusies te trekken:

Programmabeheer

Het strakke toezicht van het Xplore-team op de naleving van subsidievoorwaarden door de ontvangers blijft tijdens de hele projectcyclus gehandhaafd. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in bijna driekwart van de gevallen de bij de nacalculatie vastgestelde subsidie *lager* uitviel dan het oorspronkelijk toegekende bedrag.

Aan éénderde (43) van de uit 2006 daterende projecten (127) namen met behulp van Xplore-subsidiëring 718 jongeren deel, ofwel ruim 65% meer dan volgens het Programma van Eisen was voorzien.

De werkelijke kosten aan de 43 onderzochte projecten bedroegen gemiddeld EUR 2.194 per deelnemer, waarmee deze 27% lager uitkwamen dan het NIZW in zijn Plan van Aanpak had begroot (EUR 3.000) en zelfs 42% lager dan het ministerie blijkens zijn Programma van Eisen (EUR 3.800) had verwacht.

Draagvlakrendement versus doelgroepsegmentering

In de programma-opzet zit een conceptuele spanning ingebouwd tussen enerzijds de wens om een zo groot mogelijk effect op het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te bereiken en anderzijds het streven om *alle* segmenten van de samenleving, inclusief met name de minder kansrijke, hierbij te betrekken. Concentratie op deze laatste doelstelling kan weliswaar de verbreding van het draagvlak naar nieuwe maatschappij-segmenten bevorderen, maar brengt ook risico's met zich mee. Die kunnen alleen *volledig* worden uitgebannen door beperking van de subsidieverstrekking tot een exclusieve selectie van de meest veelbelovende en geprivilegieerde kandidaten via beproefde organisaties. Waarmee het programma zijn spreidingsdoelstelling zou opgeven.

Effecten op deelnemers

Het lijkt geen twijfel dat de deelname aan het programma op de meeste deelnemers diepe indruk maakt. Dit manifesteert zich niet alleen in een sterkere betrokkenheid bij OS, maar ook en vooral in hun persoonlijk ontwikkeling. Wel dient te worden onderkend dat, als gevolg van de invloed van de vóórselectie op het deelnemersbestand het verdiepingseffect op het OS-draagvlak onder de uitgezonden jongeren waarschijnlijk sterker is dan het verbredings-effect. Zonder verder intensief, complex en dus kostbaar onderzoek is bij de vaststelling van resultaten het preselectie-effect niet van het interventie-effect te scheiden.

Draagvlakversterking

In persoonlijk contact met de uiteindelijke doelgroep bereikten de deelnemers ieder gemiddeld 227 personen, waarmee zij de minimum doelstelling zoals geformuleerd in het Plan van Aanpak met meer dan de helft (51,3%) overtroffen.

Hoewel het aannemelijk is dat het Xplore-programma hiermee *een zekere* impact heeft op het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, is het onmogelijk met gebruikmaking van praktisch hanteerbare en betaalbare onderzoeksmethoden hierover steekhoudende uitspraken te doen. Behalve met lastige methodologische obstakels hangt dit samen met het feit dat de relatief geringe omvang van eventuele draagvlakeffecten. Die omvang kan, gezien de meestal

bepaalde intensiteit van de draagvlakimpuls en het voor de doelgroep veelal éénmalige karakter ervan, niet anders dan bescheiden zijn.

Voor wat betreft het OS-draagvlak binnen de Nederlandse samenleving is het Xplore-programma dus, zowel in opzet als uitwerking, belast met een ambitieniveau waarvan in de praktijk niet is vast te stellen of het wordt gerealiseerd. Als de draagvlakdoelstelling in bredere zin überhaupt realiseerbaar is.

Intussen blijkt uit dit onderzoek wel dat de draagvlakversterkende activiteiten een onmiskenbaar positieve uitwerking hebben op de betrokkenheid bij OS van de jongeren zelf. Het is niet onmogelijk dat dit effect op de deelnemers zelfs groter is dan de uitwerking op 'het publiek' waarop de activiteiten zijn gericht. In die zin leveren de uitstralingsactiviteiten binnen de gegeven programma-opzet in ieder geval een positieve bijdrage aan het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland onder jongeren.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlandse buitenlandse beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als -uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

IOB-evaluaties maken deel uit van de jaarlijks door het S/DG beraad vast te stellen BZ Evaluatieprogrammering, die wordt opgenomen in de Memorie van Toelichting.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid.

Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference Productevaluatie Xplore-Programma 2006

1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek wordt gevormd door de berichtgeving in een aantal dagbladen in maart 2007 over twee door het Xplore-programma gesubsidiëerde groepsstages van respectievelijk 15 en 16 jongeren in Marokko.³⁸ In reactie op deze publiciteit en de naar aanleiding ervan gestelde Kamervragen gaf de minister voor Ontwikkelingssamenwerking opdracht aan IOB om zo spoedig mogelijk te onderzoeken of de subsidieregeling volgens de regels werd uitgevoerd. Om daarna een verdergaande evaluatie uit te voeren ‘die de ontwikkelingsrelevantie van het programma beoordeelt’.

De resultaten van het eerste onderzoek werden op 9 mei aan de minister aangeboden. De voorliggende *terms of reference* beogen richting te geven aan de tweede studie, die zich zal concentreren op de vaststelling van de programmaresultaten en hun ontwikkelingsrelevantie.

2 Achtergrond

Het programma Stage/Uitwisseling Jongeren (SUJ) is in 2004 ontwikkeld in opdracht van de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het wordt, ten laste van de OS-begroting uitgevoerd door de afdeling Internationaal van het

³⁸ De vorig jaar goedgekeurde stageprojecten 0122 ST 2006-3 Atalanta van het Rotterdams Milieu Centrum (RMC) en 0132 ST 2006-3: Ontwikkel jezelf, ontwikkel de wereld: Sport en ontwikkelingssamenwerking van de Stichting Sciandri Vrijetijdsbesteding uit Haarlem.

Nederlands Jeugdinstituut (Nji).³⁹ Ter gelegenheid van die opdrachtverlening door het ministerie van Buitenlandse zaken werd de naam van het programma gewijzigd in het door het Nji bedachte Xplore.

Doelstelling is de versterking van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de Nederlandse samenleving, en vooral onder Nederlandse jongeren. Daartoe subsidieert het programma stage- en uitwisselingsprojecten in en met ontwikkelingslanden voor jongeren van 12 tot en met 30 jaar. Een essentiële voorwaarde voor de financiële ondersteuning is dat deze jongeren de ervaringen die zij tijdens hun verblijf in het ontwikkelingsland opdoen, inzetten voor de organisatie en uitvoering van zogenoemde uitstralingsactiviteiten. Deze dienen om de beoogde versterking van het maatschappelijk draagvlak tot stand te brengen.

Voor de uitvoering van het programma is gedurende de looptijd van de van de dienstverleningsovereenkomst die tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het NIZW werd afgesloten – van 15 mei 2005 tot 31 december 2008 – een bedrag van EUR 20 mln. beschikbaar, inclusief een apparaatskostenvergoeding van EUR 1.878.300. Hieruit wordt met name een aantal formatieplaatsen binnen de afdeling Internationaal van het Nji gefinancierd voor de uitvoering van het programma.

In zijn jaarverslag over 2006 meldde het Xplore-team dat ruim 2.000 Nederlandse jongeren in dat jaar hebben deelgenomen aan bijna 130 verschillende stage- en uitwisselings-projecten. Als zij met hun draagvlakversterkende activiteiten ieder het door Xplore verwachte minimum van 150 directe contacten leggen, levert dat een totaal bereik op van meer dan 300.000 personen in de Nederlandse samenleving.

3 Evaluatiedoelstelling

Uit de hierboven geciteerde onderzoeksopdracht van de minister voor OS vloeit voort dat deze evaluatie primair een verantwoordingsfunctie zal hebben. Voor zover betrokkenen uit de bevindingen van het onderzoek lessen voor de toekomst zullen (kunnen en willen) trekken, krijgt de evaluatie daarnaast een leerfunctie.

39 Dit is het geval sinds 1 januari 2007. Het Nji is één van drie instellingen die eind 2006 zijn ontstaan uit de splitsing van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), waarvan het International Centre (IC) tot die tijd de verantwoording voor de programma-uitvoering droeg. Behalve het Xplore-programma beheert het Nji voor de Europese Unie het Programma Jeugd, dat beoogt jongeren nauwer bij Europa te betrekken.

4 Probleemstelling - onderzoeksvragen

Operationalisering van de onderzoeksopdracht leidt tot een drietal met elkaar samenhangende kernvragen:

- 1) Hoe doelmatig werden de beschikbare middelen omgezet in concrete prestaties?
- 2) Hoe doeltreffend was het programma in de realisatie van uitstralingsactiviteiten?
- 3) Hoe relevant waren deze activiteiten voor de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking?

Omdat het evaluatieobject niet is opgezet om zelf een directe bijdrage in het kader van de ontwikkelingssamenwerking te leveren, maar ter versterking van het draagvlak voor die ontwikkelingssamenwerking, wordt de probleemstelling en daarmee de relevantievraag op de *draagvlakversterking* toegespitst.

5 Evaluatieobject

Aan het Xplore-programma ligt een programmalogica ten grondslag die een doelmiddelenhiërarchie omvat met verschillende resultaatniveaus. Deze logica vormt het uitgangspunt voor de onderzoeksopzet. Hoewel die dus theorie-gestuurd is, betekent dat niet dat *onvoorziene* effecten die tijdens de uitvoering van de evaluatie aan het licht treden, zullen worden genegeerd. De nu volgende beschrijving beperkt zich evenwel tot de in het programma-ontwerp *beoogde* resultaten.

Input

Het traject begint uiteraard met het fourneren van financiële middelen en de beschikbaarheid menselijke en organisatiecapaciteit om programmabeleid te formuleren, uitvoeringsprocedures te ontwikkelen en toe te passen, via aanvragende organisaties kandidaat-deelnemers te werven en voor te bereiden op hun uitzending, verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de verrichte uitgaven, enz. Dit alles is samen te vatten onder term inputs, zonder welke het programma niet van start kan gaan.

De invloed van de programmaverantwoordelijken – budgethouders en uitvoerders – is op dit niveau *maximaal*, dat wil zeggen dat zij kwantiteit en kwaliteit van de beschikbare inputs grotendeels zelf in de hand hebben.

Output

De omzetting van de beschikbare inputs in de beoogde directe prestaties levert de zogenoemde programma-output op. In het onderhavige geval zijn dat de ‘geproduceerde’ stages en uitwisselingen voor jongeren. Deze conversie van inputs in outputs door de programma-uitvoerders kan meer of minder doelmatig geschieden, dat wil zeggen er kunnen in het conversieproces wel of geen verspillingen optreden. Dat leidt tot de vraag of met een gegeven input een grotere output gerealiseerd had kunnen worden c.q. of een gegeven output met een kleinere input tot stand had kunnen worden gebracht. Behalve de gerealiseerde stages en uitwisselingen behoren tot de output ook de begeleiding en opleiding die het programma biedt aan de aanvragende organisaties en aan de deelnemende jongeren ten behoeve van een optimale voorbereiding op de stage of uitwisseling.

Op dit resultaatniveau is de invloed van de programmaverantwoordelijken nog aanzienlijk, maar zij neemt wel af. Immers, om de gecreëerde mogelijkheden voor stages en uitwisselingen daadwerkelijk te realiseren moeten zij door de ‘primaire’ doelgroep van jongeren tussen 12 en 20 jaar wel worden benut, moeten de aanvragende organisaties voldoende initiatief en inzet aan de dag leggen en dienen ten slotte partnerorganisaties in ontwikkelingslanden bereid te zijn mee te werken aan de te subsidiëren projecten.

Outcome

Als dat laatste het geval is, kunnen de deelnemende jongeren stage- en uitwisselingservaringen opdoen die hen in staat stellen een aantal zogenaamde uitstralingsactiviteiten gericht op derden te ondernemen. De bereidheid dergelijke activiteiten na terugkeer te ontplooien en daarbij een minimum aantal personen te bereiken, vormt een essentiële conditie voor participatie in het programma. De verzameling daadwerkelijk ontplooiende uitstralings- of draagvlakversterkende activiteiten (DVA) vormt de outcome van de individuele stage- en uitwisselingsprojecten en is te beschouwen als het directe programmadoel. Tevens levert deze verzameling een indicatie voor het (ontstane) OS-draagvlak bij de deelnemende jongeren zelf. De mate waarin DVA zijn gerealiseerd en het bereik dat zij hebben gehad, wordt vastgesteld aan de hand van het criterium doeltreffendheid. Met de toename van het aantal niet beheersbare factoren, wordt de invloed van de programmaverantwoordelijken op dit resultaatniveau nog verder beperkt. Te denken valt aan de verwerkingscapaciteit van de betreffende jongeren, hun creativiteit, motivatie, energie, concurrerend beslag op hun tijdbesteding, enz.

Impact

Als de uitgevoerde uitstralingsactiviteiten het ruimere publiek (de secundaire doelgroep) bereiken en daar het gewenste effect sorteren, kan het uiteindelijke doel van het programma: versterking van het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking worden bereikt. Dit resultaat is aan te duiden als de programma-impact. De mate waarin deze wordt gerealiseerd, bepaalt in hoeverre het programma als relevant voor het OS-draagvlak kan worden beschouwd. Het behoeft nauwelijks betoog dat op dit resultaatniveau externe factoren dermate dominant zijn, dat de invloed van de programmaverantwoordelijken *marginaal* is geworden.

6 Analyse kader

Of en in welke mate op de opeenvolgende niveaus resultaten worden geboekt is, als gevolg van veelal abstracte wijze waarop ze zijn geformuleerd, vaak niet direct te bepalen. Daarom is het nodig gebruik te maken van indicatoren aan de hand waarvan vorderingen in de richting van de verschillende doelniveaus specifiek, objectief en meetbaar kan worden vastgesteld. Voor zover mogelijk werden de voor deze evaluatie te hanteren indicatoren tijdens het vóóronderzoek geïdentificeerd, maar gedurende de uitvoering van de studie kunnen nieuwe indicatoren worden aangetroffen die het inzicht in de werking van het programma vergroten. Deze zullen dan alsnog worden toegevoegd.

Om indicatoren te kunnen gebruiken moet bekend zijn in welke bronnen zich de gegevens bevinden, die voor de bepaling van de waarden van de indicatoren nodig zijn en of die bronnen toegankelijk zijn voor evaluatieonderzoek. Pas als dat vaststaat, kan worden besloten welke onderzoeksmethoden zullen worden toegepast.

Als men de programmalogica uit § 5 (Evaluatieobject) combineert met de aan de onderzoeksvragen (§ 4 Probleemstelling-onderzoeksvragen) ontleende evaluatiecriteria en schematische weergeeft, ontstaat Figuur 1. Deze voorstelling beoogt de samenhang tussen enerzijds de interventielogica met opeenvolgende resultaatniveaus en anderzijds de belangrijkste evaluatiecriteria zichtbaar te maken. Zo gaat het bij de bepaling van de doelmatigheid om de verhouding tussen de input en de output (directe prestaties). Aan de hand van het criterium doeltreffendheid wordt getracht na te gaan in hoeverre de geleverde prestaties leiden tot de met het programma beoogde directe effecten ofwel outcome. En bij de bepaling van de relevantie staat de vraag centraal in welke mate met deze outcome het uiteindelijke doel of impact, in dit geval de versterking van het OS-draagvlak, is verwezenlijkt. De invulling van verschillende cellen in de

Tabel 4.6 Indeling steekproefprojecten naar primair (Sub-)Thema

resultaatsniveaus	indicatoren	bronnen	methoden
input: mensen, middelen, beleid en beheer	formatie, personele bezetting; budget, uitgaven; beleid, voorstellen; procedures, richt- lijnen	DSI en Nji archie- ven; DSI en Nji perso- neel; financiële admini- stratie	dossieronderzoek; interviews
doelmatigheid			
output: stages- en uitwisselin- gen	totaal aantal pro- jecten en per sector; aantal deelnemers; kosten per project en per deelnemer; trainingen klachten en beroep- procedures;	Nji archief cursusmaterialen MDF en COSsen; medewerkers Nji, MFD en COS- Alkmaar	dossieronderzoek; interviews
doeltreffendheid			
outcome: draagvlak deelnemers uitstralingsactiviteiten	opvattingen en voornemens deelne- mers; type en aantal DVA; media-aandacht	deelnemende jonge- ren; evaluatieversla- gen; monitoringrap- porten Nji	dossieronderzoek; interviews
relevantie			
impact: versterking maatschap- pelijk draagvlak voor OS	doelgroepbereik; kosten p.p.; – impactindicatoren nog niet geïdentifi- ceerd –	Nji; NCDO Context Masterclass literatuur	dossieronderzoek; literatuuronderzoek

laatste drie kolommen heeft in dit stadium nog een voorlopig karakter. Zo is ten tijde van de opstelling van deze ToR nog geen een bruikbare methode vastgesteld om de impact van de uitgevoerde draagvlakversterkende activiteiten op het maatschappelijk draagvlak voor OS zichtbaar te maken. Het zoeken hiernaar in de literatuur en bij c.q. via de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) en de Context Masterclass Draagvlakversterking voor organisaties die zich richten op internationale samenwerking, wordt als onderdeel van de uitvoering van dit evaluatieonderzoek voortgezet.

Een lastige eigenschap van het evaluatieobject wordt gevormd door de kleinschaligheid van de ondernomen bewustmakingsactiviteiten en het mede daardoor relatief vluchtige karakter ervan. Dat bemoeilijkt niet alleen de vaststelling van resultaten, maar ook en vooral de attributie ervan aan de onderzochte interventies.

De weergave in matrixvorm beoogt de transparantie van de onderzoeksopzet en vooral van de totstandkoming van de onderzoeksuitkomsten te bevorderen. Deze transparantie en de duidelijke plaatsbepaling van de kernconcepten in de totale opzet van de evaluatie dienen de communicatie erover tussen betrokken partijen te vergemakkelijken.

7 Afbakening

De programmamiddelen van Xplore worden besteed aan de financiering van stage- en uitwisselingsprojecten voor jongeren. Die projecten vormen dus, evenals bij het reeds uitgevoerde procedure-onderzoek, de onderzoekseenheden van deze evaluatie. Sinds het programma in 2005 van start ging zijn ruim 400 projectaanvragen ingediend. Het onderzoeksobject kan echter, vanwege beperkingen aan de evalueerbaarheid van een aantal eenheden, niet deze totale verzameling aanvragen omvatten. Er moet worden afgebakend.

Na de ondertekening van de dienstverleningsovereenkomst voor de uitvoering van het programma op 13 mei 2005 werd, vooral op aandringen van het ministerie, haast gemaakt met de acquisitie en behandeling van de eerste projectvoorstellen van organisaties uit alle sectoren van de Nederlandse samenleving. Dankzij deze 'vliegende start' was het mogelijk in 2005, naast een proefronde, nog een drietal inschrijvingrondes te organiseren. Deze medaille had evenwel ook een keerzijde: een aantal uitvoeringsprocedures, waaronder de operationalisering van toetsingscriteria, moest nog – als het ware werkende weg – worden uitgewerkt terwijl het programma al op gang kwam en de eerste selectierondes plaatsvonden. Om die reden is het weinig zinvol de aanvragen uit deze opstartperiode tot het evaluatieob-

ject te rekenen. Bijgevolg blijft het jaar 2005 in dit onderzoek buiten beschouwing.

In het lopende jaar (2007) hebben tot nu toe drie aanvraagrondes plaatsgevonden met sluitingsdata op respectievelijk 1 februari, 1 april en 1 juni. Gezien de tijd die gemoeid is met de voorbereidingstrajecten in Nederland zijn er onder de dit jaar goedgekeurde projectaanvragen momenteel nog nauwelijks deelnemers voor hun stage of uitwisseling naar een ontwikkelingsland vertrokken. Ook de in 2007 beoordeelde aanvragen kunnen dus niet in deze evaluatie worden betrokken.

De verzameling onderzoekseenheden die resteert omvat alle 231 aanvragen die zijn ingediend in 2006, het jaar waarin Xplore min of meer zijn 'kruissnelheid' bereikte en tevens het eerste complete begrotingsjaar in het bestaan van het programma. De indiening en beoordeling vonden plaats in vijf rondes met sluitingsdata – *deadlines* in het Xplore-jargon – op achtereenvolgens 1 februari, 1 april, 1 juni, 1 september en 1 november. Van de 231 ingediende aanvragen werden er 130 goedgekeurd en 127 daadwerkelijk uitgevoerd.

Het feit dat 2005 als een opstartperiode wordt beschouwd, betekent niet dat de programma-ontwikkeling op 31 december van dat jaar tot stilstand kwam. Ook in 2006 vonden nog beleids- en beheersaanpassingen plaats, zij het dat die in het algemeen een minder ingrijpend karakter hadden. Voor zover relevant voor de oordeelsvorming over het programma, zullen zij in het onderzoek worden betrokken.

De bedragen die de gesubsidieerde projecten onder het Xplore-programma ontvangen worden pas *na afloop* vastgesteld, dat wil zeggen nadat de werkelijke uitgaven zijn getotaliseerd en een evaluatief eindverslag door de aanvragende organisatie is ingediend. Het definitief vastgestelde subsidiebedrag kan, afhankelijk van het werkelijk aantal deelnemers, de werkelijke uitzendduur en gedane uitgaven enz., aanzienlijk afwijken van het bij goedkeuring van een projectvoorstel als (theoretisch) *maximum* toegekende bedrag. Een en ander heeft tot gevolg dat het weinig zin heeft voor de vaststelling van programma-resultaten, waarop dit onderzoek is gericht, te kijken naar projecten die nog niet inhoudelijk en financieel zijn afgesloten, omdat in die gevallen noch de behaalde resultaten noch de werkelijke kosten vaststaan. De maximale looptijd van gesubsidieerde projecten bedraagt één jaar vanaf het moment van goedkeuring, waarna de aanvragende organisatie nog enkele maanden de tijd krijgt voor het opmaken van de inhoudelijke en financiële balans. Dit betekent dat veruit de meeste van de in 2006 goedgekeurde projecten momenteel nog 'lopen'. Op dit ogenblik zijn, mede als gevolg van enige onduidelijkheid tussen het Nji en het ministerie over het te hanteren controlepro-

TOCOL, nog slechts vijftien projecten definitief afgerond en administratief afgesloten. Het Xplore-team zal zich inspannen om dit aantal snel op te voeren, opdat op 1 oktober aanstaande een veertigtal afgesloten projecten voor de evaluatie beschikbaar zal zijn. Als dit lukt zal éénderde van de in 2006 goedgekeurde projecten op resultaat kunnen worden bestudeerd.

Representativiteit

Hoe representatief dit éénderde deel voor het hele programma van 2006 zal zijn, is niet op voorhand met zekerheid te bepalen. Wel staat vast dat de enige manier om de beschikking te krijgen over een groter aantal afgesloten projecten erop neerkomt dat (aanzienlijk) langer zal moeten worden gewacht voordat met de analyse en beoordeling kan worden begonnen. Dit vormt geen aanvaardbaar alternatief gegeven de reeds door de minister aan de Kamer gedane toegging (§ 1 Aanleiding) én het feit dat in de loop van volgend jaar zal moeten worden besloten over de eventuele voortzetting van het programma, aangezien de subsidieregeling eind 2008 afloopt. Dit betekent dat als de evaluatie-uitkomsten niet omstreeks de aanstaande jaarwisseling beschikbaar zijn, zij hun relevantie voor die besluitvorming snel zullen verliezen.

De complicatie van het grote aantal nog niet afgeronde projecten zou zich overigens ook hebben voorgedaan bij de uitvoering van de oorspronkelijk door het programma zelf voor 2007 geplande externe evaluatie.

8 Bronnen & methoden

De belangrijkste bron voor deze evaluatie is zonder twijfel de documentatie in het Xplore-archief bij het Nederlands Jeugdinstituut. Tijdens het procedure-onderzoek is vast komen te staan dat de projectdossiers compleet en toegankelijk zijn. Het feit dat schriftelijk bronmateriaal non-reactief is, kan bij een onderzoekobject waarbij percepties van betrokkenen een vooraanstaande rol spelen, een voordeel vormen. Dit geldt in het bijzonder voor de eigen evaluaties van aanvragende organisaties en deelnemende jongeren, die voor veel relevante gegevens de enige bron vormen.

De hoeveelheid materiaal die moet worden verwerkt, is in elk geval aanzienlijk. Het laatste wordt ook in de hand gewerkt door de omstandigheid dat de richtlijnen die het Nji hanteert voor de indiening van aanvragen en de rapportage over het verloop van projecten nogal gedetailleerd zijn. Als voordeel staat hiertegenover dat het archief erg veel resultaatgegevens bevat.

Naast het archief zullen de programmaverantwoordelijken, zowel bij het Nji als bij DSI, een belangrijke bron van informatie kunnen vormen, vooral met betrekking tot de reconstructie van de programma-ontwikkeling, mogelijk niet-geëxpliciteerde overwegingen voor beleidswijzigingen en uitvoeringsmaatregelen, enz.

Nuttig materiaal kan worden verkregen uit de documentatie en van de medewerkers van MDF Training en Consultancy en de Centra voor Ontwikkelingssamenwerking die de voorbereidingstrajecten voor organisaties en deelnemers verzorgen.

Verder zijn in het nog korte bestaan van het programma in opdracht van het Xplore-team reeds diverse (kleinschalige) onderzoeken uitgevoerd naar het verloop en de effecten projecten, waarvan een aantal uitkomsten waarschijnlijk bruikbaar zal zijn voor deze evaluatie.

De mogelijkheden tot identificatie van andere gegevensbronnen en manieren om die op een goede manier te exploiteren worden tijdens de uitvoering van de evaluatie nader onderzocht.

9 Organisatie & planning

De verantwoordelijkheid voor het ontwerp en de uitvoering van deze evaluatiestudie berust bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. Deze Terms of Reference zijn dan ook opgesteld door IOB, in overleg met de afdeling Internationaal van het Nederlands Jeugdinstituut en de afdeling Maatschappelijk Organisaties van de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het onderzoek wordt uitgevoerd door IOB met medewerking van het Nji en DSI/MY.

Naar verwachting kan de evaluatie, afhankelijk van de beschikbaarheid van essentieel onderzoeksmateriaal (zie § 7), in 3 à 4 maanden resulteren in een rapport waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord. Veel zal hierbij echter afhangen van de vraag of er tijdig voldoende onderzoeksmateriaal over voltooide projecten beschikbaar komt om een bruikbare gegevensbasis te vormen. Vandaar dat in dit stadium geen zekerheid is te geven over het tijdstip van afronding van de studie.

17 juli 2007

Bijlage 3 Procesevaluatie van de uitvoering van het Xplore-programma

Inhoudsopgave

	Afkortingen	86
1	Conclusies	87
2	Inleiding	88
2.1	Aanleiding	89
2.2	Onderzoeksdoelstelling	89
2.3	Probleemstelling	89
3	Onderzoeksobject	90
3.1	Afbakening	90
3.2	Representativiteit	91
3.2	Onderzoeksaanpak	91
4	Onderzoeksresultaten	92
4.1	Subsidieaanvragen	92
4.2	Beoordeling	93
4.3	Besluitvorming	95
4.4	Projectuitvoering	98
4.5	Rapportage en evaluatie	102
	Bijlagen	
Bijlage 1	Subsidievoorwaarden	103
Bijlage 2	Checklist subsidieaanvragen	105
Bijlage 3	Beoordelingsformulier Xplore	107

Afkortingen

COS	Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking
DAC	Development Assistance Committee
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (min. v. BuZa)
DVA	Draagvlakversterkende Activiteit
fte	full-time equivalent
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie
MDF	Mangement for Development Foundation
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NIZW/IC	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / International Centre
Nji	Nederlands Jeugdinstituut
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SUJ	[Programma] Stage/Uitwisseling Jongeren

1 Conclusies

In opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking is door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie onderzoek verricht naar de procedurele uitvoering van het stage- en uitwisselingsprogramma voor jongeren: Xplore.

Daartoe:

- zijn de (inhoudelijke) voorwaarden en criteria voor de subsidieverlening geïventariseerd;
- is nagegaan hoe deze voorwaarden en criteria door de voor het programma verantwoordelijke instanties: de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken als budgethouder en het Nederlands Jeugdinstituut als programma-uitvoerder, zijn gehanteerd; en
- welke afwijkingen van de geldende voorwaarden en criteria zijn toegelaten en waarop de beslissingen daartoe waren gebaseerd.

In het onderzoek zijn alle 231 subsidieaanvragen betrokken die in 2006, het eerste complete begrotingsjaar in het bestaan van het programma, werden ingediend.

De bevindingen uit de opeenvolgende fasen die de subsidieaanvragen doorlopen, leiden tot de volgende conclusies:

1) Voorwaarden

Initiatieven voor stage- en uitwisselingsprojecten van jongeren uit alle sectoren van de samenleving kunnen voor aanzienlijke subsidiëring in aanmerking komen (tot 75% van de totale kosten), maar ze krijgen dat niet cadeau. Er wordt een behoorlijk aantal vrij gedetailleerde voorwaarden gesteld, die een stevige inspanning vergen van de deelnemende jongeren zelf.

2) Handhaving

Uit de nauwgezetheid waarmee ingediende voorstellen worden beoordeeld en de goedgekeurde projecten tijdens hun uitvoeringen worden gevolgd en becommentarieerd, blijkt dat de programma-uitvoerder zeer weinig door de vingers ziet. De handhaving van de subsidievoorwaarden en –criteria is strak.

3) Uitzonderingen

Voor zover uitzonderingen op geldende criteria zijn toegestaan met betrekking tot de 231 in 2006 ingediende aanvragen, waren deze zeldzaam, steevast goed onderbouwd en betroffen ze in alle gevallen marginale aspecten. Daarmee waren ze in de letterlijke betekenis van het woord *uitzonderlijk*.

De resultaten van het onderzoek geven geen aanleiding tot ingrepen in de inhoud van de Xplore-programmaprocedures of de naleving ervan.

2 Inleiding

Het programma Stage/Uitwisseling Jongeren (SUJ) is in 2004 ontwikkeld in opdracht van de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het wordt, ten laste van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking uitgevoerd door de afdeling Internationaal van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji).⁴⁰ Ter gelegenheid van die opdrachtverlening door het ministerie van Buitenlandse zaken werd de naam van het programma gewijzigd in het door het Nji bedachte *Xplore*.

Doelstelling is de versterking van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de Nederlandse samenleving, en vooral onder Nederlandse jongeren. Daartoe subsidieert het programma stage- en uitwisselingsprojecten in en met ontwikkelingslanden voor jongeren van 12 tot en met 30 jaar. Belangrijke voorwaarde voor de financiële ondersteuning is dat deze jongeren de ervaringen die zij tijdens hun verblijf in het ontwikkelingsland opdoen, inzetten voor de organisatie en uitvoering van zogenoemde uitstralingsactiviteiten. Deze dienen om de beoogde draagvlakversterking tot stand te brengen.

Voor de uitvoering van het programma is gedurende de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst – van 15 mei 2005 tot 31 december 2008 – een bedrag van EUR 20 mln. beschikbaar, inclusief apparaatskostenvergoeding van EUR 1.878.300.

⁴⁰ Dit is het geval sinds 1 januari 2007. Het Nji is één van drie instellingen die eind 2006 zijn ontstaan uit de splitsing van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), waarvan het International Centre (IC) tot die tijd de verantwoordelijkheid voor de programma-uitvoering droeg. Ter wille van de actualiteit van de aanleiding voor het procedure-onderzoek zal de programma-uitvoerder in dit rapport uitsluitend met zijn huidige benaming Nederlands Jeugdinstituut (Nji) worden aangeduid. Behalve Xplore beheert het Nji het Programma Jeugd van de Europese Unie, dat beoogt jongeren nauwer bij Europa te betrekken.

2.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek wordt gevormd door de berichtgeving in een aantal dagbladen over twee door het Xplore-programma gesubsidieerde groepsstages van respectievelijk 15 en 16 jongeren in Marokko.⁴¹ Als onderdeel van de beantwoording van schriftelijke vragen van Tweede Kamerleden naar aanleiding van deze publiciteit, wordt onder meer het volgende opgemerkt:

‘De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft opdracht gegeven aan IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) om zo spoedig mogelijk een evaluatie van het programma uit te voeren. Nog deze maand wordt geëvalueerd of de subsidies volgens de regels worden uitgevoerd. Daarna wordt een verdergaande evaluatie uitgevoerd die de ontwikkelingsrelevantie van het programma beoordeelt.’

Binnen deze aanwijzing zijn twee afzonderlijke onderzoeksopdrachten te onderscheiden, die ter onderscheiding kunnen worden gekarakteriseerd als respectievelijk een *procesevaluatie* en een *productevaluatie*. De splitsing in twee afzonderlijke onderzoeken, die in IOB-studies doorgaans worden gecombineerd, heeft tot doel de evaluatie van de naleving van de regelgeving met voorrang en op zo kort mogelijke termijn beschikbaar te hebben. Na de afronding hiervan wordt terstond begonnen met de voorbereiding van de tweede studie, die zich zal concentreren op de vaststelling van de programmaresultaten.

2.2 Onderzoeksdoelstelling

De procesevaluatie, waarvan het voorliggende rapport verslag doet, is gericht op de verantwoording van de programma-uitgaven gedurende de onderzochte periode (zie § 3.1). Voor zover uit die verantwoording lessen vallen te trekken, kan het onderzoek daarnaast een leerdoelstelling krijgen.

2.3 Probleemstelling

Operationalisering van de probleemstelling die uit de eerste onderzoeksopdracht volgt – evaluatie of de subsidies volgens de regels worden uitgevoerd – leidt tot een tweetal onderzoeksvragen:

- 1) Zijn de tot nu toe door de programma-uitvoerder verstrekte subsidies conform de met BuZa/OS als financier overeengekomen criteria toegekend?

⁴¹ De vorig jaar goedgekeurde stageprojecten 0122 ST 2006-3 Atalanta van het Rotterdams Milieu Centrum (RMC) en 0132 ST 2006-3: Ontwikkel jezelf, ontwikkel de wereld: Sport en ontwikkelingssamenwerking van de Stichting Sciandri Vrijtijdsbesteding uit Haarlem.

- 2) Zijn deze subsidies door de ontvangers in overeenstemming met de eraan gestelde voorwaarden uitgegeven?

Daarbij gaat het er niet alleen om of de gehanteerde procedures adequaat waren, maar ook of zij correct werden nageleefd.

De analyse en beoordeling in dit onderzoek richten zich op de criteria en voorwaarden die betrekking hebben op de inhoud van de gefinancierde projectvoorstellen. Het financiële beheer van het programma wordt beoordeeld in het kader van de reguliere accountantscontrole op de jaarrekening.

3 **Onderzoeksobject**

De programmamiddelen van Xplore worden besteed aan de financiering van stage- en uitwisselingsprojecten voor Nederlandse jongeren. Die projecten vormen dus de onderzoekseenheden van deze evaluatie. Sinds het programma in 2005 van start ging zijn ruim 400 projectaanvragen ingediend. Het onderzoeksobject kan echter, vanwege beperkingen aan de evalueerbaarheid van een aantal eenheden, niet deze totale verzameling aanvragen omvatten. Er moet daarom worden afgebakend.

3.1 **Afbakening**

Nadat de dienstverleningsovereenkomst voor de uitvoering van het programma op 13 mei 2005 was ondertekend werd, vooral op aandringen van het ministerie, haast gemaakt met de acquisitie en behandeling van de eerste voorstellen voor stages en uitwisselingen van organisaties uit alle sectoren van de Nederlandse samenleving. Dankzij deze 'vliegende start' was het mogelijk in 2005, naast een proefronde, nog een drietal inschrijvingrondes te organiseren met sluitingsdata op respectievelijk 1 september, 15 oktober en 1 november. Deze medaille had evenwel ook een keerzijde: een aantal uitvoeringsprocedures, waaronder de verdere operationalisering en detaillering van de toetsingscriteria, moest nog – als het ware werkende weg – worden uitgewerkt terwijl het programma al op gang kwam en de eerste selectierondes plaatsvonden. Om die reden is het weinig zinvol de aanvragen uit deze opstartperiode tot het evaluatieobject te rekenen. Bijgevolg blijft het jaar 2005 in dit onderzoek buiten beschouwing.

In het lopende jaar hebben tot nu toe twee aanvraagrondes plaatsgevonden met sluitingsdata op respectievelijk 1 februari en 1 april. Gezien de tijd die gemoeid is met de voorbereidingstrajecten in Nederland zijn er onder de in 2007 goedge-

keurde projectaanvragen op dit moment nog geen deelnemers voor hun stage of uitwisseling naar een ontwikkelingsland vertrokken. Ook de in 2007 beoordeelde aanvragen zullen dus niet in deze evaluatie worden betrokken.

De verzameling onderzoekseenheden die resteert omvat daarmee alle 231 aanvragen die zijn ingediend in 2006, het jaar waarin het programma min of meer zijn 'kruissnelheid' bereikte. De indiening en beoordeling vonden plaats in vijf rondes met sluitingsdata – *deadlines* in het Xplore-jargon – op achtereenvolgens 1 februari, 1 april, 1 juni, 1 september en 1 november.

3.2 **Representativiteit**

De onderzoekspopulatie bestrijkt een bonte verzameling van talloze combinaties van uitzendende organisaties, leeftijden en opleidingsniveaus van jongeren, OS-thema's, soorten stage- en uitwisselingsactiviteiten, gastlanden, enz. De verscheidenheid aan projecten is dermate groot dat het niet mogelijk is een statistische representatieve steekproef te trekken die substantieel kleiner is dan de omvang van de populatie. En die dus zoveel werk zou besparen dat de voordelen van steekproefonderzoek zouden opwegen tegen de nadelen ervan. Om die reden zijn *alle* aanvragen uit 2006, dat wil dus zeggen de totale populatie, in dit onderzoek betrokken, waarmee representativiteitsproblemen zijn vermeden.

3.3 **Onderzoeksaanpak**

Gegeven het karakter van de probleemstelling en de aard van het onderzoeksobject hebben de toegepaste onderzoeksmethoden zich beperkt tot dossieronderzoek en interviews met medewerkers van DSI en het Nji.

Het bestudeerde materiaal bestond uit de programmadocumentatie, de relevante beleidsdossiers zowel bij de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) van Buitenlandse Zaken als bij het Nji en de dossiers van alle 231 in 2006 beoordeelde projectaanvragen. Er is intensief gebruik gemaakt van de Nji database *Projectfasen 2006*.

4 Onderzoeksresultaten

Het traject dat gesubsidieerde activiteiten onder het Xplore-programma doorlopen, bestaat uit verschillende fasen die elk hun eigen toetsing- en behandelingsprocedures kennen. Voor de onderzochte aanvragen uit 2006 is nagegaan of de met het ministerie afgesproken regels en criteria, die de kern van deze procedures vormen, correct zijn toegepast.

4.1 Subsidieaanvragen

Om voor toekenning van subsidie onder het Xplore-programma in aanmerking te komen moeten ingediende voorstellen aan een reeks voorwaarden voldoen (voor een opsomming zie bijlage 2). De belangrijkste daarvan zijn:

- deelname van ten minste tien Nederlandse jongeren;
- aantoonbaar actieve betrokkenheid van deze jongeren bij alle stadia van het project: vanaf de voorbereiding via de uitvoering van de stage of uitwisseling tot de draagvlakversterkende activiteiten en evaluatie;
- uitgewerkte planning van draagvlakversterkende activiteiten, waarbij iedere deelnemende jongere na afloop van de stage of uitwisseling ten minste 150 personen in Nederland op directe wijze (*face-to-face*) bereikt;
- de financiering van het project dient voor ten minste 25% afkomstig te zijn uit andere bronnen dan de gevraagde subsidie en hoofdzakelijk te worden opgebracht door de deelnemende jongeren zelf (bij Xplore heet deze 25% de *cofinanciering*).

Nieuwe aanvragen voor subsidie aan stage- of uitwisselingsprojecten worden bij ontvangst door het Nji geregistreerd en vervolgens gecontroleerd op volledigheid van de verstrekte informatie en op een aantal formele eisen. Als hierbij tekortkomingen aan het licht komen, krijgt de indiener de gelegenheid die te rectificeren. Doet hij dat niet of lukt het hem niet, dan eindigt daarmee de behandeling van de aanvraag en wordt deze afgewezen. Deze eerste toetsing vindt plaats aan de hand van een checklist (zie bijlage 3) die een tamelijk dwingend karakter heeft. Zo moeten bestemmingslanden voorkomen op

deel I van de DAC-lijst, worden strikte leeftijdsgrenzen gehanteerd en geldt een ondergrens voor het aantal deelnemers.⁴²

4.2 Beoordeling

Nadat ze de eerste controle zijn gepasseerd worden de aanvragen voorgelegd aan Project Medewerkers voor een inhoudelijke beoordeling. In tegenstelling tot de eerste fase, waarin de toetsing vooral een *binair* karakter heeft – er is wèl of niet aan een specifieke voorwaarde voldaan en dit is objectief vaststelbaar – gaat het bij de inhoudelijke beoordeling van een projectaanvraag vooral om een *kwalitatieve* waardering van de verschillende onderdelen.

Elementen

Voor hun bijdrage aan de verwezenlijking van de Xplore-programmadoelstelling wordt de juiste invulling van een aantal elementen van de projectvoorstellen essentieel geacht. Op deze (zeven) onderdelen concentreert zich dan ook de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen:

- **partners**
in de ontwikkelingslanden, zowel de individuele jongeren als de partnerorganisatie;
- **deskundigheidsbevordering**
vooral met betrekking tot de voorbereiding van de uitzendende organisatie en de individuele jongeren-deelnemers op hun stage of uitwisseling en op de van hen verwachte bijdrage aan draagvlakversterking;
- **stage of uitwisseling**
met name de programma-inhoud, de actieve betrokkenheid van de deelnemers daarbij en hun interactie met de lokale bevolking;
- **draagvlakversterking**
uitwerking van concrete activiteiten en doelgroepbereik;
- **monitoring en evaluatie**
voldoende aandacht voor het volgen van, reflecteren op en terugkoppelen van ervaringen;
- **betrokkenheid jongeren**

42 Conditie met betrekking tot de antecedenten van deelnemende jongeren behoorden in 2006 niet tot de voorwaarden voor subsidietoekenning. Naar aanleiding van de recente ophef over een deelnemer van het in voetnoot 1) genoemde project is inmiddels op dit punt het mandaatbesluit voor het programma aangevuld. Zie beantwoording Vragen van het lid Wilders (PVV) door de ministers van Justitie en voor Ontwikkelingssamenwerking (TK, 2006–2007, Aanhangsel 1196).

- actieve participatie van de deelnemende jongeren in alle fasen van het project (voorbereiding, uitvoering, draagvlakversterking en evaluatie);
- **begroting**
 onder andere specificatie van belangrijke kostenposten, omvang van de ‘cofinanciering’.

In overeenstemming met het oorspronkelijke Programma van Eisen werd ongeveer acht maanden na de start van de programma-uitvoering een (tussentijdse) zelfevaluatie uitgevoerd door de Xplore-staf. De bedoeling hiervan was om knelpunten in gebruikte procedures, criteria en het doelgroepbereik te identificeren en mogelijkheden te inventariseren om het subsidiekader te optimaliseren. Deze exercitie resulteerde medio 2006 onder andere in een vereenvoudiging van het gehanteerde beoordelingsformulier. Deze ‘stroomlijning’ werd mede mogelijk doordat de beoordelingspraktijk na een aantal rondes liet zien dat, met de accumulatie van beraadslagingen tussen de verschillende beoordelaars, individuele oordelen een convergerende tendens vertoonden. Het thans gebruikte beoordelingsformulier is opgenomen in bijlage 4.

Doelgroepsegmentering

In het oorspronkelijke mandaatbesluit voor het programma Stage en Uitwisseling Jongeren⁴³ sloeg het voornemen om ‘jongeren in de leeftijdscategorie van 12 tot 30 jaar actief te betrekken bij het armoedevraagstuk’ betrekking op ‘alle segmenten van de Nederlandse samenleving’. Met instemming van DSI heeft het Nji deze doelstelling verder geoperationaliseerd door tien sectoren te onderscheiden waarbinnen de acquisitie voor het programma zich op relevante organisaties richt: onderwijs, bedrijfsleven, religie, jongeren, ontwikkelingssamenwerking, stages en uitwisseling, buurt- en jongerenwerk, migranten, cultuur en sport.

Zoals van meet af aan werd verwacht, bleken niet in alle sectoren de doelgroeporganisaties de weg naar het Xplore-programma even makkelijk te vinden. Al snel traden aanzienlijke verschillen op tussen de verschillende sectoren, die (b)lijken samen te hangen met aard en werkterrein van de intermediaire organisaties, affiniteit met ontwikkelingssamenwerking en opleidingspeil van de betreffende jongeren, enz. Vandaar dat, opnieuw met instemming van het ministerie, werd bepaald dat aanvragen uit de vier laatstgenoemde – achterblijvende – sectoren – bij de selectie prioriteit zouden krijgen. Hoewel daarnaast ook aparte, zij het globale doelstellingen worden gehanteerd met betrekking tot de spreiding van deelne-

43 Stcrt. 2005, 92, p.9.

mende jongeren over leeftijdsgroepen en opleidingsniveaus, heeft de vaststelling van prioriteiten nog geen praktische consequenties gehad voor de toekenning van subsidies.

Dat wil zeggen dat zich nog geen gevallen hebben voorgedaan, waarin aanvragen die als zodanig aan alle in §§ 4.1 en 4.2 bedoelde criteria voldeden, moesten worden afgewezen omdat zij niet in een van de prioriteitscategorieën vielen. Dit was vooral te danken aan de omstandigheid dat er tot nu toe steeds voldoende middelen beschikbaar zijn geweest om *alle* kwalitatief-inhoudelijk als voldoende beoordeelde aanvragen te honoreren. Deze financiële armslag kan moeilijk los worden gezien van de constatering dat Xplore voor een beginnend programma met een ruim budget van start ging.

Beoordelingsprocedure

De Projectmedewerker legt het oordeel per element vast in een kwalitatieve waardering op een ordinale driepuntsschaal- (voorheen vijfpuntsschaal). Omdat objectieve verificatie bij deze kwalitatieve beoordelingen niet mogelijk is, worden voor elke voorstel door twee verschillende medewerkers onafhankelijk van elkaar beoordelingen opgesteld. Via *intersubjectiviteit* streeft men er dus naar de betrouwbaarheid van de oordeelvorming te vergroten. Vervolgens worden de twee beoordelingen met elkaar geconfronteerd en trachten beide beoordelaars tot een gemeenschappelijk eindoordeel te komen.

4.3 Besluitvorming

Bij blijvende twijfel over de merites van een subsidieaanvraag wordt deze voorgelegd aan de zogenoemde (selectie)adviescommissie, die naast leden van het Xplore-team en Plan Nederland externe leden telt afkomstig van de Universiteit van Amsterdam en van de Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). In de loop van 2006 werd de adviescommissie uitgebreid met twee nieuwe externe leden uit respectievelijk het bedrijfsleven en de cultuursector. De commissie brengt advies uit aan het Xplore-team van het Nji, dat de uiteindelijke beslissing over de ingediende aanvragen neemt.

Werden in het 'opstartjaar' nog alle aanvragen aan de adviescommissie voorgelegd, in het 2006 gebeurde dit alleen nog met de twijfelgevallen. De adviezen van de commissie werden zonder uitzondering opgevolgd.

Aantallen

Hoewel in het Xplore-programma zowel in absolute als in relatieve zin veel aandacht wordt besteed aan publiciteit⁴⁴, inclusief gedetailleerde voorlichting aan potentiële doelgroepen, slagen maar weinig organisaties erin het bij de indiening van hun eerste aanvraag meteen goed te doen.

In de vijf selectierondes die in 2006 plaatsvonden werden in totaal 231 subsidieaanvragen ingediend, waarvan er – uiteindelijk – 130 werden goedgekeurd. Slechts een kwart daarvan overkwam dat bij de eerste indiening. Bijna driekwart (96) van de uiteindelijk geaccepteerde aanvragen werd in eerste instantie aangehouden, totdat er meer of minder ingrijpende aanpassingen waren aangebracht om ze alsnog te laten voldoen aan de subsidiecriteria. Nadat twee van de 130 gehonoreerde aanvragen alsnog door de indieners waren teruggetrokken, bleven er 128 goedgekeurde projecten over. Afgezien van één uitschieter van EUR 209.552⁴⁵ bedroeg de gemiddeld toegekende subsidie EUR 42.630 met een minimum van EUR 14.400 en een maximum van EUR 120.000.

Ruim 40% (101) van de ingediende aanvragen werd dus, soms in tweede instantie, maar meestal direct, afgewezen. De aanzienlijke aantallen afwijzingen en aangehouden voorstellen wijzen erop dat de lat voor de indieners hoog lag en, ook bij veelbelovende voorstellen, hoog werd gehouden.

Afwijzingen konden gebaseerd zijn op tal van tekortkomingen. Tijdens het dossieronderzoek werden er 27 verschillende aangetroffen, die in allerlei combinaties samen 324 keer werden vermeld. Dit neemt niet weg dat de meeste van de afgewezen aanvragen over dezelfde obstakels struikelden, zoals een frequentieverdeling van vijf meest voorkomende redenen laat zien:

44 In de begroting bij het Plan van Aanpak dat ten grondslag ligt aan de opdrachtverlening voor de uitvoering van het SUJ programma wordt alleen voor de verkrijging van subsidieaanvragen evenveel geld uitgetrokken als voor de behandeling en monitoring van de voorstellen samen. In de loop van 2006 is binnen de beschikbare formatie een verschuiving (0,4 fte) aangebracht van acquisitie naar behandeling en monitoring.

45 Dit betrof de subsidiëring van Project 0197 ST 2006-5 Xplore Tanzania – an intercultural meeting between Dutch and Tanzanian Youth van de Onderwijsstichting Sint Bernardus, waaraan 100 jongeren deelnamen.

Afwijzingsreden	vermeldingen
draagvlakversterkende activiteiten	50
inhoud stage of uitwisselingsprogramma	38
deskundigheidsbevordering (m.n. voorbereiding) deelnemers	29
rol van lokale partners	20
hoogte begroting	27
totaal	164

Bij de eerste vier redenen was het probleem in het algemeen dat er (veel) te weinig aandacht was besteed aan de uitwerking van het betreffende onderdeel, terwijl bij de afgewezen begrotingsvoorstellen de opgevoerde bedragen in hun totaliteit of op specifieke onderdelen als (veel) te hoog werden beoordeeld.

Hoewel de periode van één jaar erg kort is voor een analyse, lijkt zich in de loop van 2006 bij de selectiebeslissingen een lichte verschuiving voor te doen van ‘afgevoerd’ naar ‘aangehouden’ voorstellen. Dit wijst niet op een versoepeling van de aangelegde normen, maar reflecteert een intensivering van de trainings- en ondersteuningsfaciliteiten die door het Xplore-programma aan toekomstige of reeds afgewezen aanvragers worden aangeboden en die voor een deel in 2006 (verder) werden ontwikkeld. De bedoeling van deze ‘deskundigheidbevordering’ is namelijk om indieners in staat te stellen om betere projectvoorstellen te ontwikkelen en zo hun kans op goedkeuring te vergroten.

Uitzonderingen

In enkele gevallen zijn bij goedgekeurde aanvragen uitzonderingen toegestaan op de geldende voorwaarden:

- Bij één project⁴⁶ ging het om de deelname van Europese, niet-Nederlandse jongeren, die overigens wel na hun stage in Nicaragua in Nederland zouden deelnemen aan draagvlakversterkende activiteiten.
- In een ander geval⁴⁷ betrof het de goedkeuring van één deelnemer onder de minimum leeftijd van twaalf jaar (betrokkene was elf) aan een groepsstage van 16 jongeren in Suriname.

46 Project 0010 ST 2006-1 *Mini Mundial del Rama* van de Stichting Stedenband Maastricht–Rama.

47 Project 0082 ST 2006-2 *Koni Marron Mii goes Surinam* van de Landelijke Stichting der Massons Dufuni.

Beide uitzonderingsvoorstellen zijn door het Xplore team vooraf ter goedkeuring aan DSI voorgelegd.

- Bij één groepsstage⁴⁸ is, na onderbouwing door de aanvragende organisatie, akkoord gegaan met een (enkele dagen) korter buitenlands verblijf dan het minimum van veertien dagen. Dit geval is door het Xplore-team tevens gebruikt om de relevantie van de benedengrens voor de duur van stages en uitwisselingen te toetsen.
- In één geval⁴⁹ heeft het Xplore-team genoeg genomen met een lager percentage voor cofinanciering dan het gebruikelijke minimum van 25. Hierbij ging het om een stage- en uitwisselingsproject waarbij de Afrikaanse deelnemers niet over de middelen beschikten om zelf een financiële bijdrage te leveren. Als gevolg daarvan zakte de totale cofinanciering van de Nederlandse en de Afrikaanse deelnemers samen tot 19,56% van de integrale projectkosten.⁵⁰

Uit deze inventarisatie valt op te maken dat de uitzonderingen die bij de goedkeuring van subsidieaanvragen werden gemaakt, weloverwogen, gering in aantal (afgezet tegen de 130 in 2006 goedgekeurde projecten) en marginaal van karakter zijn geweest.

4.4 Projectuitvoering

In de vijf selectierondes die in 2006 verspreid over het jaar plaatsvonden werden achtereenvolgens 25, 22, 26, 19 en 38 aanvragen gehonoreerd. De goedgekeurde projecten kunnen op zijn vroegst twee en op zijn laatst vier maanden na de sluitingsdatum van de betreffende ronde van start gaan. Dit betekent dat voor de 25 goedgekeurde projecten uit de eerste ronde de vroegst mogelijke startdatum viel op 1 april 2006 en voor de 38 projecten uit de vijfde ronde de laatst mogelijke op 1 april 2007.

Bij de start van het programma werd de maximale tijdsduur van te subsidiëren projecten op één jaar gesteld. De periode dient alle projectactiviteiten te omvatten,

48 Project 0097 ST 2006-3 *Segbroek helpt Kenia* van de Stichting Segbroek helpt Kenia.

49 Project 0196 ST/UI 2006-5 *Music Mayday connecting you(th)* van Music Mayday The Netherlands.

50 Hoewel reeds het Programma van Eisen dat aan de aanbesteding van de programma-uitvoering ten grondslag lag, het Xplore-team daartoe de ruimte bood, en er door aanvragers meer dan eens een beroep is gedaan op flexibiliteit met betrekking tot de benedengrens van 25%, heeft het Xplore-team zich op dit punt weinig toeschietelijk getoond. In de halverwege 2006 uitgevoerde zelfevaluatie stelde het Xplore-team (met latere instemming van het ministerie) zelfs voor ter voorkoming van mogelijk misbruik de beoordeling op dit punt aan te scherpen door in het vervolg vrijwilligerwerk van de jongeren als (gedeeltelijk) substituuut voor een eigen financiële bijdrage uit te sluiten. Voor zover bekend is ten slotte geen enkele subsidie-aanvrager wegens gebrek aan mogelijkheden om de cofinanciering van 25% op te brengen, afgehaakt.

vanaf de voorbereiding van de deelnemende jongeren tot en met de eindrapportage. De meeste aanvragers verwachtten deze periode ook wel nodig te hebben: hoewel de projectduur in dagen varieert van 91 tot 365, ligt het gemiddelde van 303 dagen toch dicht bij het toegestane maximum. In combinatie met de hierboven weergegeven spreiding van startdata betekent dit wel dat verreweg de meeste projecten uit 2006 nog lopen, hetgeen de mogelijkheden tot evaluatie beperkt.

Aan de indieners van projecten die zijn goedgekeurd voor een periode van meer dan zes maanden wordt als extra eis gesteld dat zij, naast het voor alle aanvragers verplichte eindverslag met eindafrekening, na de eerste vier maanden een korte inhoudelijke en financiële tussenrapportage indienen over het verloop van het project tot dat moment. In enkele gevallen (ca. 5) is voor de inlevering van deze rapportage uitstel verleend, vaak slechts voor enkele dagen tot een week, als de betreffende organisatie kon uitleggen waardoor de vertraging was veroorzaakt. Slechts in twee gevallen is een formele schriftelijke herinnering nodig gebleken. Het ligt voor de hand aan te nemen dat de bepaling in de subsidiebeschikking volgens welke de uitbetaling van de tweede tranche van het toegekende bedrag pas ná ontvangst van de tussenrapportage plaatsvindt, op dit punt disciplinerend werkt.

De verplichte tussentijdse verslagen vormen meer dan een formaliteit: ze bieden het Xplore-team de mogelijkheid om, waar dat nodig wordt geacht, de ontwikkeling van de betreffende projecten bij te sturen. Dossieronderzoek leverde een dertigtal schriftelijke reacties op, die grotendeels kritisch-constructief van toon zijn. In de meeste gevallen wordt de subsidieontvanger erop gewezen dat de verstrekte informatie (veel) te summier is. Daarbij gaat het dan vooral om de ontwikkeling van draagvlakversterkende activiteiten (9x) en de inhoud en het verloop van het stageprogramma (8x). Slechts in een minderheid van de schriftelijke commentaren (5x) viel er helemaal niets aan te merken en nog zeldzamer waren de reacties die alleen maar complimenten bevatten (2x).

Vorbereiding

Alle projecten gaan van start met een voorbereidingsperiode voor de deelnemende partijen, dat wil zeggen de aanvragende organisatie, de deelnemende jongeren zelf en de partnerorganisatie. Voor de jongeren ligt bij de voorbereidingstraining de nadruk op de achtergronden van het ontwikkelings- en armoedevraagstuk, cultuurverschillen, de verwerking van stage- of uitwisselingservaringen en de omzetting ervan in draagvlakversterkende activiteiten. Deze voorbereidingstrainingen worden verzorgd door de *Management for Development Foundation* (MDF) en de *Centra voor Ontwikkelingssamenwerking* (COS). Xplore hanteert voor deze

projectfase de term deskundigheidsbevordering en hecht er veel waarde aan, zoals wordt geïllustreerd door het feit dat tekortkomingen bij dit onderdeel de op twee na belangrijkste redenen vormen voor afwijzing van subsidieaanvragen.

Stage of uitwisseling

Een stage is een binnen- of buitenschoolse leer en/of werkervaring die zowel individueel als in groepsverband kan worden opgedaan via uitzending naar een ontwikkelingsland. Doel ervan is dat de jongeren inzicht krijgen in het armoedevraagstuk om dat bij terugkomst in Nederland om te zetten in draagvlakversterking voor ontwikkelingssamenwerking. Een stage duurt minimaal twee weken en maximaal acht maanden.

Bij een uitwisseling gaat het ook om een leerervaring, maar die wordt gekenmerkt door wederkerigheid tussen de betrokken jongeren en hun organisaties. Voor een succesvolle uitwisseling is gelijkwaardigheid van de deelnemende partijen een voorwaarde. Anders dan bij stageprojecten vinden draagvlakversterkende activiteiten niet alleen ná, maar ook tijdens de uitwisseling plaats. De looptijd van een uitwisseling kan twee weken tot zes maanden bedragen.

Aan de stage- en uitwisselingsprojecten die in 2006 werden goedgekeurd namen gemiddeld tweemaal zoveel jongeren deel als het minimum aantal, namelijk 20.

Veldbezoeken

Het voornemen van het Xplore team om 10% van de goedgekeurde projecten in 2006 in het ontwikkelingsland te bezoeken tijdens de uitvoering van de stage of uitwisseling is slechts gedeeltelijk verwezenlijkt. Dat kwam voornamelijk doordat een groot deel van de goedkeuringen in de tweede helft van het jaar viel en de meeste van die projecten op het einde van het kalenderjaar nog niet aan hun uitzending toe waren. Handhaving van de 10% doelstelling zou alleen mogelijk zijn geweest door selectieve concentratie op goedgekeurde projecten uit de eerste helft van 2006, hetgeen uit een oogpunt van representativiteit onwenselijk zou zijn. De manier waarop deze monitoringdoelstelling in de opeenvolgende werkplannen is opgenomen maakt haar vanwege de hier gesignaleerde complicatie in de geformuleerde vorm (vrijwel) onuitvoerbaar.

In 2006 werden door Xplore teamleden veldbezoeken gebracht aan stages in uitvoering van vijf in 2006 goedgekeurde projecten.⁵¹ Tijdens deze bezoeken wordt in

⁵¹ Er werden in de loop van 2006 ook vijf stages en uitwisselingen bezocht van projecten die in 2005 waren goedgekeurd en die daarom buiten dit onderzoek vallen.

de eerste plaats nagegaan in hoeverre de aangetroffen realiteit overeenstemt met het beeld dat is gepresenteerd in de gehonoreerde aanvraag. Daarnaast wordt onder andere bijzondere aandacht aan de actieve betrokkenheid van de uitgezonden jongeren bij de ontplooiende activiteiten, hun interactie met plaatselijke jongeren, de kwaliteit van de begeleiding en het contact met de partnerorganisaties.

Over deze bezoeken wordt op een gestructureerde manier gerapporteerd. In het kader van dit onderzoek is het uiteraard niet mogelijk te verifiëren hoe volledig de (inmiddels niet meer bestaande) stagerealiteit is in deze bezoeksrapporten is weergegeven. Wel kan worden vastgesteld dat, hoewel de toonzetting constructief-welwillend is, de rapporteurs weinig tekortkomingen door de vingers lijken te zien. Ook vertonen zij niet veel aarzelingen bij het aanbevelen van verstrekkende consequenties van geconstateerde gebreken, bijvoorbeeld met betrekking tot de financierbaarheid van toekomstige voorstellen van betrokken organisaties.

Draagvlakversterking

Zoals het officiële mandaat duidelijk maakt, is het hele programma gericht op de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en vanaf de eerste selectie van subsidieaanvragen is de aandacht van het Xplore team dan ook op deze centrale doelstelling gericht. Dit blijkt onder meer uit het feit dat tekortkomingen met betrekking tot de uitwerking van draagvlakversterkende activiteiten (DVA in het Xplore jargon) de meest genoemde redenen vormen voor de afwijzing van subsidieaanvragen en dat deze reden bij de helft van alle afwijzingen in 2006 een rol speelde.

Het Plan van Aanpak definieert draagvlakversterking als het geheel van in Nederland uitgevoerde activiteiten met als doel kennis en meningsvorming van mensen/organisaties/bedrijven over veranderingen in ontwikkelingslanden en over relaties tussen ontwikkelingslanden en OESO-landen te vergroten en betrokkenheid bij (beleids-)veranderingen te stimuleren (p. 9). Het beoogde resultaat van deze activiteiten is geformuleerd als: aantoonbare vergroting van de interesse, betrokkenheid en actieve inzet voor ontwikkelingssamenwerking bij de (deelnemende) en de bereikte doelgroep.

DVA kunnen talloze vormen aannemen, waarbij de variëteit eigenlijk alleen wordt begrensd door de creativiteit van de jongeren die ze bedenken en uitvoeren. Veel voorkomende activiteiten zijn: fototentoonstellingen, (powerpoint) presentaties, websites/weblogs, nieuwsbrieven, workshops, gastlessen, filmvoorstellingen, toneel-, dans, muziekvoorstellingen, enz. In het werkplan voor 2006 had het Xplore

team zich voorgenomen bij 30% van de goedgekeurde aanvragen een draagvlak-versterkende activiteit bij te wonen. Als gevolg van de werkdruk veroorzaakt door de snelle groei van het programma is dit maar gedeeltelijk gelukt.

Van elk bezoek aan een DVA wordt een monitoringverslag gemaakt. Voor dit onderzoek waren de verslagen van 20 monitoringbezoeken aan DVA van in 2006 goedgekeurde projecten beschikbaar. Net als bij de veldbezoeken gebruikt men voor deze verslagen een gestandaardiseerde opzet. Hierin wordt onder andere speciale aandacht besteed aan de actieve participatie van de uitgezonden jongeren, de omvang van en de mate van interactie met het aanwezige publiek, de herhaalbaarheid van de DVA en het mogelijke (toekomstige) effect ervan. Als de 20 verslagen iets duidelijk maken is het wel hoe moeilijk het is om een – in termen van publieke opkomst en interactiviteit, – succesvolle draagvlakversterkende activiteit te organiseren. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de beschikbare verslagen onderling vrij sterk verschillen in de mate van detaillering van de weergegeven observaties. Verder valt op dat de mate van ‘strengheid’ waarmee de verschillende rapporteurs over de DVA oordelen, varieert.

4.5 Rapportage en evaluatie

De gesubsidieerde organisaties dienen binnen twee maanden na afloop van het subsidieverleningstijdvak zowel een inhoudelijk eindverslag als een financiële eindafrekening, inclusief verantwoording van alle uitgaven, in te leveren. Over deze fase van het traject valt met betrekking tot de 130 goedgekeurde projecten uit 2006 nog niet veel te melden. Ten eerste komt dit natuurlijk doordat pas relatief weinig projecten voltooid zijn (zie ook § 4.3). Maar daarnaast moet worden opgemerkt dat de afsluitende fase tot nu toe niet soepel is verlopen doordat het controleprotocol, aan de hand waarvan de externe accountant financiële verantwoordingen beoordeelt, nog niet vast lag. Nu de afgelopen week met instemming van de betrokken partijen – het ministerie, het Nederlandse jeugdinstituut en de externe accountant – dit protocol is vastgesteld, kan de ontstane achterstand binnenkort worden ingehaald.

In een aantal gevallen (circa vijftien), waarin gesubsidieerde organisaties goede redenen voor uitstel van de inlevering van het eindverslag hebben aangevoerd, is dit aan hen verleend voor, in beginsel, één maand. Tot nu toe zijn van achttien organisaties de eindverslagen over hun in 2006 goedgekeurde projecten ontvangen. Daarvan is er één⁵² definitief afgehandeld.

52 Project 0021 ST 2006-1 Talenttrip 2006 van de Stichting Timu Kota.

Bijlage 3.1

Subsidievoorwaarden

Om in aanmerking te komen voor subsidie van Xplore moet een project voldoen aan de volgende criteria:

- Het project heeft een maximale looptijd van één jaar, en bestaat uit drie fasen: de voorbereidingsperiode, de feitelijke stage of uitwisseling en een afsluitende periode waarin de draagvlakversterkende activiteiten en de evaluatie plaatsvinden. De stage of uitwisselingsperiode duurt minimaal twee weken en maximaal zes maanden (voor een uitwisseling) of maximaal acht maanden (voor een stage).
- Aan het project moeten minimaal tien Nederlandse jongeren deelnemen. Hun feitelijke stage of uitwisseling dient plaats te vinden binnen één jaar na de start van het project. De jongeren hoeven niet tegelijkertijd uitgezonden te zijn of in hetzelfde land te verblijven.
- Jongeren kunnen deelnemen aan het project als ze op de startdatum van het project tussen de twaalf en dertig jaar zijn. De deelnemer mag in de loop van het project 31 jaar worden.
- De deelnemende jongeren zijn aantoonbaar actief betrokken bij het project: van de voorbereiding, het uitvoeren van de stage of uitwisseling en de draagvlakversterkende activiteiten tot en met de evaluatie van het project.
- Het project heeft een uitgewerkt trainings- en begeleidingsplan voor de deelnemende jongeren. Daarin zijn de leerdoelen en het te behalen resultaat op individueel niveau geformuleerd, evenals een meetbare doelstelling met betrekking tot de stage of uitwisseling.
- De projectaanvraag bevat een uitgewerkt plan voor de draagvlakversterkende activiteiten na afloop van de stage of uitwisseling met concrete doelstellingen op het terrein van resultaat, effect en tijdsfad. Iedere deelnemende jongere dient na deelname aan de stage of de uitwisseling minimaal 150 personen in Nederland op directe wijze (*face-to-face*) te betrekken bij deze draagvlakversterkende activiteiten. Xplore geeft prioriteit aan vernieuwende activiteiten.

- De partnerorganisatie, en plaatselijke jongeren in het land waar de stage of uitwisseling plaatsvindt, zijn aantoonbaar actief betrokken bij het project. De vraag en behoefte van de partnerorganisatie is meegenomen in de projectopzet en de afspraken en doelstellingen met de partnerorganisatie zijn vastgelegd.
- Het project past binnen een van de thema's van Xplore: jongeren en mondiale economie; jongeren en maatschappij of jongeren en risico's.
- Het project heeft een 'do no harm' principe: het is de bedoeling dat de partner in het ontwikkelingsland baat heeft bij deelname aan een door Xplore gefinancierd project, maar de partner mag er in geen geval door geschaad worden.
- Subsidie van Xplore vereist een cofinanciering van minimaal 25%. Deze cofinanciering dient hoofdzakelijk te worden opgebracht door de deelnemende jongeren zelf, bijvoorbeeld door middel van actieve participatie en/of eigen middelen. Door bijvoorbeeld het opzetten van sponsoractiviteiten kunnen jongeren hun eigen aandeel (de cofinanciering) financieren. Hiermee tonen ze tevens hun eigen inbreng (het 'handboek voor draagvlakversterkende activiteiten' geeft tips voor cofinanciering) Een bijdrage in natura in de vorm van vrijwilligerswerk is niet mogelijk. Een lagere cofinanciering is mogelijk als een organisatie dit goed kan beargumenteren en kan aantonen op welke andere wijze de jongeren actief betrokken zijn.
- Het land waar de uitwisseling of stage plaatsvindt, staat op de Dac-lijst, deel 1 (conform aan de eisen van het ministerie van Buitenlandse Zaken). Deze lijst is opgenomen als bijlage bij deze handleiding en te raadplegen op www.xplore.nl onder *downloads*.
- Organisaties die al een instellingssubsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen, kunnen **geen** subsidie krijgen via het programma Xplore. Organisaties die thematische financiering krijgen die niet voor soortgelijke projecten als Xplore-projecten zijn bedoeld, kunnen wel subsidie aanvragen.
- Cofinanciering mag niet (gedeeltelijk) afkomstig zijn van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoofdstuk 7 geeft hier meer informatie over.

