

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2009

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2008

Bij deze bied ik u de evaluatie aan van het stage- en uitwisselingsproject Xplore die de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in mijn opdracht heeft uitgevoerd. Het betreft een evaluatie naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van het programma.¹

Het Xplore-programma loopt van mei 2005 tot december 2008 en heeft in totaal een bedrag van € 20 miljoen beschikbaar. Het programma wordt uitgevoerd door de afdeling Internationaal van het Nederlands Jeugd-instituut (NJI). Doelstelling van het programma is de versterking van het draagvlak voor ontwikkelingsamenwerking in de Nederlandse samenleving, in het bijzonder 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. Het doel van de activiteiten is om versterking van het maatschappelijk draagvlak tot stand te brengen.

Aanleiding en opzet van de evaluatie

De aanleiding voor dit onderzoek was de (naar later bleek onterechte) negatieve berichtgeving in een aantal dagbladen in maart 2007 over twee door het Xplore-programma gesubsidieerde groepsstages van jongeren in Marokko. In reactie op deze publiciteit en de naar aanleiding ervan gestelde Kamervragen, gaf ik opdracht aan IOB om zo spoedig mogelijk te onderzoeken of de subsidieregeling volgens de regels werd uitgevoerd (procesevaluatie). Daarna zou een verdergaande evaluatie uitgevoerd worden die de ontwikkelingsrelevantie van het programma beoordeelt (productevaluatie).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In april 2007 is de procesevaluatie uitgevoerd van de hantering van de subsidievoorwaarden en -criteria door de instanties die voor de uitvoering van het programma verantwoordelijk zijn: de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken als budgethouder/opdrachtgever en het Nederlands Jeugdinstituut als programma-uitvoerder. Op de eerste vraag (of de subsidieregeling volgens de regels werd uitgevoerd) werd in dit kortlopende onderzoek van de IOB binnen enkele weken antwoord gegeven: 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 tweede vraag (over de relevantie van het programma voor het draagvlak in Nederland) had meer tijd nodig. Pas in de tweede helft van 2007 was het aantal afgesloten projecten groot genoeg om uitspraken te kunnen doen over de relevantie ervan en een evaluatie uit te voeren. 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. Hieronder worden de belangrijkste resultaten van dit tweede deel van de evaluatie toegelicht.

Belangrijkste conclusies evaluatie

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.

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 bereiken uit de – qua opleidingsniveau en affiniteit met internationale samenwerking – minder bevoorrechte segmenten van de samenleving, is in de onderzochte steekproef met 57% royaal overtroffen ten opzichte van de directe doelstellingen.

Relevantie

Wat betreft de verwezenlijking van de uiteindelijke programmadoelstelling (impact): versterking van het maatschappelijke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, vertonen de onderzoeksuitkomsten een minder duidelijk 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. Op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder jongeren heeft het programma hiermee een onmiskenbaar positief effect. Dit effect werkt waarschijnlijk sterker door in de verdieping van reeds 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 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 het vaak kleinschalige en eenmalige karakter van de draagvlakactiviteiten 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 eenvoudig vast te stellen of het, en zo ja in welke mate, wordt gerealiseerd.

Commentaar

Ondanks het feit dat het procedure-onderzoek concludeerde dat dit geen aanleiding vormde tot aanpassingen van het programma heeft Xplore toch een aantal criteria verscherpt. In 2007 zijn de programmacriteria en richtlijnen op mijn verzoek aangescherpt om meer nadruk te leggen op de ontwikkelingsrelevantie van projecten.

Het IOB rapport geeft aan dat het sleutelbegrip draagvlak, hoewel het te pas en te onpas wordt gehanteerd, geen helder gedefinieerde en algemeen aanvaarde inhoud heeft. Het concept draagvlak is (mede) als gevolg hiervan niet makkelijk in meetbare termen te operationaliseren. In het rapport wordt een helder overzicht gegeven van het «draagvlakbegrip» en «draagvlakmeting» in actuele literatuur en de wijze waarop deze worden toegepast in de praktijk.

IOB concludeert dat het aannemelijk is dat het Xplore programma een zekere impact heeft op het maatschappelijk draagvlak voor OS, al is het moeilijk de omvang ervan vast te stellen. Voor de betrokken jongeren (en hun directe omgeving) is het effect echter buitengewoon groot. De doelgroep van Xplore staat aan het beginpunt van hun carrière, meedoen met een Xplore project kan de interesse, studiekeuze en vrijwilligerswerk van de jongeren beïnvloeden. De IOB evaluatie stipt dit aan, en ook uit de evaluatieformulieren van de jongeren blijkt dat zij na afloop van hun project nog vaak betrokken blijven bij ontwikkelingssamenwerking. Daarmee heeft het programma in elk geval een positief effect op draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder jongeren. Het effect van uitstralingactiviteiten van deze jongeren op het publiek dat ze bereiken kan zonder aanvullend, kostbaar onderzoek niet worden vastgesteld. Hiertoe zie ik naar aanleiding van de evaluatie op dit moment geen aanleiding.

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

De vragen die de evaluatie stelt ten aanzien van het effect van draagvlak versterkende activiteiten onderstrepen echter het belang van de stappen die ik tijdens het afgelopen Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over de ZBO-status van de NCDO heb aangekondigd. De resultaten van deze evaluatie neem ik mee in de inventarisatie van draagvlakactiviteiten die met overheidsmiddelen worden uitgevoerd, alsook de toekomstige beleidsvorming op het gebied van draagvlak. De beslissing over de continuering van het stageen uitwisselingsprogramma zal in het licht van deze bredere overweging worden genomen. Het Xplore programma zal in afwachting van deze besluitvorming met tien maanden worden verlengd tot eind oktober 2009.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders