



Rekenhof



Subsidiëring van jeugdverenigingen

Doelgerichtheid en uitvoering



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juni 2016



Rekenhof

Subsidiëring van jeugdverenigingen

Doelgerichtheid en uitvoering



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 14 juni 2016
Vlaams Parlement, 37-E (2015-2016) – Nr. 1

Lijst van afkortingen	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	13
1.1 Onderzoeksdomein	13
1.2 Onderzoeksaanpak	16
Hoofdstuk 2	
Doelgerichtheid van het subsidie-instrument	19
2.1 Doelstellingenkader	19
2.2 Budgettair kader	22
2.3 Conclusies	24
Hoofdstuk 3	
Uitvoering subsidiëring	25
3.1 Subsidietoekenning	25
3.2 Subsidieovereenkomsten	29
3.2.1 Totstandkoming van de subsidieovereenkomsten	29
3.2.2 Kwaliteit van de subsidieovereenkomsten	30
3.3 Verantwoording	31
3.4 Toezicht	32
3.4.1 Controleactiviteiten	32
3.4.2 Toetsing uitvoering subsidieovereenkomsten	35
3.4.3 Maatregelen en sancties tegenover de verenigingen	37
3.4.4 Afhandeling bezwaar verenigingen	38
3.5 Conclusies	38
Hoofdstuk 4	
Evaluatie en doelbereik van de subsidiëring	41
4.1 Evaluatie van de subsidieovereenkomsten en het subsidieproces	41
4.1.1 Tussentijdse evaluatie	41
4.1.2 Evaluatie van doelstellingen en indicatoren	41
4.1.3 Evaluatie van het subsidieproces	42
4.2 Doelbereik van het subsidie-instrument	42
4.2.1 Evaluatie door de administratie	42
4.2.2 Doelbereik van de subsidieovereenkomsten	43
4.2.3 Bijdrage aan de doelstellingen van het Vlaams jeugdbeleid	44
4.3 Conclusies	46
Hoofdstuk 5	
Algemene conclusies	49
Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	51

Hoofdstuk 7	
Reactie van de minister	53
Bijlage 1	
Onderzochte subsidiedossiers	57
Bijlage 2	
Onderzoeksmethode doelbereik subsidiëring	59
Bijlage 3	
Doelstellingen Vlaams Jeugdbeleidsplan 2010-2014	61
Bijlage 4	
Antwoord van de Vlaamse minister van Jeugd	63

Lijst van afkortingen

CEV	Cultuureducatieve Verenigingen
CJSM	Cultuur, Jeugd, Sport en Media
LJV	Landelijk georganiseerde jeugdverenigingen
OD	Operationele doelstelling(en)
SD	Strategische doelstelling(en)
SCWVJ	Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen
VIP	Verenigingen Informatie en Participatie
VJBP	Vlaams Jeugdbeleidsplan

De subsidiëring van jeugdverenigingen door de Vlaamse Gemeenschap is een van de belangrijkste instrumenten voor het Vlaams jeugdbeleid. Dankzij die subsidiëring kunnen tientallen verenigingen, die grotendeels steunen op vrijwillige inzet, duizenden jongeren een gemeenschappelijke vrijetijdsbesteding en vormingsactiviteiten aanbieden. De Vlaamse begroting 2016 voorziet daarvoor in een budget van 32,5 miljoen euro. Drie types jeugdverenigingen hebben recht op een basissubsidie als ze een minimaal aantal modules realiseren: landelijk georganiseerde jeugdverenigingen, verenigingen informatie en participatie en cultuureducatieve verenigingen. Zij kunnen ook een aanvullende variabele werkingssubsidie krijgen voor vier jaar, mits zij een beleidsplan voorleggen. Vijf verenigingen met bijzondere opdracht ontvangen eveneens een werkingssubsidie voor vier jaar op basis van een beleidsplan. Met de verenigingen die een werkingssubsidie ontvangen, sluit de Vlaamse Regering een subsidieovereenkomst, die de doelstellingen en indicatoren voor de subsidieperiode bepaalt. De politieke jongerenbewegingen kunnen een basissubsidie krijgen als ze een minimaal aantal modules realiseren, en een bijkomende subsidie als ze meer modules realiseren. Het Rekenhof onderzocht de doelgerichtheid en rechtmatigheid van de subsidiëring, de evaluatie en bijsturing van het subsidiesysteem en de resultaten ervan.

Doelgerichtheid subsidiesysteem

Voor de opeenvolgende ministers stonden de jeugdverenigingen prioritair in het jeugdbeleid. Hun beleidsnota's formuleerden telkens een doelstelling over de ondersteuning van jeugdverenigingen, maar verduidelijkten niet de bijdrage die deze verenigingen kunnen leveren aan het jeugdbeleid. Het huidige Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan, waarin de Vlaamse Regering voor de lopende beleidsperiode prioritaire doelstellingen voor het jeugd- en kinderrechtenbeleid vastlegde, koppelt de jeugdverenigingen aan verschillende doelstellingen, zonder de inhoud van hun bijdrage voldoende te concretiseren.

Het decreet bepaalt voor elk type vereniging subsidiëringdoelstellingen. De subsidieovereenkomsten operationaliseren deze doelstellingen voor de individuele jeugdverenigingen. De decreetale subsidiedoelstellingen zijn echter niet toetsbaar geformuleerd, zodat uit de resultaten van de jeugdverenigingen moeilijk conclusies kunnen worden getrokken over het doelbereik van het subsidie-instrument. Ook tijdens het subsidieproces worden de doelstellingen van de verenigingen en de beleidsdoelstellingen niet gekoppeld.

Besparingen op het subsidiebudget en nieuwe ontvankelijke subsidieaanvragen, leidden sinds 2015 tot een globale vermindering van de subsidies aan de jeugdverenigingen. De vermindering werd vooral doorgerekend aan de jeugdverenigingen met bijzondere opdracht. Vier van deze verenigingen moesten de samenwerkingsovereenkomst al aanpassen. Nieuwe erkenningen kunnen leiden tot een verdere vermindering van de subsidies voor alle verenigingen.

Uitvoering subsidiëring

De subsidieregelgeving wordt correct uitgevoerd en de administratie begeleidt de jeugdverenigingen bij hun aanvraag en hun verantwoording. De subsidietoekenning kent nog verbeterpunten, zoals een betere onderbouwing van het aanvullend subsidiebedrag. Zo ontbreekt een duidelijk verband tussen de beoordelingscriteria en de hoogte van het bedrag, en toetst de administratie de gevraagde bedragen niet aan referentiekosten.

De subsidieovereenkomsten laten toe de werking van de jeugdverenigingen op te volgen. De doelstellingen zijn toetsbaar geformuleerd en de overige uitvoeringsmodaliteiten zijn duidelijk. Het is echter onduidelijk of en hoe de subsidieovereenkomsten de doelstellingen uit de beleidsnota aanpassen aan de effectief toegekende subsidiebedragen. Evenmin splitsen de overeenkomsten het subsidiebedrag analytisch uit over de doelstellingen, zodat het meestal niet mogelijk is een bedrag te koppelen aan een tekortkoming. Daardoor is de voorziene financiële sanctie meestal niet correct uitvoerbaar. De administratie kiest daarom voor een pragmatische oplossing, nl. de inhouding van het saldo.

De subsidieovereenkomsten maken geen onderscheid tussen de basissubsidie en de aanvullende subsidie. Daardoor is het onduidelijk welke activiteiten, bovenop de minimaal vereiste basismodules, de aanvullende subsidie rechtvaardigen. Dat leidt ook tot twee uiteenlopende controlemethodes per vereniging: een strikte formele controle voor de basismodules en een meer inhoudelijke controle voor de subsidieovereenkomst als geheel.

De administratie volgt de werking en de verantwoording van de verenigingen geregeld op. Een onderbouwde inspectieplanning moet ervoor zorgen dat alle verenigingen minstens eenmaal tijdens de subsidieperiode worden bezocht. Er bestaan sjablonen voor de controle van de verantwoordingsstukken, maar die worden nog niet volledig eenvormig ingevuld. De administratie toetst alle indicatoren uit de subsidieovereenkomst. De controleverslagen bieden echter onvoldoende inzicht in het doelbereik van de jeugdvereniging, onder meer doordat conclusies over de doelstellingen en over de volledige uitvoeringsperiode ontbreken.

De administratie bezorgt de inspectieverslagen integraal aan de jeugdverenigingen. De mededeling van de resultaten van de jaarlijkse controle op de verantwoording focust vooral op tekortkomingen. Daarbij is het niet altijd duidelijk welke indicatoren onvoldoende gerealiseerd zijn en in hoeverre de administratie de motivatie of compensatie van de jeugdverenigingen aanvaardde.

Voor politieke jongerenbewegingen is er geen overeenkomst en zijn de subsidievoorwaarden formeel en objectief toetsbaar. De controle verloopt correct en de mededeling van de resultaten ervan is vrij uitgebreid.

Behalve voor de politieke jongerenbewegingen, past de administratie de voorziene sancties niet altijd toe als de erkennings- of subsidievoorwaarden niet zijn vervuld. De administratie behandelt de bezwaren tegen haar beslissingen ernstig en grondig, maar de motivatie van de minister om de voorgestelde sancties niet uit te voeren, is onvoldoende.

Evaluatie van de subsidieovereenkomsten en het subsidieproces

De administratie gebruikt de informatie uit de controle-activiteiten momenteel vooral voor de bijsturing van de werking van de jeugdverenigingen en van de eigen werking. Het gebruik ervan bij de beoordeling van subsidieaanvragen voor de volgende subsidieperiode is onduidelijk. De adviezen verwijzen zelden naar de aflopende subsidieperiode en slechts uitzonderlijk worden de intenties uit de beleidsnota van de jeugdvereniging getoetst aan de uitvoering van de vorige subsidieovereenkomst. De informatie uit controleverslagen en inspecties wordt niet systematisch geaggregeerd tot globale, organisatieoverschrijdende conclusies.

Doelbereik van de subsidiëring

Aangezien de controle niet leidt tot een conclusie op het niveau van de doelstellingen uit de subsidieovereenkomsten of de uitvoering over de volledige subsidieperiode, biedt zij onvoldoende inzicht in het doelbereik van de jeugdverenigingen. Evaluaties van de resultaten van het subsidiebeleid vonden nog niet plaats. Onderzoeken naar de verschillende types jeugdverenigingen en jeugdwerk en het aanbod voor specifieke groepen legden tot op heden geen verband met de subsidiëring.

De administratie stelt een lijst op met thema's waarop de verenigingen inzetten in hun subsidieovereenkomsten en registreert voor elk thema welke verenigingen daarvoor doelstellingen of activiteiten formuleren. Zij analyseert echter niet in hoeverre de gesubsidieerde jeugdverenigingen bijdragen aan de doelstellingen van het jeugdbeleid.

Op grond van een eigen methode concludeerde het Rekenhof dat een meerderheid van de onderzochte overeenkomsten voldoende uitvoering kreeg. Alle verenigingen, op twee na, haalden meer strategische doelstellingen, maar slechts een minderheid haalde ze allemaal.

Voor elke onderzochte jeugdvereniging kon het Rekenhof een verband leggen tussen de werking en een of meer doelstellingen uit het Vlaams Jeugdbeleidsplan 2010-2014. De subsidie bleek het meest bij te dragen tot vier van de vierentwintig strategische doelstellingen uit dit plan: zorgen voor een vrijetijdsaanbod voor maatschappelijk kwetsbare kinderen, competenties ontwikkelen van jongeren in de vrije tijd, competenties ontwikkelen in omgaan met diversiteit en kunst en cultuur in het dagelijkse leven integreren.

Reactie van de minister

De minister ging akkoord met de meeste bevindingen. Hij informeerde over enkele nieuwe ontwikkelingen en over voornemens van de administratie die aan bepaalde opmerkingen moeten tegemoetkomen. Wat de koppeling tussen subsidiëring en doelstellingen van het jeugdbeleid betreft, wees de minister op de terughoudendheid van het Vlaams Parlement ten aanzien van een instrumentalisering van het jeugdwerk.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

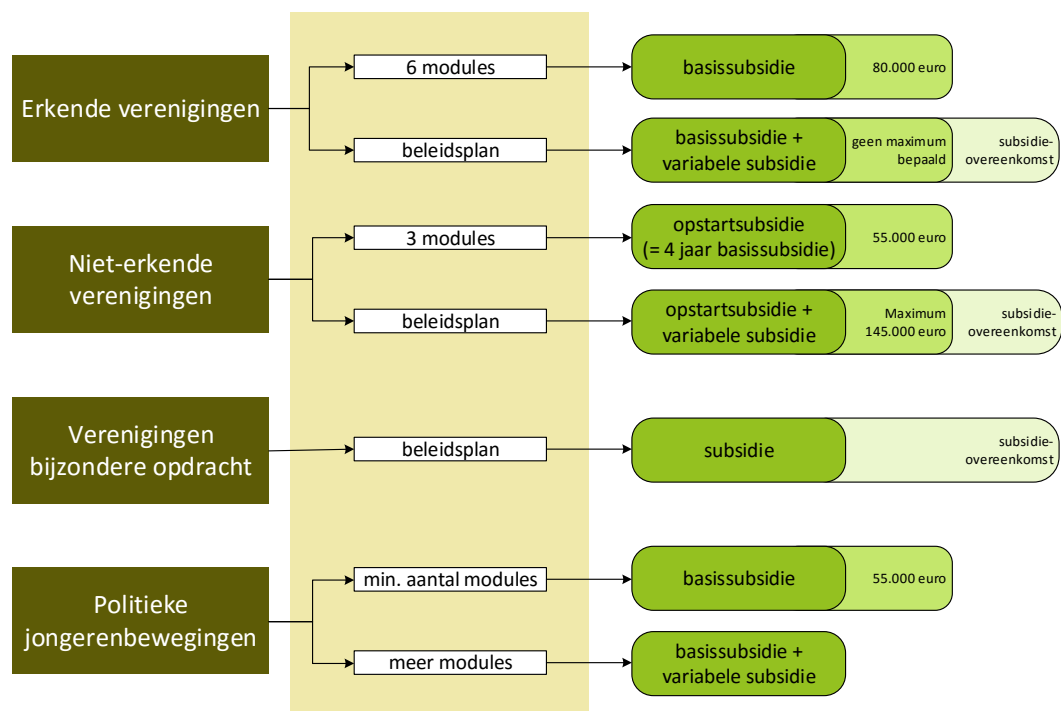
1.1 Onderzoeksdomein

De Vlaamse Regering legt in de verschillende beleidsdomeinen de prioritaire doelstellingen voor het jeugdbeleid vast in een vierjaarlijks jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan. Samen met dit plan vormt de subsidiëring van verenigingen die actief zijn in de jeugdsector, een van de belangrijkste beleidsinstrumenten. Deze jeugdverenigingen zijn ingedeeld in vier werkvormen: landelijk georganiseerde jeugdverenigingen (LJV); verenigingen Informatie en Participatie (VIP); cultuureducatieve verenigingen (CEV) en politieke jongerenbewegingen. De erkenning en subsidiëring van de LJV, VIP en CEV zijn gelijklopend. Erkende verenigingen kunnen een basissubsidie krijgen, waarvan het bedrag voor alle verenigingen hetzelfde is (tot 2013: 55.000 euro¹, vanaf 2013: 80.000 euro²). Daarvoor moeten zij ten minste zes modules realiseren. De modules beschrijven de activiteitenpakketten eigen aan elk type van jeugdvereniging, en bepalen de minimumomvang, het bereik (deelnemers) en de eventuele spreiding. Niet erkende verenigingen die minstens drie modules realiseren, kunnen een beroep doen op een opstartregeling, waarbij ze gedurende maximaal vier jaar een (lagere) basissubsidie krijgen (vanaf 2013: 55.000 euro). Daarna kunnen ze enkel nog gesubsidieerd worden als ze overgaan tot een volledige werking met zes modules. Alle verenigingen die een basissubsidie krijgen en een beleidsplan indienen voor vier jaar, kunnen eveneens een variabele aanvullende subsidie-enveloppe aanvragen. Met verenigingen die een variabele subsidie ontvangen, sluit de Vlaamse Regering een subsidieovereenkomst die de strategische (SD) en operationele doelstellingen (OD) en de bijhorende resultaats- en inspanningsindicatoren bepaalt, alsook het subsidiebedrag.

¹ Decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid.

² Decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, in werking sinds 1 januari 2013.

Figuur 1 – Soorten subsidies, voorwaarden en bedragen volgens decreet 2012



In de periode 2014-2017 subsidieerde Vlaanderen aanvankelijk 87 jeugdverenigingen. In 2015 steeg het aantal gesubsidieerde verenigingen tot 93. Daarvan ontvangen de meeste een aanvullende subsidie tot en met 2017. Achttien verenigingen ontvangen alleen een basissubsidie³.

Politieke jongerenbewegingen worden niet erkend en ontvangen een subsidie, die bestaat uit een vaste basissubsidie en een aanvullend subsidiebedrag indien ze meer dan het minimum-aantal modules realiseren. Met deze verenigingen sluit de overheid geen subsidieovereenkomst. In 2015 ontvingen zeven politieke jongerenbewegingen een subsidie.

Ten slotte zijn er vijf verenigingen met een bijzondere opdracht:

- De Ambrassade, een ondersteuningsorganisatie voor de jeugdsector en de Vlaamse Jeugdraad;
- JINT, een coördinatieorgaan voor internationale jongerenwerking;
- het Kenniscentrum kinderrechten, dat de kennis over de rechten van het kind op nationaal en internationaal niveau moet verhogen;
- de Kinderrechtcoalitie, die rapporteert over de wijze waarop Vlaanderen de rechten van het kind naleeft;
- de Vereniging Vlaamse Jeugddiensten, een ondersteuningsorganisatie voor de gemeentelijke en provinciale jeugddiensten.

Op basis van hun beleidsplan ontvangen deze verenigingen een subsidie-enveloppe voor vier jaar. Ze sluiten een samenwerkingsovereenkomst met de Vlaamse Regering, die de SD en OD met bijbehorende indicatoren bepaalt.

³ De basissubsidie is niet aan een periode gebonden. Ze wordt uitbetaald zolang de vereniging aan de erkenningsvoorwaarden voldoet.

Uit onderzoek in 2013 bleek dat 45,9% van de veertien- tot dertigjarigen lid was van een jeugdbeweging of vroeger lid was geweest; 19,4% was lid van een jeugdhuis of jeugdclub of was lid geweest. De gesubsidieerde jeugdverenigingen bieden zelf activiteiten aan of ondersteunen als koepel de lokale afdelingen. De subsidies stellen deze verenigingen dus in de mogelijkheid duizenden jongeren een vrijetijdsaanbod of vorming aan te bieden.

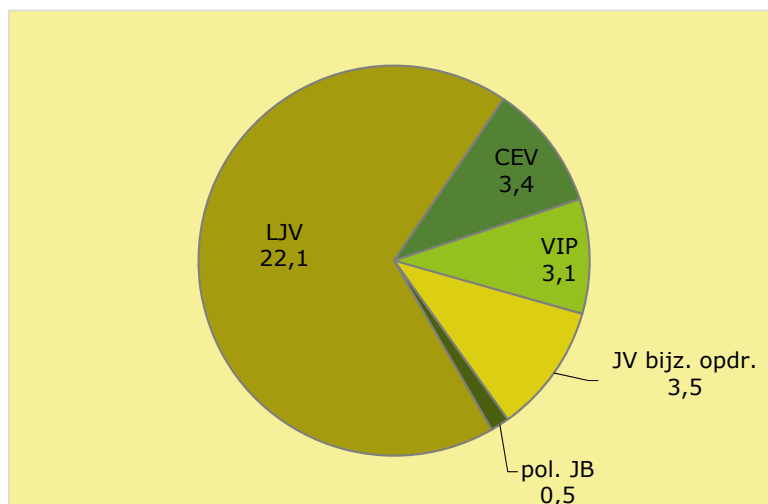
Het budget 2016 voor het jeugdbeleid bedraagt 42,3 miljoen euro⁴, waarvan 79,2%, zijnde 33,4 miljoen euro, bestemd is voor de uitvoering van het decreet Vlaams Jeugd- en Kinderrechtenbeleid. Daarvan is 32,5 miljoen euro bestemd voor basis- en werkingssubsidies aan jeugdverenigingen⁵. Die zijn als volgt verdeeld:

Tabel 1 – Basis- en werkingssubsidies voor jeugdverenigingen (in duizenden euro)

Soort vereniging	Vastleggingskredieten 2016
Landelijke georganiseerde jeugdverenigingen	22.063
Cultuureducatie verenigingen	3.364
Verenigingen Informatie en Participatie	3.075
Jeugdverenigingen met bijzondere opdracht	3.549
Politieke jongerenbewegingen	482
Totaal	32.533

Bron: initiële begroting 2016 en administratie Jeugd

Grafiek 1 –Verdeling subsidies volgens soort vereniging (in miljoen euro)



⁴ De kosten voor voorbereiding en coördinatie van het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan zijn opgenomen in de werkingkosten van de administratie. Andere instrumenten voor het Vlaamse jeugdbeleid zijn:

- Subsidiering van jeugdverblijven (budget 2016: 5,8 miljoen euro)
- Jeugdbeleid in Brussel en de rand (budget 2016: 1,3 miljoen euro)
- Uitleendienst voor kampeermateriaal (dotatie 2016: 962 duizend euro)

De middelen voor lokaal jeugdbeleid zijn vanaf 2016 overgedragen naar het gemeentefonds. Sindsdien kunnen de lokale besturen daar vrij over beschikken.

⁵ De rest van het budget is bestemd voor projectsubsidies.

De audit bestrijkt het toezicht op de subsidiebesteding in de afgelopen periode 2010-2013⁶ en de toekenning van de subsidie-enveloppes voor de lopende periode 2014-2017. De subsidietoekenningen worden geregeld door het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid (hierna: decreet 2012). Voor het toezicht was nog de vroegere reglementering, het decreet van 18 juli 2008 houdende het voeren van een Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid (hierna: decreet 2008), van toepassing. De wijzigingen in de regelgeving zijn niet van die aard dat uitvoering, controles en evaluaties van de vorige periode niet meer bruikbaar zijn voor de nieuwe subsidieperiode.

De afdeling Jeugd van het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM) staat in voor het volledige beheer van de subsidiedossiers, van aanvraag tot toezicht en betaling. Een adviescommissie met experts in jeugd, jeugdwerk en kinderrechten adviseert de minister over de toekenning van de variabele subsidies aan verenigingen⁷. De administratie staat de adviescommissie bij. Zij formuleert zelf ook een advies over de subsidieaanvragen.

1.2 Onderzoeksaanpak

De audit ging uit van de volgende onderzoeksvragen:

1. Is de subsidiëring voldoende gerelateerd aan de doelstellingen van het Vlaams jeugdbeleid en is de vertaling in begrotingsmiddelen onderbouwd?
2. Verloopt de subsidiëring rechtmatig en doelgericht?
3. Wat zijn de resultaten van de subsidiëring? Gebruikt het agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen (SCWJV) de informatie uit het toezichtproces voor globale evaluatie en bijsturing van het subsidiesysteem?

Analyse van beleids- en begrotingsdocumenten en van de regelgeving gaf het Rekenhof inzicht in de doelstellingen van het jeugdbeleid en van de subsidie, en in de raming van de begrotingsmiddelen. De organisatie van de subsidietoekenning en -opvolging ging het na in beheersdocumenten en interviews met verantwoordelijke ambtenaren van de afdeling Jeugd. De concrete uitvoering van de subsidiëring en de benutting van informatie uit het subsidieproces voor bijsturing van de gesubsidieerde verenigingen, bleek uit dossieronderzoek. Het Rekenhof heeft 23 subsidiedossiers onderzocht voor jeugdverenigingen die al in de vorige subsidieperiode (2010-2013) werden gesubsidieerd, om de volledige cyclus (afrekening voorbij subsidieperiode – aanvraag en toekenning nieuwe subsidieperiode 2014-2017) te kunnen beoordelen (zie het overzicht in bijlage 1).

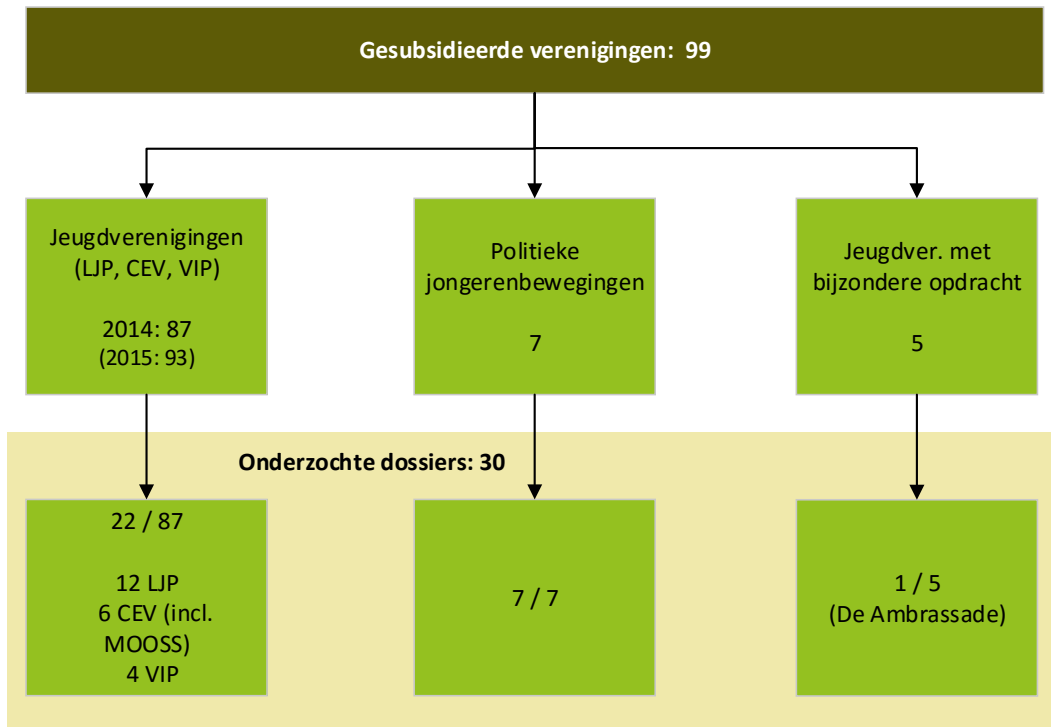
Omdat geen evaluaties van de subsidiëresultaten beschikbaar waren, ging het Rekenhof zelf na of (en in welke mate) de doelstellingen uit de subsidieovereenkomsten bereikt zijn. Vervolgens heeft het een verband gelegd tussen de resultaten van individuele verenigingen, die naar voren kwamen in de evaluatie door de administratie, en de doelstellingen van het jeugdbeleid. Het Rekenhof hanteerde de beleidsdoelstellingen die golden op het ogenblik dat de overeenkomst werd gesloten, met name de doelstellingen uit het VJBP 2010-2014. Een beschrijving van de methodiek is opgenomen in bijlage 2.

⁶ Enkele verenigingen zijn pas ingestapt in 2011 of 2012.

⁷ Voor de verenigingen met bijzondere opdracht en de politieke jongerenbewegingen voorziet de regelgeving niet in een advies van de adviescommissie.

Bij de politieke jongerenbewegingen, waarvoor sinds 2014 een afzonderlijke regeling geldt, heeft het Rekenhof alle zeven dossiers onderzocht (zie bijlage 1). Aangezien hun subsidie louter steunt op het aantal gerealiseerde modules, heeft het alleen de rechtmatigheid van de subsidietoekenning, -verantwoording en -controle onderzocht. Er bestaan immers geen concrete doelstellingen en indicatoren, aan de hand waarvan het doelbereik kan worden vastgesteld.

Figuur 2 – Aantal gesubsidieerde verenigingen en onderzochte dossiers



Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 2 september 2014 aan bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de minister van jeugd en de administrateur-generaal van het agentschap SCWJV⁸. In het kader van de tegensprekelijke procedure deelde het zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 29 maart 2016 mee aan de secretaris-generaal van het departement en aan de Vlaamse minister van Jeugd. De minister antwoordde, in overleg met zijn administratie, op 13 mei 2016. Zijn antwoord is opgenomen als bijlage 4 en wordt kort besproken in hoofdstuk 7.

⁸ Sinds 1 april 2015 is dit agentschap opgeheven en zijn de afdelingen geïntegreerd in het Departement CJSM.

HOOFDSTUK 2

Doelgerichtheid van het subsidie-instrument

2.1 Doelstellingenkader

De doelmatigheid van een overheidsmaatregel, *in casu* subsidiëring, kan alleen worden nagegaan als de overheid daarvoor doelstellingen heeft bepaald. De maatregel moet passen in de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid. Er moet dus kunnen worden nagegaan in hoeverre de subsidiëring bijdraagt aan de doelstellingen die de beleidsdocumenten formuleren.

Beleidsnota en beleidsbrieven

De opeenvolgende ministers schoven de jeugdverenigingen naar voren als prioriteit en belangrijke actor voor hun jeugdbeleid⁹. De ministers onderkenden in hun beleidsnota verschillende positieve (neven)effecten van het jeugdwerk en de jeugdverenigingen¹⁰: vorming van gemeenschaps- en burgerzin, persoonlijkheidsvorming, ontwikkeling van competenties en sociale vaardigheden, bevordering van levenslang en levensbreed leren, het constructief leren omgaan met diversiteit, enz. Hun beleidsnota's formuleerden dan ook telkens een doelstelling voor de ondersteuning van jeugdverenigingen¹¹. Wat zij precies verwachtten van deze jeugdverenigingen en welke bijdrage ze kunnen leveren aan de doelstellingen van het jeugdbeleid, is echter niet duidelijk.

De vorige minister van Jeugd vermeldde de jeugdverenigingen alleen bij de *SD kinderen en jongeren de ruimte geven om zich te verenigen en te engageren*. In de huidige beleidsnota Jeugd komt de rol van de verenigingen concreter aan bod. De landelijke structuren moeten de jonge vrijwilligers in het jeugdwerk ondersteunen (OD 1.1.7). De CEV moeten instrument zijn voor het inzetten op cultuur voor en door jongeren (OD 2.1.3). De VIP spelen een rol bij het werken aan mediawijsheid bij kinderen en jongeren (OD 4.1.2). Van de jeugdverenigingen met bijzondere opdracht vermeldt de nota De Ambassade als instrument voor jongereninformatie (OD 4.1) en JINT als instrument voor het internationaal oriënteren van jeugdwerk en jongeren (OD 3.1).

⁹ Beleidsnota Jeugd 2009-2014, p. 14: De aandacht van de Vlaamse Regering voor het verenigingsleven vormt dan ook de kern van mijn beleidsnota.

Beleidsnota Jeugd 2014-2019, p. 3 en 5: In mijn jeugdbeleid zal ik daarom prioritair inzetten op het jeugdverenigingsleven. Ik vind het belangrijk om de verenigingen zoveel als mogelijk te blijven ondersteunen.

¹⁰ Beleidsnota 2009-2014, p. 14 en Beleidsnota 2015-2019, p. 6.

¹¹ Beleidsnota Jeugd 2009-2014: OD 1.2. de vrijwilliger in het jeugdwerk maximaal ondersteunen door (...) het verenigingsleven actief, structureel en projectmatig te blijven ondersteunen. Beleidsnota 2015-2019: OD 1.1.8 prioritair inzetten op het jeugdverenigingsleven.

De ministers beklemtonen het aspect vrijetijdsbesteding en de experimenteeruimte van het jeugdwerk, waardoor dat niet kan worden teruggebracht tot een vehikel om allerlei beleidsdoelstellingen mee te realiseren. Niettemin dienen de subsidies voor jeugdverenigingen te kaderen in jeugdbeleidsdoelstellingen. Bij de bespreking van het ontwerpdecreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, stelde de minister trouwens dat de overheid zich met structurele subsidies aan jeugdverenigingen verzekert van de steun van een sterk middenveld voor de realisatie van haar beleid¹².

De beleidsbrieven halen bij verschillende doelstellingen wel activiteiten aan van jeugdorganisaties met een bijzondere opdracht (bijvoorbeeld De Ambrassade), specifieke jeugdverenigingen of jeugdverenigingen in het algemeen.

De begroting 2013 heeft het verband tussen de begrotingsartikelen en de doelstellingen uit de beleidsnota 2009-2013 toegelicht. De middelen van het begrotingsartikel voor het Vlaams Jeugd- en Kinderrechtenbeleid, bestemd voor werkings- en projectsubsidies, werden volgens die toelichting ingezet voor zes van de acht SD en voor veertien van de negentien OD¹³. De toelichting bij de begroting 2016 legt het verband tussen deze middelen en zeven van de negen OD uit de beleidsnota 2014-2019 en, meer specifiek, dertien van de 35 vermelde acties¹⁴.

Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan

Krachtens het decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid van 20 januari 2012, legt de Vlaamse Regering haar prioritaire doelstellingen voor de beleidsperiode vast in het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan, dat alle bevoegdheden en resultaatsindicatoren bepaalt¹⁵. Hoewel dit plan de doelstellingen, initiatieven en maatregelen van de Vlaamse Regering zelf bevat, is het logisch dat de instrumenten die de minister bevoegd voor jeugd inzet, zoals subsidiëring, mee bijdragen aan (sommige van) deze doelstellingen. Het Vlaams jeugdbeleidsplan 2010-2014 gaf echter bij geen enkele doelstelling aan welke bijdrage de jeugdverenigingen konden leveren of hoe de subsidiëring erin paste. Het Vlaams jeugdbeleidsplan 2015-2019 vermeldt jeugdverenigingen wel regelmatig bij de acties ter realisatie van de SD en OD. Zo legt het een verband met acht van de twaalf SD en twaalf van de 34 OD. Het heeft de verwachte bijdrage van de jeugdverenigingen echter weinig geconcretiseerd. Zelden stelt het een indicator voor de jeugdverenigingen.

Het eindverslag over het Vlaams jeugdbeleidsplan 2010-2014 en het Vlaams actieplan kinderrechten 2011-2014, verwijst ook naar activiteiten van gesubsidieerde jeugdverenigingen. Het haalt De Ambrassade, het steunpunt voor de jeugdsector, aan bij de realisatie van de SD 2 (jeugdinformatie), 4 (omgaan met diversiteit), 13 (competenties ontwikkelen), 16 (integreren van kunst en cultuur), 19 (actor in de publieke ruimte), 21 (verlaging administratieve last) en 23 (waardering voor engagement van kinderen en jongeren) en SD 2 van het Vlaams ac-

¹² Commissieverslag van 22 december 2011, Stuk 1363 (2011-2012) – Nr. 5, p. 9.

¹³ SD 1, OD 1.2, 1.3 en 1.4; SD 2, OD 2.1 en 2.2; SD 3, OD 3.1-3.4; SD 4, OD 4.1 en 4.2; SD 6, OD 6.1 en 6.3; SD 7, OD 7.1.

¹⁴ OD 1.1, actie 1.1.7 en 1.1.8; OD 1.2, actie 1.2.3 en 1.2.4; OD 2.1, actie 2.1.1, 2.1.2 en 2.1.3; OD 2.2, actie 2.2.1 en 2.2.2; OD 3.3, actie 3.3.1 en 3.3.2; OD 4.1, actie 4.1.1 en OD 4.2, actie 4.2.2.

¹⁵ In het decreet van 2008 werd dit aangeduid als het Vlaams Jeugdbeleidsplan, met bijzondere aandacht voor de rechten van het kind. Later werd een apart Vlaams Actieplan Kinderrechten opgemaakt. Ter uitvoering van het huidige decreet wordt vanaf 2015 een geïntegreerd beleidsplan opgemaakt. In dit rapport wordt verder de term Vlaams Jeugdbeleidsplan (VJBP) gebruikt.

tieplan kinderrechten (kinderrechteneducatie en -informatie). De jeugdverenigingen in het algemeen worden vermeld onder de doelstellingen 4 en 16. Er wordt ook verwezen naar de activiteiten van specifieke jeugdverenigingen bij de doelstellingen 4 en 12 (mediawijsheid) van het Vlaams jeugdbeleidsplan en de doelstellingen 2 en 3 (participatief werken) van het Vlaams actieplan kinderrechten.

Decreet

Het decreet van 2008 bepaalde dat de subsidiëring van de VIP tot doel had de participatie van de jeugd aan het beleid van overheden, publieke en private organisaties en instellingen te bevorderen, de beeldvorming over de jeugd te stimuleren en tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van of over de jeugd. Het doel van de subsidiëring van de CEV was de culturele competentie van de jeugd verhogen, de creativiteit van de jeugd stimuleren en de participatie van de jeugd aan het cultuuraanbod verhogen.

Het decreet van 2012 vermeldde specifieke doelstellingen voor de VIP, de CEV en de politieke jongerenbewegingen.

De VIP moeten een of meer van de volgende doelstellingen vervullen:

- een kwaliteitsvol informatieaanbod voor of over de jeugd of over de rechten van het kind maken of overbrengen;
- participatieprocessen van de jeugd in het beleid van overheden of instellingen begeleiden, met als doel de jeugd te betrekken bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van het beleid van overheden of instellingen;
- mediaproductie door en over de jeugd begeleiden.

De CEV hebben hoofdzakelijk als doel:

- de artistieke creativiteit van de jeugd stimuleren;
- de jeugd de taal van de kunsten leren begrijpen en gebruiken.

De politieke jongerenbewegingen ontvangen subsidies als ze de jeugd stimuleren actief burgerschap op te nemen en als ze de jeugd sensibiliseren en vormen met het oog op participatie in de politieke besluitvorming, de werking van een politieke partij en het maatschappelijk debat.

Voor de subsidiëring van LJV bepaalt de regelgeving geen specifieke doelstelling. Aangezien de LJV aan jeugdwerk doen, mag worden aangenomen dat de subsidiëring minstens de algemene doelstelling beoogt die blijkt uit de definitie van jeugdwerk, met name de bevordering van de algemene en integrale ontwikkeling van de jeugd die eraan deelneemt¹⁶.

Voor elk van de vijf verenigingen met bijzondere opdracht bepaalt het decreet specifieke doelstellingen.

¹⁶ Artikel 2, 8°, van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid: jeugdwerk is sociaal-cultureel werk op basis van niet-commerciële doelen voor of door de jeugd van drie tot en met dertig jaar, in de vrije tijd, onder educatieve begeleiding en ter bevordering van de algemene en integrale ontwikkeling van de jeugd die daaraan deelneemt op vrijwillige basis.

De subsidiedoelstellingen in het decreet zijn alleen geoperationaliseerd in de individuele subsidieovereenkomsten. Deze subsidieovereenkomsten bevatten concrete doelstellingen voor elke vereniging, die kaderen in de algemene decretale subsidiedoelstellingen. Doordat deze algemene subsidiedoelstellingen niet toetsbaar zijn, is het niet mogelijk uit de individuele resultaten van de jeugdverenigingen conclusies te trekken over het doelbereik van het subsidie-instrument op Vlaams niveau.

Het subsidieproces voorziet niet in een koppeling van de beleidsdoelstellingen en de doelstellingen van de verenigingen. Uit het dossieronderzoek bleek dat enkele verenigingen zelf die koppeling maakten. Administratie en adviescommissie apprecieerden deze inspanning, maar namen geen initiatief om ze als best practice te verspreiden of te gebruiken in een eigen evaluatiemodel.

De politieke jongerenbewegingen ontvangen hun subsidies niet op grond van doelstellingen of indicatoren. Zij dienen geen beleidsplan in, maar moeten voldoen aan een aantal objectieve subsidievoorwaarden. Het aantal modules dat ze realiseren, bepaalt het subsidiebedrag.

2.2 Budgettair kader

Voor de nieuwe subsidieperiode 2014-2017 steeg het totaalbudget voor subsidies in het kader van het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid¹⁷ licht. De begrotingskredieten (voor vastleggingen) stegen in 2014 met 2,6% ten opzichte van 2010 en met 4,6% ten opzichte van 2013. Na de besparingen in 2015 bedroeg de stijging 0,9% ten opzicht van 2010 en 2,8% ten opzichte van 2013¹⁸.

Tabel 2 – Subsidiebudget Vlaams Jeugd- en Kinderrechtenbeleid 2010-2015 (in duizenden euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jeugdverenigingen	32.548	32.069	31.857	31.949	32.914	32.365
Politieke verenigingen	/	/	/	/	498	482
Totaal	32.548	32.069	31.857	31.949	33.412	32.847

Bron: aangepaste algemene uitgavenbegrotingen 2010-2015

Het aantal gesubsidieerde verenigingen bleef ongeveer gelijk tegenover de vorige subsidieperiode. Vijf gesubsidieerde jeugdverenigingen fuseerden vanaf 2014 tot twee verenigingen. Het aantal verenigingen met bijzondere opdracht daalde doordat het Steunpunt Jeugd, het Vlaams Informatiepunt en de Jeugdraad sinds 2013 zijn opgenomen in één organisatie, De Ambassade.

¹⁷ Behalve werkingssubsidies voor jeugdverenigingen en verenigingen met bijzondere opdracht, worden op dit krediet ook projectsubsidies aangerekend. Het gaat om een zeer beperkt bedrag.

¹⁸ Bij het afsluiten van de audit waren het definitieve budget en het aantal gesubsidieerde verenigingen voor 2016 nog niet gekend.