Bijlage 3.2

Checklist subsidieaanvragen

Projectnummer :

Naam organisatie:

Titel project:

Check project	Opmerkingen
Aanvraag per post ontvangen	
Aanvraag digitaal ontvangen/ via formulier website	
Subsidieaanvraag is op tijd ingediend	
Titel project	
Soort project	
Projectdata (start en eind)	
Duur stage / uitwisseling	
Land (en) waar stage/ uitwisseling plaatsvindt staat op DAC lijst	
Project past binnen 1 van de 3 hoofdthema 's	
Gegevens van de aanvragende Nederlandse organisatie	
Gegevens over de contactpersoon	
Ook subsidie BuZa	
Wordt er met het project winst gemaakt	
Organisatie vraagt voor de eerste keer subsidie aan bij Xplore	Zo nee: hoe vaak en wanneer
Gegevens van de partner –organisatie(s)	
Door de partner(s) in het zuiden ondertekende intentieverklaring	
Gegevens over de deelnemers	
Aantal jongeren in de aanvraag >10	
Deelnemers zijn tussen de 12 – 18 18 – 23 23 – 30 jaar	Aantal

Volledige projectbeschrijving Voorbereiding, stage/uitwisseling en draagvlakversterkende activiteit, evaluatie en follow-up.	
Begroting (met apart aangevraagd deel bij Xplore)	Totaal
Liquiditeitsbegroting	
Ondertekende begroting door rechtsgeldige vertegenwoordiger	
Bankgegevens	
Aanvraag ondertekend	
Aanvraag > 50.000 euro	Bedrag voor Xplore (euro)
Zo ja, kopie jaarrekening aanwezig	

Bijlage 3.3 Beoordelingsformulier Xplore

Partners	Onvoldoende	Matig	Goed	Toelichting	ok	Niet ok	opmerking
Deskundigheidsbevordering							
Stage/Uitwisselin							
Draagvlak-versterking							
Monitoring & Evaluatie							
Betrokkenheid jongeren (jongerenparticipatie)							
Algemeen eindoordeel & commentaar							
Begroting							
Posten gespecificeerd?							
Mobiliteit, organisatiekosten, deskundigheidsbevordering, monitoring en evaluatie							
Cofinanciering minimaal 25 %?							
Is er sprake van 25% cofinanciering, voornamelijk eigen bijdrage jongeren (geldinzamelingsacties evt. fondsen sponsoring enz.)							
Is het gemiddelde bedrag dat aangevraagd wordt per deelnemer realistisch gezien de doelgroep?							
Is de liquiditeitsbegroting goed uitgewerkt?							
Oordeel Fia van financieel jaarverslag							
Oordeel van (Fia) over organisatiekosten + draagvlakkosten							

naar selcom? Ja/Nee

goedkeuren/ afkeuren/ goed, mits

Eindoordeel:

Bijlage 4 Steekproef van onderzochte projecten

projectcode	projecttitel	# deelnemers	DVA bereik (direct)	subsidie (EUR)
0002 ST/UI 2006-1	Xploring the global stage	29	4.892	73.102
0004 ST 2006-1	Coöperatief spelen; sport en spel als bindend middel	10	1.800	26.128
0009 ST/UI 2006-1	Xploring Peer Education	17	1.906	45.102
0010 ST 2206-1	Mini-Mundial del Rama	10	1.355	29.938
0011 ST 2006-1	Busje komt zo!	12	3.150	14.780
0012 ST 2006-1	Mabuhay	12	3.130	19.153
0014 ST 2006-1	Arts & Community building	13	1.461	37.524
0017 ST 2006-1	Burkina en Nederland, samen hand in hand	20	4.000	21.554
0018 ST 2006-1	Stichting Verkaart helpt Kenia	23	3.000	37.050
0019 ST 2006-1	Opgroeien in een vreemd land met een andere taal	11	1.000	14.400
0020 ST 2006-1	ROC Ecuador	10	2.025	26.275
0021 ST 2006-1	Talenttrip 2006	11	2.457	21.770
0022 ST 2006-1	Xperience Africa!	10	1.600	22.500
0025 ST 2006-1	JOHO Xplore wereldstages	40	6.522	108.058
0026 ST 2006-1	Stage met Matagalpa	15	3.780	24.995
0028 ST 2006-1	Wereldburgerschap in de steigers	15	18.680	26.150
0039 ST 2006-1	Xploring 3D	23	1.825	39.550
0043 UI 2006-1	Be the change – sense the future	45	2.400	25.892
0046 ST 2006-2	Lusengeri Primary School	29	4.209	21.142

0050 ST 2006-2	Survoye Jongeren en de Culturen van Turabdin	18	2.928	35.695
0053 ST 2006-2	Samen naar India 2006	13	2.249	24.911
0054 ST 2006-2	Students go south	12	2.350	27.481
0055 ST 2006-2	Xplore de wereld met Kapatiran*	14	8.900	27.810
0056 ST 2006-2	Duurzaam en coöperatief leren op Sumatra	18	4.195	48.616
0060 ST 2006-2	WE Xplore by Xperience	15	2.181	24.520
0065 ST 2006-2	Xplore Cape Verde	14	0	35.596
0070 ST 2006-2	Global economy, local effects	10	1.708	22.500
0073 ST 2006-2	Think local, act global	19	3.018	46.202
0075 ST 2006-2	Students experience Asia 2006	10	3.060	21.864
0076 ST 2006-2	XS21 World summer camp 2006	13	1.985	33.560
0090 ST 2006-2	Ontdek en ervaar je eigen Anapura	10	6.618	20.000
0093 ST 2006-3	Jong maar betrokken	14	1.974	28.686
0101 ST 2006-3	Build on a Rock	10	1.765	21.302
0105 ST 2006-3	Sophianum xplores South Africa	12	2.285	33.126
0110 ST 2006-3	Commundo Xplore	38	9.050	81.637
0112 ST 2006-3	Leidse werkbrigade goes Buffalo City*	15	9.107	34.313
0116 ST 2006-3	Social work over de grens	15	2.369	42.084
0128 ST 2006-3	Judo 4 all	17	6.980	31.328
0136 ST 2006-3	Tuzla Wave 2006	33	7.927	36.139
0145 ST 2006-4	Delen in woord en daad: Twickel jongerenstage Ngorongoro district, Tanzania*	10	2.660	35.137
0154 ST 2004-4	We gaan op reis en nemen mee ...*	12	1.800	20.998
0166 ST 2006-4	Duurzame ontwikkeling en zelf-hulp op het eiland Ometepe, Nicaragua	10	1.576	23.985
0171 ST 2006-4	Klussen in de jungle	11	1.300	22.101
totaal		718	157.177	1.414.654

*) stageplaatsen gegenereerd door Cordaid.

Bijlage 5 Documentatie

Anker Solutions. (2004). *Ontwikkelingssamenwerking Nieuwe Stijl: Van 'Holadisee hier is de portemonnee' naar een moderne cultuur van openheid en afrekenbaarheid*. Amsterdam: NCDO.

Blokhuis, L. (2004). *Draagvlakversterking door het uitzenden van jongeren. Een onderzoek onder jongeren uitgezonden via ICCO-Psa*. Nijmegen: CIDIN, Radboud Universiteit.

Bouzouba, H. & Brok, M. (2005). *Particuliere initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking*. Nijmegen: CIDIN, Radboud Universiteit.

Context, international cooperation. 2003–2007. *Verslagen Masterclass Draagvlakversterking Lectures Jaargangen 2003–2004, 2004–2005, 2005–2006 en 2006–2007*. Beschikbaar via http://www.contextmasterclass.nl/list_page.phtml?texto4=Y.

Deloitte & Touche. (2002). *Agentschap Jeugd raakt na trage start op stoom: Evaluatieonderzoek naar het functioneren van het Nationaal Agentschap Jeugd*. Utrecht: Deloitte & Touche.

Develtere, P. (2003). *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling: Wat het is en zou kunnen zijn*. Antwerpen: De Boeck.

Develtere P. & Pollet, I. (2004^a). *Draagvlak ontwikkelingssamenwerking in Vlaanderen: resultaten van de enquête in 2003*. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA).

Develtere P. & Pollet, I. (2004^b). *Draagvlak ontwikkelingssamenwerking in Vlaanderen: resultaten van de enquête in 2004*. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA).

ECDO. 2004. *'Change-agents' voor het leven: Kansen voor internationale uitwisseling als methodiek*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

ECDPM. (1999). *Draagvlak in Ontwikkeling - Een verkennend onderzoek naar 'nieuwe actoren' die het draagvlak voor internationale samenwerking in de Nederlandse samenleving kunnen versterken*. Maastricht: ECDPM.

Ernst & Young. (2007). *Ex-post evaluation van het programma JEUGD in Nederland*. Den Haag: Ernst & Young.

Europese Commissie. (2007). *Europeans and Development Aid, Special Eurobarometer*. Brussel.

Evaluatiegroep Overheid en Bedrijf BV. (2005). *Evaluatie van het programma 'Klein-schalige Plaatselijke Activiteiten' (KPA) 2003 – 2006*. Utrecht: Evaluatiegroep Overheid en Bedrijf BV.

Fransman, J. & Solignac Lecomte, H-B. (2005). *Mobilising Public Opinion Against Global Poverty*, Policy Insights paper. Paris: OECD Development Centre.

Gastel, M., Huis in 't Veld, L., Nannen, I., Putten, L. van der & Westeneng, J. (2005). *Grensverleggende jongeren: Je bent jong en je doet wat!* (bachelorscriptie). Nijmegen: CIDIN, Radboud Universiteit.

Groot, G. de & Berg, M.M. van den. (2002). *Draagvlak door Mundial?* Tilburg: Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken.

Hart, M. (2005). *Ontwikkeling in beeld: Kwalitatief onderzoek naar mogelijkheden tot draagvlakversterking voor ontwikkelingssamenwerking via de media* (scriptie). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Hemmer, J. & Oosten, E. (2006). *In het programma of in de bureaula? Het politieke lot van rapporten over ontwikkelingssamenwerking* (bachelorscriptie). Nijmegen: CIDIN, Radboud Universiteit.

Hidde Donker, T. & Spronk, A. (2006). *Politiek Draagvlak ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking* (scriptie). Nijmegen: CIDIN, Radboud Universiteit.

IOV. (1990). *Centra voor Ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: IOV.

Kam, R. van der. (2004). *Uitzending, de ervaring van je leven?* (scriptie). Utrecht: Universiteit Utrecht.

Mc Donnell, I., Solignac Lecomte, H-B & Wegimont, L. (eds). (2003). *Public Opinion and the Fight Against Poverty*, Development Centre studies. Paris: OECD Development Centre and North-South Centre.

Mc Donnell, I. & Solignac Lecomte, H-B. (2005). *MDGs, Taxpayers and Aid Effectiveness*, Policy Insights paper No. 13. Paris: OECD Development Centre.

MDF. (2005). *Evaluatie Rapport Programma Voorlichting en Meningsvorming Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (VMDO) van de NCDO*. Ede: MDF Training & Consultancy BV.

Meijer, M-M. (2006). *Ontwikkelingssamenwerking en het Verkiezingsprogramma van 2007*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2003). *Beleidsnotitie 'Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015'*. Kamerstuk TK: 2003-2004, 29 234, nr. 1. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2005). *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Motivaction. (2006). *Barometer Internationale Samenwerking 2006: Trends en ontwikkelingen*. Amsterdam: Motivaction.

Motivaction. (2007). *Barometer Internationale Samenwerking 2007: Trends en ontwikkelingen*, NCDO rapportage. Amsterdam.

NCDO. (2006). *Jaarverslag 2005*. Amsterdam: NCDO.

NCDO. (2007^a). *Jaarverslag 2006*. Amsterdam: NCDO.

NCDO. (2007^b). *Draagvlakpentagram Nulmeting 2006*. Amsterdam: NCDO.

NIZW International Centre. (2006). *Jaarverslag Xplore 2005*. Utrecht: NIZW.

Nji. (2007). *Jaarverslag Xplore 2006*. Utrecht: Nji.

Olsen, G. R. (2000). *Public Opinion and Development Aid: Is there a Link?* Copenhagen: Centre for development Research - Working Paper 00.9.

Seijsener, M & Wout, P. van 't. (2006). *Inventarisatie 'Jongeren na terugkeer': Onderzoek naar de persoonlijke en professionele wegen van jongeren na hun uitzending via het PSO Jongeren Programma in 2001/2002*. Amstelveen: PW Consult, HRM support.

Speelman, C. (2006) *Werkt Xplore?* Onderzoek naar het effect van Xplore op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland (afstudeerscriptie). Utrecht: NIZW International Centre.

