
EVALUATIE XPLORE PROGRAMMA 2006

TERMS OF REFERENCE

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 gesubsidieerde groepsstages van respectievelijk 15 en 16 jongeren in Marokko.¹ 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 programmresultaten 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 Nederlands Jeugdinstituut (NJI).² 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 NJI werd afgesloten – van 15 mei 2005 tot 31 december 2008 – een bedrag van € 20 mln. beschikbaar, inclusief een apparaatskostenvergoeding van € 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 uitwisselingsprojecten. 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.

¹ 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 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 eenvoud zal de programma-uitvoerder in dit rapport uitsluitend met zijn huidige benaming *Nederlands Jeugdinstituut* (NJI) worden aangeduid. Behalve het Xplore-programma beheert het NJI voor de Europese Unie het *Programma Jeugd*, dat beoogt jongeren nauwer bij Europa te betrekken.

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.

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 doel-middelenhiërarchie 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 ontplooiën 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 *marginiaal* is geworden.

6. ANALYSEKADER

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 combineert met de aan de onderzoeksvragen (§ 4) 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 laatste drie kolommen heeft in dit stadium nog een voorlopig karakter. Zo is ten tijde van de opstelling van deze ToR een bruikbare methode vastgesteld om de impact zichtbaar te maken van de uitgevoerde draagvlakversterkende activiteiten op het maatschappelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. 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.

FIG. 1: EVALUATIEMATRIX XPLORE PROGRAMMA

RESULTAATNIVEAUS	INDICATOREN	BRONNEN	METHODEN
input: mensen, middelen, beleid en beheer	formatie, personele bezetting; budget, uitgaven; beleid, voorstellen; procedures, richtlijnen;	DSI en NJi archieven; DSI en NJi personeel; financiële administratie	dossieronderzoek; interviews
DOELMATIGHEID			
output: stages- en uitwisselingen	totaal aantal projecten en per sector; aantal deelnemers; kosten per project en per deelnemer; trainingen klachten en beroepprocedures;	NJi archief cursusmaterialen MDF en COSsen; medewerkers NJi, MFD en COS-Alkmaar	dossieronderzoek; interviews
DOELTREFFENDHEID			
outcome: draagvlak deelnemers uitstralingsactiviteiten	opvattingen en voornemens deelnemers; type en aantal DVA; media-aandacht; doelgroepbereik; kosten p.p.;	deelnemende jongeren; evaluatieverslagen; monitoringrapporten NJi	dossieronderzoek; interviews
RELEVANTIE			
impact: vlakversterking maatschappelijk draagvlak voor OS	– nog niet geïdentificeerd –	NCDO Context Masterclass literatuur	dossieronderzoek literatuuronderzoek

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 evaluatieobject 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 controleprotocol, 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 toeging (§ 1) 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 onderzoeksobject 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.

VDH/-
17 juli 2007