Tabel 3 – Aantal gesubsidieerde jeugdverenigingen 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LJV	65	64	65	65	60	62
CEV	11	11	10	10	15	18
VIP	25	25	24	23	12	13
Politieke	-	-	-	-	7	7
Subtotaal	101	100	99	98	94	100
Bijzondere opdracht	7	7	7	5	5	5
Totaal	108	107	106	103	99	105

Bron: website afdeling Jeugd

Toen de administratie en de adviescommissie de minister in het voorjaar van 2013 adviseerde over de subsidietoekenning 2014-2017, was het beschikbare budget voor 2014 nog niet gekend. Tijdens de informatievergaderingen over het nieuwe decreet in september 2012, deelde de administratie de verenigingen mee dat zij geen stijging van het totale budget verwachtte. De administratie ging uit van het geïndexeerde budget 2013, aangevuld met de middelen van de provinciale subsidies, die de Vlaamse overheid overnam. Na afloop van de adviesprocedure bleek dat het totaal van de geadviseerde bedragen binnen het budget bleef en er nog een beperkte ruimte was voor subsidies aan nieuwe verenigingen, waarvoor de procedure pas in het najaar van 2013 werd afgerond. Voor de politieke verenigingen is er een apart begrotingskrediet. Voor 2014-2017 steunt de omvang ervan op de subsidies 2013, aangevuld met basissubsidiemiddelen voor twee nieuwe verenigingen die een aanvraag hadden ingediend.

De minister besliste over de subsidiebedragen vóór het budget 2014 vastlag (juni-juli 2013). Het begrotingskrediet volgde de berekening uit het advies van de administratie, maar zonder de indexering. Dat krediet volstond om ook de subsidietoekenning aan de vier nieuwe verenigingen te betalen en het liet nog ruimte voor projecten.

De algemene besparingsmaatregelen in de Vlaamse Gemeenschap troffen ook het krediet voor het jeugd- en kinderrechtenbeleid in de begroting 2015. Tegelijk voldeden zes nieuwe verenigingen vanaf 2015 aan de erkenningsvoorwaarden en twee verenigingen aan de voorwaarden voor een opstartsubsidie. Het totale budget moest bijgevolg verdeeld worden over meer verenigingen. De subsidies per vereniging daalden zo met 1,1%. De besparing trof vooral de verenigingen met bijzondere opdracht. Hun subsidie daalde met 10-20%, behalve voor JINT. De enveloppe voor de politieke verenigingen daalde met 3,5%.

Voor 2014-2017 steunde het totale subsidiebudget dus niet op een inschatting van het aantal aanvragen en de vereiste subsidies, maar op de historische enveloppe, aangevuld met de provinciale middelen. De toename van het aantal erkende verenigingen en de besparingen leidden ertoe dat verenigingen al in het tweede jaar van hun subsidieovereenkomst geconfronteerd werden met minder middelen voor de uitvoering van hun engagementen. Bij vier verenigingen met bijzondere opdracht werd de overeenkomst daarom aangepast.

Ook in 2015 dienden enkele nieuwe verenigingen een erkenningsaanvraag in. Als een aantal daarvan voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, zal opnieuw een subsidievermindering bij de andere verenigingen nodig zijn, aangezien het totaalbudget gelijk blijft. Dit probleem kan nog versterkt worden als de nieuw gesubsidieerde verenigingen ook een aanvullende subsidie

aanvragen tot 2017, op grond van een beleidsplan. Daarom heeft het programmadecreet vanaf 2016 de opstartregeling en de mogelijkheid om tussentijds een beleidsnota in te dienen, geschrapt¹⁹. Nieuwe erkenningen kunnen er echter nog toe leiden dat de subsidie-enveloppes verder dalen om bijkomende basissubsidies te kunnen betalen.

2.3 Conclusies

Hoewel de jeugdverenigingen prioritair zijn voor het jeugdbeleid, leggen de beleidsdocumenten zelden een verband tussen de subsidiedoelstellingen in de regelgeving en de doelstellingen van het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleid. In tegenstelling tot zijn voorganger, heeft de huidige minister aangegeven voor welke doelstellingen hij een bijdrage verwacht van de jeugdverenigingen, maar hij formuleerde die bijdrage weinig concreet. De subsidietoekenning maakt evenmin een koppeling met de beleidsdoelstellingen. De beleidsbrieven en de verslagen over de uitvoering van het VJBP verwijzen nochtans sporadisch naar de inbreng van ondersteunde jeugdverenigingen. Dat toont aan dat van hen toch een bijdrage kan worden verwacht aan de realisatie van het jeugdbeleid, zonder afbreuk te doen aan hun autonomie.

Het subsidiebudget 2014-2017 steunt op de voorgaande enveloppe. Door de toename van het aantal verenigingen dat voldoet aan de erkenningsvoorwaarden, kan dit budget sinds 2015 de eerder toegekende subsidies niet meer garanderen. De besparingen versterken nog het tekort aan subsidiemiddelen, dat in 2015 hoofdzakelijk de jeugdverenigingen met bijzondere opdracht trof. De subsidieovereenkomst van deze verenigingen werd daarom aangepast aan het lagere subsidiebedrag.

¹⁹ Decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016, artikel 42 en 43.

HOOFDSTUK 3

Uitvoering subsidiëring

3.1 Subsidiëtoekenning

De regelgeving regelt de procedure voor de subsidiëtoekenning duidelijk en transparant. Dat houdt waarborgen in voor de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de subsidieaanvragers. De administratie voert de regelgeving ook correct uit, maar in de toepassing zijn nog verbeteringen mogelijk om te komen tot een beter onderbouwde subsidiëring.

Dienstverlening door de administratie

De administratie informeerde de jeugdverenigingen, al dan niet gesubsidieerd, uitgebreid over de inhoud en gevolgen van de nieuwe regelgeving in 2012. Zo verzorgde ze in mei 2012 een presentatie over de opmaak van een beleidsnota in het kader van het vormingstraject dat het steunpunt jeugd had opgezet voor jeugdverenigingen. In september 2012 organiseerde ze een informatievergadering. Ook gaf zij in november 2011 al een eerste informatievergadering aan de CEV en de VIP. Die verenigingen zouden immers de meeste veranderingen ondergaan door de decreetwijziging.

De administratie begeleidt de verenigingen ook bij hun aanvraag en hun verantwoording. Ze bezorgde in 2012 aan de toenmalig gesubsidieerde verenigingen tijdig (ongeveer zes maanden voor indiening) een formulier voor de aanvraag van een werkingssubsidie en een leidraad voor de indiening van de beleidsnota. Deze verenigingen waren op dat moment de enige die een subsidieaanvraag op basis van de nieuwe regelgeving konden indienen²⁰. In september 2012 volgde nog een aangepaste handleiding²¹, die hoofdzakelijk de voorwaarden voor de modules behandelde en toelichtte hoe de verenigingen ze moesten aantonen. In 2014 is deze handleiding vervangen door een leidraad voor de indiening van een aanvraag tot erkenning of subsidiëring, aangepast voor elk type vereniging en raadpleegbaar op de website van de afdeling Jeugd. De administratie stelde ook een sjabloon ter beschikking voor de indiening van de aanvraag, dat duidelijk aangaf welke gegevens de verenigingen moesten bezorgen, volgens welke timing en bij welke dienst.

Kwaliteit van de advisering en beslissing

De beslissingsprocedure verloopt transparant en uniform. De administratie bevestigt de ontvangst van de aanvraag en informeert de verenigingen over het verdere verloop van de procedure. Zij motiveert de adviezen en subsidiebeslissingen en deelt ze tijdig mee.

²⁰ Verenigingen die nog niet gesubsidieerd werden, konden een eerste aanvraag indienen in de loop van 2013 voor een subsidie vanaf 2014.

²¹ Er was een handleiding voor elk van de drie types verenigingen.

Jeugdverenigingen die op grond van het decreet van 2008 erkend of gesubsidieerd waren, waren automatisch erkend na 1 januari 2013, tenzij ze daar uitdrukkelijk van afzagen of een aanvraag indienden als politieke jongerenvereniging²². De administratie hoefde bijgevolg geen erkenningsvoorwaarden te toetsen bij de subsidieaanvragen van deze verenigingen. Zij controleert wel de naleving van de voorwaarden voor de erkenning en de bijhorende basissubsidie bij de verantwoording, zoals gebruikelijk²³. De voorwaarden voor de aanvullende subsidie controleert de administratie wel bij de aanvraag. Daarbij toetsen de bevoegde adviescommissie en de administratie de ingediende beleidsnota's aan de voorwaarden en de zakelijke en inhoudelijke beoordelingscriteria uit het decreet. Bij gebrek aan een taakverdeling tussen beide beoordelingsorganen, zouden zij beide alle criteria moeten beoordelen. Voor de LJV maken zij beide een afzonderlijk advies op; voor de CEV en VIP maken ze op vraag van de adviescommissie een geïntegreerd advies op. Dat impliceert echter niet de formulering van een gelijklopend oordeel en voorstel. Slechts in vier van de tien onderzochte dossiers met geïntegreerde adviezen, stelden zij eenzelfde subsidiebedrag voor. In één advies liep de beoordeling van enkele criteria sterk uiteen.

De adviezen van de administratie zijn dikwijls grondiger dan die van de adviescommissie. In de twaalf dossiers met aparte adviezen behandelde de administratie altijd alle decreetale criteria en beoordeelde ze die duidelijk. Ze hanteert daarvoor een vast sjabloon, wat de onderlinge vergelijkbaarheid met andere dossiers ten goede komt. Het is ook altijd duidelijk hoe ze tot het voorgestelde subsidiebedrag komt. De kwaliteit van het advies van de adviescommissie was in acht van deze twaalf dossiers ontoereikend. De adviescommissie behandelde in drie dossiers niet alle criteria en gaf in vijf adviezen geen duidelijk oordeel over sommige besproken criteria. In drie dossiers was de berekening van het voorgestelde bedrag onduidelijk. De tien geïntegreerde adviezen waren meer gestroomlijnd en vertoonden daardoor minder verschil in de behandeling door de beide adviesorganen. Deze adviezen waren alle van een voldoende kwaliteit.

De administratie moet ook rekening houden met de wijze waarop de verenigingen invulling hebben gegeven aan hun verplichtingen in de vorige beleidsperiode²⁴. Dat komt in de adviezen echter zelden aan bod. In twee van de 23 dossiers wees het advies op een ontoereikende realisatie van de vorige subsidieovereenkomst. In zes andere dossiers vermeldde het advies evoluties of vergeleek het enkele indicatoren uit de beleidsnota van de vereniging met de realisaties in de afgelopen periode.

Bepaling van het subsidiebedrag

De basissubsidie is een vast bedrag waarop alle verenigingen recht hebben die voldoen aan de duidelijk omschreven, objectieve erkenningsvoorwaarden. Voor de bepaling van het aanvullend subsidiebedrag laat de regelgeving veel discretionaire ruimte²⁵. Het decreet stelt de inhoudelijke en zakelijke beoordelingscriteria vast die de hoogte van dit bedrag moeten bepalen. Voor de verenigingen met bijzondere opdracht berust de bepaling van het volledige subsidiebedrag op hun beleidsnota en de beoordelingscriteria. Deze criteria zijn vaag en laten

²² Decreet 2012, artikel 19, §1.

²³ De eerste keer bij de verantwoording over 2013, het eerste jaar van de nieuwe erkenning.

²⁴ Artikel 17, §2 van het decreet.

²⁵ Voor de LJV beperkte het decreet van 2012 de beslissingsruimte. Voor de periode 2014-2017 moet de aanvullende variabele subsidie minstens 50% bedragen van de variabele subsidie toegekend in 2013 (Artikel 19, §1, 2^e alinea).

zonder verdere concrete invulling geen koppeling aan een bedrag toe. In de praktijk hanteert de administratie de beoordelingscriteria vooral voor het al dan niet toekennen van een variabele subsidie, niet om de hoogte van het subsidiebedrag te bepalen. In sommige adviezen toont zij een duidelijke band tussen subsidiebedrag en doelstellingen en financiële onderbouwing, maar in de meeste niet.

De administratie vraagt de verenigingen hun begrotingen te koppelen aan de inhoudelijke doelstellingen en bij elke OD de geschatte kosten en opbrengsten na te gaan. Een subsidiebedrag dat maximaal rekening houdt met deze berekening en de opmerkingen in het advies, behoudt dus de koppeling tussen bedrag en doelstellingen. Het bedrag dat de administratie voorstelde was in vijf van de 22 onderzochte dossiers (LJV, CEV, VIP) inderdaad gebaseerd op het bedrag dat de beleidsnota vroeg. De administratie corrigeerde dat vervolgens overeenkomstig het advies. Ook de adviescommissie volgde die werkwijze in vijf onderzochte dossiers. In de overige zeventien dossiers steunde het voorgestelde subsidiebedrag op de subsidie van de vorige periode, eventueel aangevuld met de middelen die vroeger door de provincies werden toegekend, en specifieke correcties op basis van het advies²⁶. Dit levert evengoed een objectieve en gemotiveerde berekening op, maar op die manier ontbreekt de directe koppeling met de doelstellingen van de vereniging.

In het algemeen is een gelijke behandeling van de verenigingen bij de subsidiebepaling moeilijk, doordat de ingediende begrotingskosten geen realiteitstoetsing ondergaan en de administratie geen referentiebedragen hanteert.

Verhaalrecht

De administratie respecteert het verhaalrecht van de verenigingen als principe. Zij informeert de verenigingen tijdig over het ontwerpadvies en de mogelijkheid een repliek in te dienen. In de definitieve adviezen behandelt zij deze repliek echter zelden. De meeste adviezen verwijzen er niet naar of slechts formeel, bijvoorbeeld met de standaardzin dat de ingediende repliek geen elementen bevatte om het advies bij te sturen. Nochtans bepaalt de regelgeving dat de adviescommissie en de administratie in het definitieve advies moeten motiveren waarom zij zich niet of slechts gedeeltelijk bij het standpunt van de aanvrager aansluiten²⁷.

Onderbouwing van de ministeriële beslissing²⁸

De administratie bezorgt alle individuele adviezen met een uitgebreide, toelichtende nota aan de minister. Voor die verenigingen waarvoor de administratie en de adviescommissie verschillende bedragen voorstellen, herneemt de nota de essentiële motivatie. Zij bevat ook een tabel die per vereniging de voorgestelde subsidiebedragen, het gevraagde bedrag en het subsidiebedrag uit de vorige periode weergeeft. Dit is een transparante werkwijze, waarbij de minister over alle afwegingen en elementen beschikt om een gemotiveerde en objectieve beslissing te nemen. In de toelichtende nota stelt de administratie dat zij uitging van de status quo bedra-

²⁶ In één dossier werd het subsidiebedrag verminderd tot het reglementair minimum (basissubsidie + 50% van de aanvullende subsidie 2010-2013) wegens onvoldoende resultaten in de vorige werkingsperiode.

²⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2012 tot uitvoering van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, artikel 4, §6, 3°.

²⁸ De beslissing van de minister omvat alle subsidieaanvragen. Dit onderdeel betreft dus alle subsidieaanvragen voor 2014, en niet alleen de geselecteerde jeugdverenigingen. In totaal vroegen 81 jeugdverenigingen een aanvullende subsidie vanaf 2014, de overige verenigingen dienden enkel een aanvraag in voor een basis- of opstartsubsidie.

gen, zijnde de subsidies 2012, omdat ze op het ogenblik van de advisering geen zicht had op het beschikbare budget voor 2014. Het ontbreken van concrete, financiële richtlijnen vóór de aanvang van de subsidieronde maakt het subsidieproces onnodig moeizaam. De administratie communiceert de eventuele bedoeling de subsidies voor de nieuwe periode vast te stellen met een status quo als vertrekpunt, beter aan de verenigingen voor zij hun beleidsnota opmaken. Uiteraard kunnen ze dan nog van een subsidieverhoging uitgaan op grond van inhoudelijke en financiële argumenten, maar dan is er ten minste een objectief vertrekpunt dat de planlast verlaagt voor alle actoren en irreële verwachtingen vermijdt.

De administratie en de commissie adviseerden bij 37 van de 81 aanvragen voor een aanvullende subsidie een verschillend bedrag. In die gevallen moet de minister in zijn beslissing aangeven welke motieven bepalend waren voor het toegekende bedrag. Een loutere verwijzing naar niet eenduidige adviezen volstaat dan immers niet.

De ministeriële beslissing is logisch opgebouwd en objectief, maar houdt bij niet gelijklopende adviezen, hoofdzakelijk rekening met budgettaire bekommernissen. Als administratie en adviescommissie hetzelfde bedrag voorstellen, volgt de minister dat advies. Als zij een verschillende stijging of daling voorstellen, kiest de minister voor de laagste stijging of daling. Bij de combinatie van een voorgestelde daling of stijging met een status quo, kiest de minister voor de status quo. Dat doet hij ook als het ene advies een stijging voorstelt en het andere een daling. Zijn administratie en commissie het niet eens over de waardering van de provinciale middelen, dan kent de minister het volledige gevraagde bedrag van deze middelen toe. Hij maakt een uitzondering voor organisaties die hoofdzakelijk werken met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren. In die gevallen keurt hij het hoogst voorgestelde bedrag goed. Deze uitzondering kwam voor in zeven van de 81 dossiers²⁹. Daarbuiten week de minister in nog één ander dossier af van zijn vaste regel om een project sociale tewerkstelling te honoreren.

Verenigingen met bijzondere opdracht

Verenigingen met bijzondere opdracht worden niet erkend. Zij kunnen subsidies ontvangen op basis van een beleidsplan. De regelgeving voorziet niet in een advies van een adviescommissie. In het onderzochte dossier van De Ambrassade bezorgde de administratie de minister een grondig advies, dat voor zowat alle criteria negatief was. Toch adviseerde ze een subsidie toe te kennen overeenkomstig het subsidiepercentage in de vorige jaren. De minister besliste, zonder dat te motiveren, de subsidie op te trekken tot het nominale bedrag dat de vereniging in het vorige jaar ontving, onder de voorwaarde dat de vereniging een nieuwe beleidsnota indiende. Administratie en minister stonden voor het probleem dat slechts één organisatie een aanvraag had ingediend voor de betrokken decretale functies. De minister heeft een ad-hoccommissie in het leven geroepen, die samen met de administratie de nieuwe beleidsnota moest beoordelen en ook antwoord moest geven op drie specifieke vragen. Administratie en commissie bezorgden een geïntegreerd en grondig advies dat opnieuw vrij negatief was. De specifieke vragen van de minister, brachten echter een positief antwoord mee. De minister besliste uiteindelijk het voorziene subsidiebedrag toe te kennen. Hij negeerde zodoende het voorbehoud van de administratie bij de verhouding budget-output.

²⁹ Bij één vereniging werd deze uitzondering zonder motivatie niet toegepast.

Politieke jongerenbewegingen

De afdeling Jeugd controleert of de politieke jongerenbewegingen aan de basisvoorwaarden beantwoorden (artikel 15, §1, van het decreet van 2012). Voor het eerste werkingsjaar (2014) voerde de administratie daarvoor een inspectie uit bij alle jongerenbewegingen. De afdeling Jeugd kon de voorwaarde inzake te realiseren modules immers pas beoordelen na afloop van dat werkingsjaar. Zij bepaalde het definitieve subsidiebedrag en de eventuele aanvullende subsidie na afloop van het werkingsjaar op grond van het aantal aanvaarde modules. De minister treedt niet op bij de subsidiebeslissing. Deze bevoegdheid is gedelegeerd aan het hoofd van de afdeling Jeugd. De subsidievoorwaarden zijn objectief toetsbaar en laten weinig discretionaire ruimte. Ook de berekening van de subsidievoorschotten is bepaald in het decreet. De minister treedt alleen op als beroepsinstantie als de jongerenbeweging het niet eens is met de beslissing van de administratie.

3.2 Subsidieovereenkomsten

3.2.1 Totstandkoming van de subsidieovereenkomsten

Verenigingen die een variabele subsidie ontvangen, sluiten met de Vlaamse Regering een subsidieovereenkomst (zie 1.1). De regelgeving bepaalt daarvan slechts de grote lijnen. De concrete uitwerking resulteert uit overleg tussen de administratie en de vereniging. Het Rekenhof ging na of de opmaak van dergelijke subsidieovereenkomsten rekening hield met de ingediende beleidsnota en de beoordeling ervan in de adviezen. Een positief beoordeeld doelstellingenkader in de beleidsnota moet logischerwijze uitmonden in overeenkomstige doelstellingen en indicatoren in de subsidieovereenkomst. Negatieve adviezen over doelstellingen of indicatoren of een globaal in vraag gesteld doelstellingenkader, moeten resulteren in overeenstemmende aanpassingen in de overeenkomst.

De totstandkoming van de subsidieovereenkomst is grotendeels een mondeling proces, waarvan de dossiers geen sporen bevatten. In de meeste onderzochte overeenkomsten bleek het doelstellingenkader in grote lijnen overeen te stemmen met de beleidsnota en de beoordeling in de adviezen. Acht van de 22 overeenkomsten³⁰ namen de doelstellingen volledig over, met eventueel beperkte aanpassingen aan de indicatoren. De overige overeenkomsten pasten in enige mate de doelstellingen aan. In acht ervan staan deze aanpassingen duidelijk in verhouding tot opmerkingen en beoordelingen in de adviezen. Bij zeven overeenkomsten is koppeling met het doelstellingenkader in de beleidsnota en de adviezen niet volledig duidelijk. Doelstellingen en indicatoren die opmerkingen teweegbrachten, werden onveranderd opgenomen, andere doelstellingen en indicatoren werden gewijzigd of geschrapt zonder duidelijke motivatie. In één geval maakten de grondige en talrijke aanpassingen het moeilijk alles te toetsen. Bij De Ambrassade nam de overeenkomst het doelstellingenkader over uit de tweede beleidsnota die de vereniging moest indienen (zie hoger). Conform de adviezen van de administratie, de ad-hoccommissie en de ministeriële beslissingen, werden indicatoren toegevoegd en, vooral, geconcretiseerd en toetsbaar gemaakt.

³⁰ Met één onderzochte vereniging werd geen overeenkomst gesloten omdat geen aanvullende subsidie werd toegekend.

3.2.2 Kwaliteit van de subsidieovereenkomsten

Doelstellingen en indicatoren

De kwaliteit van de meeste onderzochte overeenkomsten 2014-2017 is goed. Over het algemeen formuleren zij de doelstellingen in combinatie met de indicatoren SMART, zodat een toetsing van de uitvoering mogelijk is. Dikwijls verbeterde het doelstellingenkader door ingrepen van de administratie en het onderling overleg (zie 3.2.1). In sommige gevallen gingen de toetsbaarheid en beheersbaarheid erop vooruit in vergelijking met de overeenkomst in de vorige periode. In één dossier slaagde de administratie er niet in de talrijke gebreken uit de beleidsnota volledig recht te zetten, wat resulteerde in verschillende onvoldoende SMART geformuleerde doelstellingen³¹. Diezelfde overeenkomst bevat overigens buitensporig veel doelstellingen en indicatoren, waardoor de opvolging ervan voor de vereniging en de administratie een intensieve taak maakt. Ook de overeenkomst met De Ambrassade, met meer dan honderd indicatoren, zal een intensieve opvolging vergen.

Alle overeenkomsten bevatten behalve outputindicatoren ook resultaatsindicatoren. Slechts twee overeenkomsten vermelden ook effectindicatoren, met name over klantentevredenheid. Ook een andere vereniging had in haar beleidsnota tevredenheidsresultaten als indicator voor bepaalde doelstellingen voorgesteld, maar die werden niet opgenomen in de overeenkomst. De verhouding tussen outputindicatoren en resultaatsindicatoren is sterk uiteenlopend in de verschillende overeenkomsten. Ook bevatten enkele overeenkomsten inspanningsindicatoren, terwijl de indicatoren in de meeste overeenkomsten resultaatsgericht, en dus dwingend, zijn. De onderlinge variatie vergroot nog doordat enkele overeenkomsten behalve indicatoren ook acties bevatten.

Overige modaliteiten

De subsidieovereenkomsten leggen de overige modaliteiten van de subsidietoekenning duidelijk vast (duur, voortgangsrapportering en toezicht, betaling, sancties). Voor inhoud en vorm van de verantwoording verwijzen zij naar de leidraad van de afdeling Jeugd, die voldoende duidelijk is om een volledige en eenvormige verantwoording te garanderen. Bij niet naleving van de overeenkomst is vermindering of stopzetting van de subsidies mogelijk³².

Ook is in de mogelijkheid voorzien van een aanpassing van de overeenkomst bij een substantiële vermindering van de subsidies. Een dergelijke aanpassing vond in 2015 bijvoorbeeld plaats voor De Ambrassade, na de vermindering van de subsidie met 20%.

De administratie vraagt de verenigingen in hun beleidsnota voor elke doelstelling de kosten, opbrengsten en personeelsinzet aan te geven. Ook overheadkosten moeten zij toewijzen aan de doelstellingen³³. In de overeenkomsten gaat de koppeling tussen het subsidiebedrag en de doelstellingen echter dikwijls verloren. Sommige overeenkomsten nemen de doelstellingen en indicatoren uit de beleidsnota integraal over, terwijl de subsidie lager ligt dan het gevraagde bedrag. In andere gevallen zijn in de overeenkomst doelstellingen geschrappt of toegevoegd zonder duidelijk verband met het lagere subsidiebedrag. Uit één dossier bleek wel duidelijk

³¹ Deze subsidieovereenkomst bevat 32 SD, 90 OD en 150 indicatoren.

³² Cf. artikel 18 van het decreet 2012.

³³ Leidraad voor het indienen van een beleidsnota van de administratie jeugd.

hoe de aanpassing van de doelstellingen en indicatoren in de overeenkomst zich verhiel tot het lagere subsidiebedrag. Een herberekening van de kostprijs van de behouden doelstellingen in de subsidieovereenkomst in relatie tot de uiteindelijk toegekende subsidie werd echter niet gemaakt.

Een analytische uitsplitsing van het subsidiebedrag over de OD en de opvolging daarvan zou het eenvoudiger maken de niet-naleving van een indicator of doelstelling objectief te sanctioneren, maar zou ook meer tijd vergen van de vereniging en de administratie.

De subsidieovereenkomsten maken geen onderscheid tussen basissubsidie en aanvullende subsidie³⁴. De indicatoren in de overeenkomst bestaan voor een deel uit activiteiten ter realisatie van de basismodules. Dat is logisch, aangezien mag worden verwacht dat de basiswerking bijdraagt aan de verenigingsdoelstellingen. Het is echter onduidelijk welke activiteiten en doelstellingen de aanvullende subsidie rechtvaardigen. In extremis zou een vereniging die haar modules weet te vertalen naar doelstellingen en indicatoren, een aanvullende subsidie kunnen ontvangen voor de uitvoering van de basismodules. Nochtans is de aanvullende subsidie voor de meeste verenigingen veel hoger dan de basissubsidie, die ze ontvangen voor de uitvoering van de basismodules. Bovendien zijn de modules onderworpen aan strikte voorwaarden en worden ze afzonderlijk en zeer formeel gecontroleerd, terwijl de toetsing van de uitvoering van de overeenkomst meer inhoudelijk verloopt, met meer interpretatieruimte.

3.3 Verantwoording

De regelgeving legt de basismodaliteiten voor de verantwoording vast en verwijst voor de concrete uitvoering naar de leidraad van de administratie³⁵. De administratie schrijft duidelijke richtlijnen uit voor de indiening van de verantwoording en stelt sjablonen ter beschikking voor het aantonen van de modules en de opmaak van het werkings- en financieel verslag. Bovendien herinnert de administratie de verenigingen aan hun verantwoordingsplicht op het einde van elk werkingsjaar.

De administratie organiseerde in het najaar van 2014 een uiteenzetting over de vaststellingen bij haar controle van de eerste verantwoordingen met toepassing van de nieuwe reglementering (vanaf 2013). Ze gaf de verenigingen daarbij toelichtingen en verbeteringsadviezen. Omdat de CEV en VIP voor de eerste keer over de modules moesten rapporteren, besteedde zij veel aandacht aan problemen daarbij.

De verenigingen dienden hun verantwoording tijdig in. De richtlijnen en sjablonen zorgden er ook voor dat de jaarlijkse verslagen volledig waren. Drie verenigingen voegden in hun verantwoording een overzichtsschema toe, met een koppeling van de doelstellingen aan de indicatoren en het resultaat. Vijf onderzochte verenigingen rapporteerden minder transparant, doordat ze onvoldoende aansloten bij de subsidieovereenkomst of niet voor alle indicatoren duidelijk aangaven of ze gerealiseerd waren. Eén vereniging rapporteerde zeer uitgebreid en technisch, zonder echter duidelijk te zijn. Een andere vereniging gaf geen motivatie voor het niet behalen van indicatoren. Twee verenigingen pasten de indicatoren eenzijdig aan, zonder voorafgaande goedkeuring door de administratie.

³⁴ De Ambassade ontvangt één globaal subsidiebedrag. De vereniging moet immers geen modules realiseren en wordt niet erkend.

³⁵ BVR 15 mei 2009, artikel 8. BVR 14 september 2012, artikel 10.

De politieke verenigingen legden uitgebreide verantwoordingsstukken voor over de gerealiseerde modules. In vijf gevallen vond de administratie deze verantwoording niet duidelijk genoeg en organiseerde zij daarom een inspectie in de zetel van de vereniging.

Overgang naar de nieuwe regelgeving

Voor verenigingen waarvan de subsidieovereenkomst eind 2012 afliep, bood de overgangsregeling voor 2013 een extra mogelijkheid tot bijsturing. Conform de regelgeving bleef de aflopende subsidieovereenkomst van kracht op voorwaarde dat de verenigingen een beleidsplan indienden voor 2013³⁶. In de praktijk sloot de administratie met al deze verenigingen voor 2013 een nieuwe overeenkomst, die inhoudelijk meestal een voortzetting van de afgelopen overeenkomst inhield, afgezien van de schrapping of vervanging van afgewerkte doelstellingen en indicatoren. In drie gevallen werden indicatoren aangepast aan de uitvoering in de vorige jaren. Deze bijsturing steunde niet op een transparante evaluatie. Voor één landelijke jeugdvereniging werd de subsidieovereenkomst 2013 grondig gewijzigd en het subsidiebedrag verminderd van 217.500 euro tot 180.000 euro, omdat de vereniging aangaf niet meer te kunnen voldoen aan het niveau van de voorbije werkingsjaren door de onverenigbaarheid tussen de visie van de vrijwilligers en het doelstellingenkader. Deze aanpassing van het subsidiebedrag aan de lagere ambities was logisch, maar geschiedde buiten een beslissing van de minister om. In een dergelijke situatie heeft de regelgeving niet voorzien. Daarom heeft de administratie een pragmatische oplossing uitgewerkt.

Opmerkelijk is dat de administratie de subsidieovereenkomst 2013 met twee VIP sterk wijzigde omdat deze verenigingen, in tegenstelling tot voorheen, nu met modules moesten werken. Beide verenigingen hadden in de voorbije periode problemen met de realisatie van de doelstellingen uit de subsidieovereenkomst. Eén ervan paste zelfs de indicatoren eenzijdig aan. Het lijkt erop dat de wijziging van de overeenkomst tegemoetkwam aan deze moeilijkheden, veeleer dan aan de nieuwe werkwijze. Er vonden immers geen wijzigingen plaats aan lopende subsidieovereenkomsten van andere VIP en met CEV, hoewel de werking met modules ook voor deze verenigingen een nieuw gegeven was. Ook werden bij twee VIP die vanaf 2013 fuseerden, de doelstellingen uit beide subsidieovereenkomsten geïntegreerd zonder grote wijzigingen.

3.4 Toezicht

3.4.1 Controleactiviteiten

De regelgeving voorziet erin dat de administratie de werking en boekhouding van de verenigingen ter plaatse kan controleren³⁷. Ze bevat voor het overige geen bepalingen over het toezicht. De administratie mag de aanpak van het toezicht zelf invullen. Zij controleert jaarlijks de verantwoording over de werking, het financieel beheer, de realisatie van de basismodules, de uitvoering van de doelstellingen uit de subsidieovereenkomst en de naleving van de subsidievoorwaarden. Zij doet dat tijdig en maakt een verslag op. De administratie inspecteert ook ter plaatse de werking en de activiteiten van de jeugdverenigingen. Zij brengt de verenigingen op de hoogte van de controleactiviteiten en de eindbeslissing.

³⁶ Artikel 19, §2, van het decreet van 20 januari 2012.

³⁷ Decreet 18 juli 2008, artikel 3, §2. Decreet 20 januari 2012, artikel 17, §1.

Deskcontrole op de voorgelegde verantwoordingsstukken

Het Rekenhof onderzocht voor de 23 geselecteerde verenigingen alle controleverslagen voor de afgelopen subsidieperiode. De verslaggeving over de controle verliep in de afgelopen subsidieperiode, tot en met 2012, weinig uniform. De verslagen volgden een vast stramien, maar dat verschilde volgens het type vereniging. Het sjabloon voor de LJV voorzag in een onderdeel over de controle van de modules en de uitvoering van de subsidieovereenkomst, alsook in rubrieken voor informatie over het financieel verslag, het verslag van de revisor, personeel en de naleving van de rechten van het kind. Voor de CEV beperkte het controleverslag zich louter tot de uitvoering van de subsidieovereenkomst. Het sjabloon voor de VIP bevatte daarbuiten een checklist voor de volledigheid en tijdigheid van de verantwoording en instructies voor de financiële controle. De administratie heeft de voorziene rubrieken niet altijd ingevuld. Zo bevatten de verslagen voor zeven verenigingen nooit besluiten en bevatten de verslagen voor vier LJV nooit informatie over de financiële verantwoording.

Sinds 2014 hanteert de administratie één controlesjabloon voor de toetsing van alle werkingsverslagen 2013, met instructies voor de invulling, teneinde de volledigheid en uniformiteit van de controle te bevorderen. Dergelijke, goed ingevulde verslagen vormen voor de teamverantwoordelijke ook een instrument om over de gelijke behandeling van de verschillende verenigingen te waken. De dossierbehandelaars vulden dit sjabloon echter niet eenvormig in en in negen dossiers ontbrak een ingevuld sjabloon.

De controleverslagen vermeldden duidelijk of aan de voorwaarden van de basissubsidie, de realisatie van een minimumaantal modules, werd voldaan. Over de uitvoering van de subsidieovereenkomst is er niet altijd een duidelijke uitspraak. De rapportering daarover vertoonde nog altijd grote verschillen. Zes verslagen bevatten een compilatie van de resultaten van de opeenvolgende uitvoeringsjaren, de overige verslagen beperkten zich tot de resultaten van 2013. Zeven verslagen gaven de realisatiegraad van de indicatoren niet of zelden weer.

Volgens de administratie beschouwden sommigen medewerkers het sjabloon louter als een hulpmiddel voor de eigen controle en niet als rapporteringsdocument dat de subsidiebeslissing moet onderbouwen en de eenvormigheid moet garanderen. Daarom heeft zij in 2015 een nieuw sjabloon opgesteld en in de teamvergaderingen toelichting gegeven over de invulling. Dit nieuwe sjabloon werd gehanteerd voor de controle van de werkingsverslagen 2014. Het is ook de bedoeling dat de adviescommissie uit de controleverslagen informatie kan halen voor de volgende subsidieronde. Het Rekenhof vroeg zes van deze controleverslagen op en stelde vast dat het aangepaste sjabloon nieuwe rubrieken bevat, die nuttig zijn om het overzicht te behouden op de werking van de vereniging tijdens de subsidieperiode. Zo zijn er rubrieken voor informatie over uitgevoerde inspecties en hun resultaat, opmerkingen of problemen, en controlegevolgen (sancties).

De invulling van de sjablonen vertoonde echter nog enkele tekortkomingen. Slechts twee van de zes onderzochte sjablonen vermeldden of het saldo volledig werd uitbetaald. Voorts werd de rubriek *opmerkingen of problemen* nooit ingevuld, terwijl bij één vereniging bleek dat enkele indicatoren na onderhandeling met de administratie werden aangepast en een andere vereniging één niet gehaalde indicator als erg ambitieus ervoer. Dat is nochtans nuttige informatie voor de adviescommissie en voor de opvolging van de vereniging in de volgende jaren. De rapportering over de uitvoering van de subsidieovereenkomst is nog niet volledig

gestroomlijnd. Slechts drie van de zes onderzochte verslagen bevatten een conclusie over de uitvoering³⁸ en twee verslagen vermeldden zelden de realisatiegraad van de indicatoren.

Ten slotte bevatten de verslagen weinig informatie over het beheer van de vereniging. Evenmin hebben zij altijd belangrijke evoluties of knelpunten op het vlak van financiën of personeel vermeld of toegelicht. Die informatie kan nochtans van belang zijn voor de continuïteit van de vereniging en de goede besteding van de subsidie.

De administratie stelt dat de dossierbehandelaars de controleverslagen bespreken met de teamverantwoordelijke, die waakt over de interne samenhang tussen beoordeling en eindvoorstel en de uniforme behandeling van de jeugdverenigingen. Sinds 2014 maakt de teamverantwoordelijke daarvoor een overzicht met enkele kerngegevens per vereniging, de eventuele tekortkomingen, het eindvoorstel en het besluit dat aan de vereniging is meegedeeld. Hij vermeldt daarin ook de beslissing van de minister inzake een eventueel beroep door de vereniging. Dit overzicht is, samen met het controleverslag, dienstig voor de beslissingen in het volgende jaar.

De dossiers die het Rekenhof opvroeg, waren over het algemeen volledig en overzichtelijk, maar garandeerden niet altijd de raadpleegbaarheid van de controleverslagen. In één dossier kon een verslag niet meer worden teruggevonden. In twee gevallen bleken verslagen niet raadpleegbaar zolang de betrokken ambtenaar afwezig was.

Inspecties ter plaatse

De systematiek van de inspectieplanning tijdens de afgelopen subsidieperiode is onduidelijk. Acht van de onderzochte verenigingen kenden nooit een inspectie³⁹. Bij de andere verenigingen liepen frequentie en aantal inspecties uiteen. Voor de periode 2014-2017 nam de administratie zich voor elke vereniging ten minste één keer te bezoeken. Sinds 2014 stelt zij de jaarlijkse inspectieplanning op grond van een prioriteitschaal op. Nieuw erkende verenigingen en verenigingen met indicaties van belangrijke risico's krijgen voorrang. De inspecties voorafgaand aan erkenning of eerste subsidiëring worden daarbij ingepland naargelang de aanvragen binnenkomen. Doordat de erkenningsinspecties meer tijd vergden dan voorzien, werd de planning 2014 niet volledig uitgevoerd. Voor 2015 stelde de administratie een nieuwe jaarplanning op. Weer moest zij echter veel tijd besteden aan de behandeling van nieuwe aanvragen voor subsidiëring of erkenning. Toch slaagde ze erin ongeveer een derde van de gesubsidieerde verenigingen een inspectiebezoek te brengen.

De inspectieverslagen volgen vaste rubrieken en bevatten een duidelijk eindoordeel.

Feedback aan de verenigingen

De administratie brengt de verenigingen op de hoogte van haar controleactiviteiten, zowel tussentijds bij de opvraging van ontbrekende gegevens of uitklaring van onduidelijkheden, als bij de afronding van de controle. Volledig transparant is die terugkoppeling niet, doordat de resultaten niet integraal worden meegedeeld. Bij de afronding legt de administratie de nadruk

³⁸ De overige verslagen geven enkel aan of de subsidie kan worden betaald.

³⁹ Waaronder de Ambassade die pas vanaf 2013 werkzaam is.

op tekortkomingen. Positieve punten van het interne controleverslag communiceert zij niet in detail.

De mededeling van de controleresultaten is evenmin eenvormig. De administratie zou de verenigingen minstens volledig moet informeren over de modules en indicatoren die zij niet gerealiseerd acht en, eventueel, of zij met de voorgestelde remediëring of motivatie genoeg neemt. Echter, slechts in enkele gevallen somde de brief waarin de administratie de beslissing mededeelde, de onvoldoende gerealiseerde indicatoren op en vermeldde hij uitdrukkelijk of de administratie de motivatie of vervangende activiteit die de vereniging inbracht, al dan niet aanvaardde. Uitzonderlijk deelde deze brief voor elke precieze realisatie van een indicator de integrale commentaar uit het controleverslag mee. In andere gevallen beperkte de administratie zich tot de mededeling dat zij de motivatie aanvaardde, zonder opgave van betrokken indicatoren. In één dossier stelde zij geen opmerkingen te hebben, terwijl uit de controleverslagen bleek dat een belangrijke indicator niet werd gerealiseerd. De betrokken verenigingen kregen dus onvoldoende inzicht in de elementen die ze dienden bij te sturen.

In tegenstelling tot de jaarlijkse controleverslagen, gaan de inspectieverslagen integraal naar de vereniging. Zij bieden de jeugdverenigingen dus wel inzicht in alle vaststellingen en motieven die de conclusies onderbouwen.

Bij de politieke verenigingen laat de timing – indiening van de verantwoording tegen 31 januari en beslissing tegen 28 februari – niet toe een verslag te maken over de inspecties en over het werkingsverslag. De administratie verwerkt de controleresultaten daarom meteen in de brief aan de vereniging over de realisatie van de modules. De politieke verenigingen ontvangen daarin gedetailleerde informatie over de ingebrachte modules die de administratie niet gerealiseerd acht. De brief bevat ook een duidelijk besluit over het aantal aanvaarde modules en het al dan niet voldoen aan de erkenningsvoorwaarden. Na verloop van de bezwaartermijn deelt de administratie het precieze subsidiebedrag mee. Drie verenigingen kwamen in aanmerking voor een aanvullende subsidie, doordat ze meer dan de minimaal vereiste modules hadden gerealiseerd. Doordat twee verenigingen decretaal recht hadden op een aanvullende subsidie van 80% van de aanvullende subsidie van het vorige jaar, kon de derde vereniging niet het volledige bedrag verkrijgen dat overeenstemde met het aantal extra modules.

3.4.2 Toetsing uitvoering subsidieovereenkomsten

Controlepraktijk

De administratie controleert elk jaar de uitvoering van de subsidieovereenkomsten in een deskcontrole op grond van de ingediende verantwoordingen. Zij maakt daarvan een verslag op, dat alle doelstellingen en indicatoren herneemt volgens de structuur van de subsidieovereenkomst. Voor elke indicator geeft zij aan of hij al dan niet is gehaald. De kleurencode die zij in 2013 invoerde, biedt de voordelen dat niet gehaalde indicatoren goed zichtbaar zijn, ook als er veel indicatoren zijn, en dat een duidelijk beeld ontstaat van de verhouding gerealiseerde-niet gerealiseerde indicatoren.

De inspectieverslagen gaan meestal niet expliciet in op de uitvoering van de subsidieovereenkomst, maar geven wel informatie over de kwaliteit van ingebrachte activiteiten. Zoals vermeld, vond niet bij alle verenigingen een inspectie plaats.

Een transparante neerslag van de controles draagt bij tot de onderbouwing van de beslissingen over subsidiebetalingen of sancties en is nuttig om de gelijke behandeling van de jeugdverenigingen te bewaken.

Zoals aangegeven onder 3.4.1, werden de verslagen evenwel niet eenvormig ingevuld:

- Sommige verslagen bouwden voort op de verslagen van de vorige jaren en toonden aldus de evolutie over de volledige subsidieperiode; andere beperkten zich tot de resultaten van het afgelopen jaar.
- Enkele verslagen bevatten een beknopte eindconclusie over de uitvoering van de overeenkomst, de meeste echter niet.
- In enkele dossiers ontbrak het resultaat voor bepaalde indicatoren. Soms stelde het verslag bij indicatoren vragen, maar vermeldde het niet of uit de antwoorden van de vereniging bleek dat zij de indicator alsnog realiseerde. Andere verslagen groepeerden de beoordeling van de indicatoren per OD, zonder over elke individuele indicator een duidelijk oordeel te geven.
- Sommige verslagen gaven voor de meeste indicatoren ook aan in welke mate de indicator (niet) werd gerealiseerd. De meeste verslagen gaven geen realisatiegraad of deden dat alleen voor niet-gerealiseerde indicatoren.

Voor een van de onderzochte organisaties aanvaardde de administratie de afzwakking van enkele indicatoren vanaf 2011 in de zin van: *minder aandacht voor kwantiteit en meer voor kwaliteit*, zonder de overeenkomst aan te passen. Dat leidde tot een nagenoeg automatische goedkeuring van de prestaties. De administratie kan de gelijke behandeling niet garanderen als zij bij de ene vereniging de facto inspanningsindicatoren aanvaardt, terwijl ze bij de andere alle resultaatsindicatoren handhaaft. Bovendien geeft een dergelijke werkwijze aanleiding tot een te gunstig voorgesteld doelbereik.

Bruikbaarheid van controleverslagen als evaluatie-instrument

Behalve meer eenvormigheid, kunnen nog andere verbeterpunten de bruikbaarheid van de verslagen verhogen als informatiebron over de resultaten van verenigingen:

- Tal van verslagen vermelden de resultaten uit de vorige jaren niet. Zo zijn evoluties in de werking onduidelijk. Bij afloop van de subsidieovereenkomst houdt de administratie alleen rekening met het laatste uitvoeringsjaar, zonder een eindoordeel over de uitvoering over de volledige periode te formuleren.
- Veel verslagen geven maar gedeeltelijke informatie over de realisatiegraad van de indicatoren. Meestal ontbreekt informatie over de omvang van de positieve resultaten, wat een evenwichtige conclusie over de uitvoering van de overeenkomst en de individuele doelstellingen belemmert. Nochtans is ook inzicht in de sterke kanten van een vereniging nuttig. Dat kan leiden tot het stellen van best practices. Een voortdurende overrealisatie kan ook wijzen op een te weinig ambitieuze indicator, die beter wordt aangepast.
- De verslagen bevatten geen conclusies op het niveau van OD of SD. Doorgaans ontbreekt ook een eindconclusie, of focust die op de niet behaalde indicatoren, zodat geen gemotiveerde, evenwichtige conclusie over de uitvoering van de overeenkomst uitblijft, met positieve en negatieve elementen, evoluties, knelpunten en aandachtspunten. De beslissing over subsidiebetaling of te treffen maatregelen, mist daardoor een grondige onderbouwing. Uit enkele beslissingen blijkt impliciet dat nochtans afwegingen plaatsvinden. Zo

betaalde de administratie vier verenigingen het subsidiesaldo, maar wees ze daarbij op tekortkomingen in de realisatie van de OD. Bij een andere vereniging stelde de administratie dat ze geen opmerkingen had, terwijl uit de controleverslagen bleek dat een belangrijke indicator niet werd gerealiseerd.

3.4.3 Maatregelen en sancties tegenover de verenigingen

Uit de 23 onderzochte dossiers blijkt dat de administratie geregeld bijkomende informatie opvroeg, maar verder weinig ondernam om gebrekkige verantwoordingen bij te sturen. Slechts in twee van de vijf dossiers waarvan de verantwoording gebreken vertoonde, wees de administratie de vereniging op te verbeteren punten.

Ongeveer de helft van de onderzochte dossiers vergde in de afgelopen subsidieperiode geen maatregelen, aangezien de subsidievoorwaarden voldoende waren vervuld of de administratie de motivatie of de voorgestelde remediëring aanvaardde. Voor de andere gevallen heeft het decreet voorzien in twee soorten sancties:

- De administratie kan bij niet naleving van de overeenkomst het teveel inhouden van het saldo inhouden en de subsidies voor het volgende jaar verminderen met het eventueel resterende bedrag.
- Zij kan bij niet naleving van de erkenningsvoorwaarden, de erkenning intrekken, wat de subsidies stopzet.

Daarbuiten past de administratie ook niet-financiële maatregelen toe.

In zes gevallen waarin de subsidievoorwaarden niet waren vervuld, beperkte de administratie zich tot een waarschuwing en een vraag om de tekortkomingen te remediëren. In twee gevallen vroeg ze een verbetering van de verslaggeving. In acht gevallen besloot de administratie tot een financiële sanctie of de intrekking van de erkenning. Bij drie verenigingen nam zij in de loop van de subsidieperiode verschillende maatregelen, met name eerst een vraag om remediëring en ten slotte een sanctie.

In vier situaties waarbij de subsidievoorwaarden niet volledig waren nageleefd, liet de administratie om onduidelijke redenen na maatregelen te treffen. In vijf van de 23 onderzochte dossiers realiseerde de vereniging in 2013 onvoldoende modules om te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden. Hoewel de decretale sanctie daarvoor de intrekking van de erkenning is, stelde de administratie dat maar in drie gevallen voor. In één dossier stelde ze voor het saldo in te houden, in een ander dossier voorzag ze niet in een sanctie *mits verbetering in het volgende jaar*. De administratie stelde dat ze voor erkende verenigingen de intrekking van de erkenning pas inzet als blijkt dat zij twee jaar op rij niet aan de modules voldoen. Het niet voldoen aan de modules heeft wel altijd consequenties voor de betaling van het saldo.

Bij zes van de zeven politieke jongerenbewegingen nam de administratie niet alle ingediende modules in aanmerking voor de subsidieberekening. Voor drie ervan oordeelde ze bovendien dat onvoldoende modules waren gerealiseerd voor de toekenning van de basissubsidies.

3.4.4 Afhandeling bezwaar verenigingen

De administratie informeert de verenigingen voldoende over haar motieven voor sancties. Als de jeugdvereniging het niet eens is met de beslissing, kan ze een gemotiveerd bezwaar indienen bij de administratie. Dat was het geval in zes dossiers. De bezwaarprocedure verliep conform de regelgeving en deugdelijk. In haar reactie op de bezwaarschriften behandelde de administratie de argumenten van de verenigingen grondig.

De vereniging kan daarna nog een bezwaar indienen bij de minister. Dat is in vier dossiers geschied. In haar gemotiveerd advies aan de minister bezorgde de administratie alle elementen uit de bezwaarprocedure.

De verenigingen die een bezwaar indienden bij de minister kregen uiteindelijk geen sanctie. In één geval kon de vereniging alsnog voldoende modules verantwoorden. Voor de overige drie verenigingen die niet aan de erkenningsvoorwaarden voldeden, wenste de minister de erkenning te behouden omdat hij 2013 beschouwde als een overgangsjaar voor verenigingen die voordien geen modules moesten aantonen, met name de CEV en VIP. Sinds 2014 moesten zij wel aan alle voorwaarden voldoen. De minister ging hier voorbij aan de opstartregeling in artikel 18, §2, van het decreet van 2012, dat stelde dat verenigingen die nog niet aan de erkenningsvoorwaarden konden voldoen, eenmalig konden kiezen voor de realisatie van de helft van de vereiste modules, weliswaar gekoppeld aan een lagere basissubsidie en een geplafonneerde aanvullende subsidie. De drie verenigingen die in hun aanvraag van 2013 voor dit traject kozen, konden maximaal een subsidie van 200.000 euro krijgen. Twee van de drie onderzochte verenigingen die onvoldoende modules realiseerden, maar toch hun erkenning behielden, kregen niettemin een subsidie die hoger was. Bovendien liet de minister ook het saldo van de subsidie uitbetalen. Nochtans was de inhouding daarvan verantwoordbaar, gelet op de ontoereikende uitvoering van de subsidieovereenkomst, een aspect waarmee de betrokken verenigingen wel al vertrouwd waren.

Vier van de zeven politieke jongerenbewegingen dienden bij de minister een bezwaar in tegen de subsidiebeslissing van de administratie. De administratie adviseerde de minister over de ingediende bezwaren. Ze bleef daarbij van oordeel dat drie verenigingen onvoldoende modules hadden gerealiseerd om in aanmerking te komen voor de basissubsidie. De minister beschouwde 2014 voor de politieke jongerenbewegingen als een overgangsjaar omdat dit het eerste jaar was waarvoor ze de verantwoording moesten opstellen volgens de nieuwe regelgeving. Daarom kende hij deze verenigingen toch een basissubsidie toe.

3.5 Conclusies

De subsidietoekenning verloopt conform de regelgeving. De administratie informeert en begeleidt de jeugdverenigingen in voldoende mate en de beslissingsprocedure verloopt transparant en uniform. De adviezen van de administratie zijn vaak grondiger dan die van de adviescommissie. Een verbeterpunt is de bepaling van het bedrag van de aanvullende subsidie, doordat er geen duidelijke koppeling is tussen de ruim geformuleerde decretale beoordelingscriteria en de hoogte van het aanvullend subsidiebedrag en door het uitblijven van een realiteitstoetsing van de begrotingskosten die de jeugdverenigingen indienen. De subsidiebeslissing is tijdig en gemotiveerd, maar houdt in het geval van niet gelijklopende adviezen hoofdzakelijk rekening met budgettaire bekommernissen.

De kwaliteit van de overeenkomsten is vrij goed (duidelijke modaliteiten, SMART-formulering). Zij laten toe de werking van de gesubsidieerde verenigingen te sturen en de uitvoering van de overeenkomst op te volgen. De variatie in structuur en omvang van de overeenkomsten, bemoeilijkt echter een uniforme beoordeling van de uitvoering van de overeenkomsten. Ook ontbreekt een onderscheid tussen de basissubsidie en de aanvullende subsidie. Het is daardoor onduidelijk welke activiteiten en doelstellingen de aanvullende subsidie rechtvaardigen, buiten de basismodules.

De administratie heeft de subsidieverantwoording in duidelijke richtlijnen en sjablonen gestroomlijnd. De verenigingen dienen hun verantwoordingen ook tijdig en vrij volledig in. De verantwoording is echter soms onvoldoende duidelijk over de realisatie van alle indicatoren.

De administratie houdt toezicht op de verantwoording en toetst daarbij alle indicatoren van de subsidieovereenkomst. Sinds 2014 zijn haar controleverslagen meer uniform. Zij bieden echter nog onvoldoende inzicht in de uitvoering van de overeenkomsten. Zij bevatten geen duidelijke, evenwichtige conclusies op het niveau van de OD en SD, beperken zich tot één uitvoeringsjaar en vermelden niet systematisch de realisatiegraad van de indicatoren. De controleresultaten worden niet integraal meegedeeld aan de verenigingen. De mededeling focust op tekortkomingen en geeft niet altijd duidelijk aan in hoeverre de motivatie of compensatie voor niet-gerealiseerde indicatoren is aanvaard.

De inspecties volgen sinds 2014 een prioriteitschaal die ertoe moet leiden dat alle jeugdverenigingen minstens één inspectie krijgen tijdens de subsidieperiode. De inspectieverslagen worden wel integraal bezorgd aan de jeugdverenigingen.

De administratie doet weinig om gebrekkige verantwoordingen bij te sturen en past de decretaal voorziene maatregelen en sancties niet altijd toe. De voorziene financiële sancties bij niet naleving van de subsidieovereenkomst zijn doorgaans overigens niet correct uitvoerbaar, doordat aan een tekortkoming geen duidelijk bedrag kan worden gekoppeld. De administratie kiest daarom voor een pragmatische saldo-inhouding. Zij handelt bezwaren correct af, maar de minister voert in zijn beslissingen over de bezwaren een gedogend beleid.