Tijkotte, E. (2007). *Is Ervaring Openbaring?* Een onderzoek naar het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder jongeren en de invloed van het verblijf in een ontwikkelingsland (afstudeerscriptie). Nijmegen: Radboud Universiteit.

Velden, F. van der. (2005). *Inventarisatie draagvlakversterking voor internationale samenwerking in Nederland*. Soesterberg: Context International Cooperation

Velden, F. van der (red.).(2007). *Wereldburgerschap. Handreiking voor vergroting van betrokkenheid bij mondiale vraagstukken*. Assen: Van Gorcum.

Velthuis, O. (2007). *Pionieren in de marge is zinloos. Interview met N. Roozen, directeur Solidaridad*. Volkskrant 27 oktober.

Voorstrategie. (2005). *Draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking binnen Nederland en de rol van NCDO. (onderzoek ter voorbereiding van het NCDO Bedrijfsplan 2007–2010)*

Walle, N. van de. (2005). *Politiek en internationale samenwerking*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.

Walle, N. van de. (2006). *Van Theorie tot Politiek: over de politieke vertaling van ontwikkelingstheorieën door Nederlandse politieke partijen in de jaren 1989-2003* (afstudeerscriptie). Groningen.

Parlementaire documentatie

- kerntaak NCDO 30300 V, nr. 137. pp. 2-3
- overzicht draagvlakuitgaven 2006 30300 V, nr. 19, p. 10
- draagvlakvermindering 2002-2004 30300 V, nr. 19, p. 127
- onafhankelijkheid draagvlakonderzoek 30300 V, nr. 19, p. 128
- idem 31031 V, nr. 5, p. 18
- onderscheid DVA – voorlichting 30 548, nr. 3, p. 12

Archiefdossiers

ISN / Record

- dsi/my / beleid / uitwisselingen 770233
- dsi/my / beleid / uitwisseling 850249
- dsi/my / beleid / uitwisseling / aanbesteding 426/06/102505
- dsi/my / beleid / uitwisseling / aanbesteding / yw 426/06/102667
- dsi/my / beleid / uitwisseling / aanbesteding / ncdo 426/06/102661
- dsi/my / beleid / uitwisseling / aanbesteding / nizw | deel 1 426/06/102663
- dsi/my / beleid / uitwisseling / aanbesteding / nizw | deel 2 426/06/102665
- dsi/my / os-activiteit / programma suj 426/06/102889
- dsi/my / os-activiteit / programma suj 426/07/36122

Bijlage 6 Groepsstage Atalanta⁵³

(Project 0122 ST 2006-3
Rotterdams Milieucentrum)

Met het *Atalanta*-project stelde het RMC zich ten doel een groep van 15 Rotterdamse hangjongeren (door de organisatie zelf zo aangeduid) een impuls te geven om hun toekomstbeeld in positieve zin te veranderen. Dit beoogde het RMC te realiseren door, in samenwerking met de Marokkaanse partnerorganisatie *Association Culturelle Ilmas*, een groepsstage te arrangeren waarbij de deelnemers samen met lokale jongeren activiteiten zouden ondernemen op het gebied van natuur en milieu.

In het kader van de voorbereiding op de stage vonden vijf bijeenkomsten plaats, waarbij de deelnemers onder andere werden voorgelicht over natuur en milieu, klimaatverandering, ontwikkelingssamenwerking en duurzame ontwikkeling. Verder ontvingen zij training in de organisatie van draagvlakversterkende activiteiten (DVA), waaronder het schrijven van een *rap*. Het RMC, COS Rijnmond Midden-Holland en individuele deskundigen verzorgden het voorbereidingstraject.

De reis naar Nador in Marokko duurde twee weken en vond plaats in maart 2007. De leerdoelen van de stage lagen zowel op het vlak van persoonlijke ontwikkeling als op natuur- en milieugebied. Bij het eerste ging het vooral om leren samenwerken, zich aanpassen en omgaan met cultuurverschillen. Op het natuur- en milieugebied ging het onder andere om kennisverwerving en confrontatie met de gevolgen van klimaatverandering. Om deze doelen te bereiken werd een serie activiteiten ontplooid, waaronder: bezoeken aan een programma om wilde Berberpaarden in de natuur terug te brengen, een door klimaatverandering aangetast landbouwgebied en een reservaat voor Berberaapjes; inventarisatie van vlinders en aanleg van een vlindertuin; organisatie van een voetbalwedstrijd en verken-

53 De *Atalanta* is een trekvlinder die 's zomers in Nederland verblijft en 's winters in Marokko.

nend onderzoek naar mogelijkheden voor duurzaam toerisme. De in hoofdstuk 2 beschreven commotie over dit project brak uit tijdens het verblijf van de groep in Marokko.

Na hun stagereis ondernam de groep een aantal DVA, met als voornaamste onderdeel de presentatie van het project in het Atalantapaviljoen op het Dunya festival voor wereldpodiumkunsten in Rotterdam. De projectervaringen van de jongeren werden onder andere gepresenteerd in de vorm van een filmdocumentaire, een komisch toneelstukje, een boekje over mogelijkheden voor duurzaam toerisme in Nador en omgeving en een zelfgecomponeerde rap.

Bij hun terugkeer in Nederland werden de deelnemers geconfronteerd met de inmiddels ontstane negatieve publiciteit. Samen met de bij het project betrokken organisaties (waaronder het RMC en het NIZW) boden zij hier weerstand aan, onder andere tijdens een TV-optreden in het programma *Pauw & Witteman*. De tegendruk kostte alle betrokkenen veel tijd en energie, maar resulteerde uiteindelijk wel in een aantal rectificaties en excuses, onder andere van de fractievoorzitter van Leefbaar Rotterdam in de plaatselijke gemeenteraad.

Dit nam niet weg dat deelnemers tijdens de uitvoering van uitstralingsactiviteiten herhaaldelijk in aanraking kwamen met publiek dat door de negatieve publiciteit was beïnvloed en van daaruit op presentaties reageerde. Dit dwong de jongeren die hiermee werden geconfronteerd keer op keer de zin van het Atalantaproject en hun deelname eraan te rechtvaardigen, hetgeen hun motivatie voor DVA ondermijnde. In de beoordeling van het eindverslag werd dan ook – met teleurstelling, maar ook met begrip – geconstateerd dat deze onvoldoende uit de verf waren gekomen.

Het hele project duurde 10 maanden (september 2006 – juli 2007) en kostte in totaal EUR 71.976; de definitieve Xplore-subsidie bedroeg EUR 45.750 en werd vastgesteld op 30 november 2007.

Bijlage 7 Groepsstage

Ontwikkel jezelf, ontwikkel de wereld: Sport en OS

(Project 0132 ST 2006-3
Stichting Sciandri Vrijtijdsbesteding)

Met het project *Ontwikkel jezelf, ontwikkel de wereld* beoogde Sciandri 16 jongeren afkomstig uit Amsterdam-Slotervaart onder andere: in contact te brengen met leeftijdgenoten uit een andere cultuur, bij hen kennis en begrip van OS te vergroten, het verband tussen sport en OS te verduidelijken en praktische vaardigheden bij te brengen, zoals communiceren, organiseren en werken in teamverband. Daartoe zette men een groepsstage op in Marokko in samenwerking met een lokale partnerorganisatie met de nodige ervaring in werk met mensen met een sociale of fysieke handicap/achterstand, *Espace El Hayat Pour l'Insertion Sociale*.

Tijdens de voorbereidingsfase vonden vijf trainingssessies plaats die achtereenvolgens waren gewijd aan: kennismaking met ontwikkelingssamenwerking, inventarisatie van vaardigheden binnen de groep, programmabespreking met uit Marokko overgekomen vertegenwoordigers van de partnerorganisatie, brainstorming over draagvlakversterking, programmering van DVA, en sport- en speltraining.

De reis van twee weken naar Rabat werd ondernomen in februari 2007. Ter verwezenlijking van de stagedoelen werd een aantal activiteiten uitgevoerd zoals: bezoeken aan een instelling voor kinderen met kanker, een weeshuis, een sloppenwijk, de Nederlandse ambassade, een heropvoedingskamp, een instelling voor gehandicapten scholen en een vrouwencentrum; bij verschillende van deze instellingen werden hulpgoederen en sportmaterialen uitgedeeld en sport- en

spelactiviteiten georganiseerd. Onder meer als gevolg van misverstanden met de partnerorganisatie moest het stageprogramma op enkele punten worden aangepast. Met als resultaat dat het zowel van Scandri zelf als van het Xplore-team achteraf wat interactiever had gemogen.

Dat had overigens niets te maken met de negatieve publiciteit waarmee de deelnemers na hun terugkeer in Nederland werden geconfronteerd, en waarvan zij de doorwerking aan den lijve ondervonden tijdens de uitvoering van hun draagvlakversterkende activiteiten. Die bestonden voornamelijk uit PowerPoint presentaties voor buurtcentra, scholen en jongerencentra. Verder is een door de groep zelf gemaakte film in twee versies van respectievelijk 15 en 30 minuten over hun stage verschillende keren als documentaire uitgezonden door de Multiculturele Televisie Nederland.

In de commotie over hun ‘snoepreis’ die was ontstaan als gevolg van het eerste artikel in de Volkskrant en de daarop volgende Kamervragen werden de jongeren veelvuldig benaderd door zowel schrijvende als audiovisuele media om uit te leggen wat het karakter en het nut van hun stage was geweest. Zij deden dit onder andere voor de Amsterdamse zender AT5 en voor de actualiteitenrubriek NOVA, waarbij ze zich inspanden om de onjuiste beeldvorming rond het project en hun eigen achtergronden te corrigeren.

Desondanks moest de aanvragende organisatie in haar eindverslag rapporteren dat het moeite had gekost de jongeren tijdens de DVA-fase van het project gemotiveerd te houden en dat dit ook niet voor 100% was gelukt. In zijn reactie op het eindverslag betreurde het Xplore-team dit uiteraard, maar men bracht er, gezien de omstandigheden, ook begrip voor op.

Het hele project duurde ruim 9 maanden (augustus 2006 – mei 2007) en kostte in totaal EUR 65.994; de definitieve Xplore-subsidie bedroeg EUR 49.344 en werd vastgesteld op 8 januari 2008.

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 2000-2008

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 2000, zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/iob

- 284 2000 Institutional Development** Netherlands support to the water sector.
isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998**
isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process
isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000**
isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen
isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)
isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001)
isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa
isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999**
isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999**
isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 Results of International Debt Relief 1990-1999**
isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000**
isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 Co-ordination and Sector Support** An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001. isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba** Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 Poverty, policies and perceptions in Tanzania** An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes
isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 Over solidariteit en professionalisering** Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001). isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties** Eindrapport. isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 Een uitgebreid Europeabeleid** Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003
isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 Aid for Trade?** An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance
isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun** Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005
isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 From Project Aid towards Sector Support** An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005. isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen**
isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 Dutch Humanitarian Assistance** An Evaluation
isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005**
isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)**
isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**
isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 Chatting and Playing Chess with Policymakers** Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme
isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**
isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrika-beleid 1998-2006** Evaluatie van de bilaterale samenwerking
isbn 978-90-5328-359-2
- 308 2008 Het Nederlandse Afrika-beleid 1998-2006** Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)
isbn 978-90-5328-359-2
- 308 2008 La politique africaine des Pays-Bas 1998-2006** Évaluation de la coopération bilatérale (Sommaire)
isbn 978-90-5328-359-2
- 308 2008 The Netherlands' Africa Policy 1998-2006** Evaluation of bilateral cooperation (Summary)
isbn 978-90-5328-359-2
- 309 2008 Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma** Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme** An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 El Programa de Cofinanciamiento Sindical** Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)
isbn 978-90-5328-357-8
- 310 2008 Clean and sustainable?** An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries
isbn 978-90-5328-356-1
- 311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**
isbn 978-90-5328-361-5
- 312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**
isbn 978-90-5328-360-8
- 313 2008 Xplore-programma**
isbn 978-90-5328-362-2

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl/iob

mei 2008
ISBN 978 90 5328 362 2

O
S
D
R
6
6
2
2
/N