HOOFDSTUK 4

Evaluatie en doelbereik van de subsidiëring

4.1 Evaluatie van de subsidieovereenkomsten en het subsidieproces

4.1.1 Tussentijdse evaluatie

Hoewel de regelgeving niet voorziet in een formeel evaluatiemoment, zorgde de administratie in 2012 voor een tussentijdse evaluatie. Zij hanteerde daarbij verschillende evaluatiefiches naargelang de soort vereniging. Die voor de LJV beoordelen de uitvoering van de subsidieovereenkomst per indicator, zoals in de jaarlijkse controleverslagen. De fiches voor de andere verenigingen geven enkel een globaal oordeel over de uitvoering en de vastgestelde knelpunten. De fiches geven de resultaten van de uitgevoerde inspecties dan weer uitgebreider weer voor de CEV en VIP, terwijl die voor de LJV niet altijd verduidelijkten of inspecties plaatsvonden. De evaluatie was bedoeld als input voor de beoordeling van subsidieaanvragen voor de periode 2014-2017. Bij hun advisering van subsidieaanvragen door verenigingen die voorheen al subsidies ontvingen, moeten administratie en adviescommissie immers rekening houden met de wijze waarop de vereniging invulling heeft gegeven aan haar verplichtingen⁴⁰. De evaluatiefiches bieden de administratie en adviescommissie voor een deel van de uitvoeringsperiode informatie over de evolutie van een aantal zakelijke parameters en de uitvoering van de subsidievoorwaarden, met mededeling van remediëring en opgelegde sancties. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen voor de beleidsperiode 2014-2017 hadden administratie en adviescommissie echter vooral oog voor het nieuwe beleidsplan. De adviezen verwezen niet of zeer summier naar de aflopende subsidieperiode⁴¹. Slechts uitzonderlijk toetsten zij de intenties in de beleidsnota aan de uitvoering van de vorige subsidieovereenkomst.

4.1.2 Evaluatie van doelstellingen en indicatoren

De administratie evalueert de haalbaarheid en relevantie van de doelstellingen en indicatoren niet expliciet. Voor één vereniging verlaagde ze de streefcijfers van verschillende niet gehaalde indicatoren in de overeenkomst 2013. Bij een andere vereniging greep ze de overeenkomst aan om de streefcijfers van indicatoren die ruimschoots werden gehaald, te verhogen. Bij één organisatie heeft zij in de overeenkomsten van 2013 enkele niet behaalde indicatoren voor deelnemersuren vervangen door indicatoren voor begeleidersuren, die de betrokken vereniging sterk overschreed. Ook de subsidieovereenkomst 2014-2017 neemt voor de betrokken vereniging de begeleidersuren in plaats van de deelnemersuren als indicator. Op die manier

⁴⁰ Artikel 17, §2, van het decreet van 20 januari 2012.

⁴¹ De adviezen werden opgemaakt tijdens het laatste jaar van de lopende subsidieperiode. Voor verenigingen met een overeenkomst vanaf 2012, kon ook met de vorige subsidieperiode rekening worden gehouden.

evolueert de subsidieovereenkomst van een resultaatverbintenis naar een prestatieverbintenis. Bij nog een andere vereniging verlaagde de administratie in de nieuwe subsidieovereenkomst 2014-2017 de streefcijfers van indicatoren die de vereniging niet haalde. Ook dat wijst op een evaluatie van de indicatoren, maar een motivering ontbreekt.

4.1.3 Evaluatie van het subsidieproces

De administratie trok uit het subsidieproces ook conclusies voor haar eigen werking. Dat resulteerde, zoals al vermeld, in een aanpassing van sjablonen en handleidingen. Sommige inzichten stroomden ook door naar de verenigingen, zoals in de informatiesessies van oktober 2014.

De ervaringen uit inspecties en controles klonken ten slotte ook door in de evaluatie van de regelgeving. Volgens de administratie wees de evaluatie die ze in 2015 samen met de sector uitvoerde, uit dat de verenigingen geen fundamentele problemen hadden met het subsidiesysteem. De discussie ging over kleine opmerkingen, zoals het aantonen van de naleving van bepaalde voorwaarden.

In zijn antwoord wees de minister erop dat de administratie vastgestelde knelpunten en goede praktijken meegeeft in gesprekken met de Ambrassade. Als steunpunt voor de jeugdsector kan die vereniging dit gebruiken in de begeleiding en praktijkontwikkeling van jeugdverenigingen.

4.2 Doelbereik van het subsidie-instrument

4.2.1 Evaluatie door de administratie

De administratie stelde geen globale evaluatienota over de gesubsidieerde verenigingen, noch een knelpuntennota. Ze gaf evenmin opdracht de globale resultaten van gesubsidieerde verenigingen of van de subsidies te onderzoeken. De administratie liet wel onderzoek uitvoeren naar de werking, deelnemers en begeleiding in jeugdbewegingen, jeugdhuizen, jeugdwerk voor maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren en het speelpleinwerk. Ook het vrijetijdsaanbod voor kinderen en jongeren met een handicap en de rol die het bestaande jeugdwerkeraanbod daarin speelt, werd onderzocht. Deze studies legden echter geen verband met de subsidiëring.

De administratie wees in dit verband op de consensus in de politieke wereld over de gunstige impact van jeugdwerk op de samenleving en op jongeren. Die brengt ook een consensus mee over de wenselijkheid van subsidies voor jeugdverenigingen. Een evaluatie van het nut of de gevolgen van subsidies wordt dan ook nooit gevraagd. Volgens de administratie is het bovendien moeilijk tot algemene vaststellingen te komen over de resultaten, aangezien de verenigingen een heterogene groep vormen.

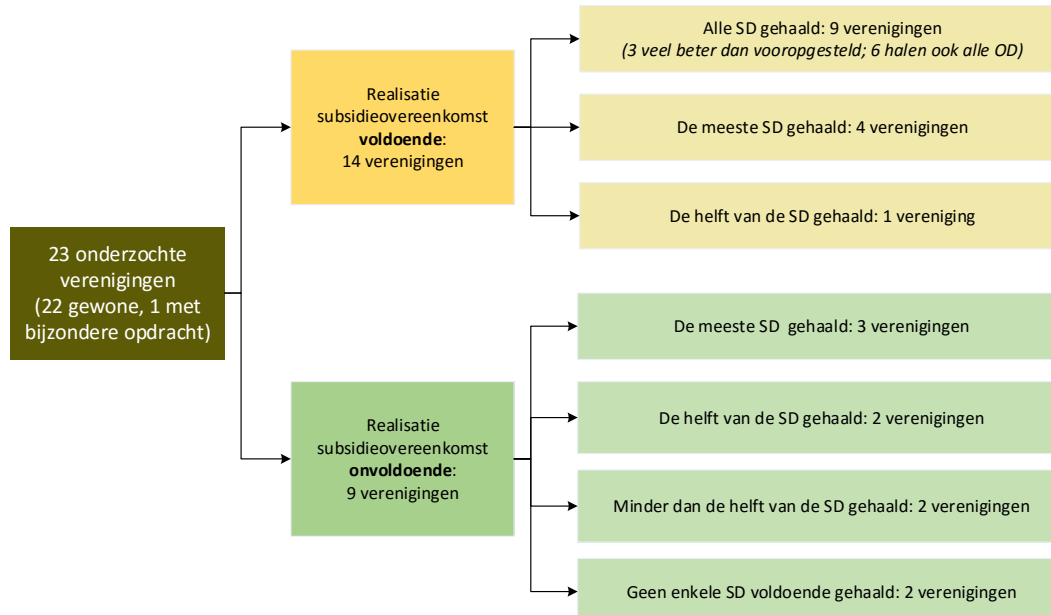
De administratie maakt op grond van de subsidieovereenkomsten een lijst op met thema's waarop de verenigingen inzetten in hun doelstellingenkader. De dossierbeheerders vullen de lijst aan nadat zij het werkingsverslag hebben nagekeken. De thema's stemmen grotendeels overeen met die uit de beleidsnota of het Vlaams jeugd- en kinderrechtenbeleidsplan, maar de lijst verbindt ze niet direct aan beleidsdoelstellingen. De lijst stelt de administratie in staat snel informatie terug te vinden.

4.2.2 Doelbereik van de subsidieovereenkomsten

Zoals eerder vermeld, maakt de administratie per jeugdvereniging jaarlijks een verslag op over de uitvoering van de subsidieovereenkomst. De analyse blijft beperkt tot het niveau van de indicatoren. Er worden geen conclusies geformuleerd over de OD of SD. Ook formuleren de verslagen zelden een globale conclusie over de uitvoering van de overeenkomst. Het eindoordeel blijkt wel uit de briefwisseling, maar die beperkt zich meestal tot de niet-gerealiseerde indicatoren. Ten slotte bevatten de verslagen geen conclusies over de volledige uitvoeringsperiode van de subsidieovereenkomst. De controle van 2013 betrof alleen dit laatste jaar van de uitvoeringsperiode.

Het Rekenhof heeft daarom zelf getracht voor elke onderzochte subsidieovereenkomst een conclusie te formuleren over het doelbereik van de vereniging in de afgelopen uitvoeringsperiode, op grond van een systematische analyse van de controleverslagen van de administratie (zie 1.2)⁴². De kwalificatie *voldoende*⁴³ of *onvoldoende* realisatie van de subsidieovereenkomst of van de OD en SD in het onderstaande schema steunt enkel op informatie in deze controleverslagen. De gehanteerde methode vormt geen doorgedreven inhoudelijke kwalitatieve beoordeling van het jaarverslag en beoogt geen inhoudelijke evaluatie van de werking van de verenigingen, maar geeft wel indicaties over de mate van doelbereik door de onderzochte subsidieovereenkomsten.

Figuur 3 – Doelbereik verenigingen op basis van analyse controleverslagen



- Veertien van de 23 onderzochte verenigingen realiseren hun subsidieovereenkomst voldoende. Drie verenigingen realiseerden een stuk beter dan vooropgesteld (minstens 10% hoger dan de score voldoende).
- De verenigingen die hun overeenkomst voldoende uitvoerden, realiseerden niet altijd alle doelstellingen. Negen ervan haalden alle SD, vijf haalden de helft of meer.

⁴² Voor een gedetailleerde toelichting van de gebruikte methode: zie bijlage 2.

⁴³ Dat wil zeggen minstens een score 3 op 5 als resultaat van de analyse naar doelbereik.

- Negen verenigingen realiseerden hun subsidieovereenkomst onvoldoende.
- Verenigingen die hun overeenkomst onvoldoende realiseerden, presteerden niet over de hele lijn ondermaats. Op twee verenigingen na, realiseerden ze verschillende SD wel voldoende.

Er is geen verband tussen de grootte van de subsidie en de doelrealisatie. Van de vijf verenigingen met de grootste subsidie uit de steekproef, voerden er twee hun subsidieovereenkomst voldoende uit. Van de vijf verenigingen met de kleinste subsidie, voerden er vier hun overeenkomst voldoende uit.

Vrijwel alle onderzochte subsidieovereenkomsten bevatten, behalve doelstellingen voor de inhoudelijke werking van de vereniging, ook minstens één doelstelling voor hun interne organisatie. Voor geen enkele vereniging waren deze interne doelstellingen bepalend voor het eindresultaat. De realisatiegraad van de subsidieovereenkomst geeft dus vooral een indicatie over de inhoudelijke werking van de vereniging.

4.2.3 Bijdrage aan de doelstellingen van het Vlaams jeugdbeleid

Om inzicht te krijgen in de resultaten van de subsidie, ging het Rekenhof na in welke mate de gesubsidieerde verenigingen bijdroegen aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen uit het VJBP 2010-2014, dat gelijkloopt met de uitvoeringsperiode van de onderzochte subsidieovereenkomsten.

De resultaten van de relatie tussen de subsidiëring en de doelstellingen van het VJBP steunen op dossiers die het Rekenhof selecteerde voor het onderzoek van de subsidiëring. Het gaat om een niet-statistische selectie van subsidieovereenkomsten waarvan de resultaten niet extrapolatiebaar zijn naar de volledige sector. De resultaten moeten dan ook worden gelezen als voorbeeld van hoe de subsidieovereenkomsten kunnen worden gebruikt om de doeltreffendheid van de subsidie in te schatten.

De actoren (minister, administratie, vereniging) hebben niet aangegeven hoe de doelstellingen van de vereniging gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het VJBP. Daarom ging het Rekenhof na aan welke beleidsdoelstellingen de jeugdvereniging kon bijdragen op grond van de omschrijving van de werking in documenten van de vereniging of van de administratie. Het heeft deze *situering* hoofdzakelijk afgeleid uit de missie en taakomschrijving in de beleidsnota van de vereniging en de profilering en positionering van de vereniging in de adviezen van administratie. Dat leidde tot de volgende vaststellingen:

- Het VJBP 2010-2014 bevatte 24 SD. Voor 15 SD had minstens één van de 23 onderzochte jeugdverenigingen doelstellingen en activiteiten die ermee verband hielden⁴⁴. Rond tien van deze 15 doelstellingen waren meer jeugdverenigingen actief.

⁴⁴ Voor de overige doelstellingen was de opname in de werking van jeugdverenigingen weinig waarschijnlijk: SD 5 *impact van overheidsmaatregelen op gezondheid*, SD 6 *geweld & kindermishandeling*, SD 10 *leeromgevingen* en SD 11 *brede school* (heeft betrekking op onderwijs), SD 14 *arbeidsproces*, SD 15 *ondernemen*, SD 20 *wonen*, SD 21 *verminderen administratieve last* (opdracht overheid) en SD 22 *opnemen engagement met betrekking tot kinderen en jongeren* (door burgers en de overheid). Het is evenwel niet uitgesloten dat andere jeugdverenigingen daarvoor een doelstelling hebben.

- Bij elke vereniging kon het Rekenhof een verband leggen tussen de werking en ten minste één doelstelling uit het VJBP. Voor de meeste onderzochte verenigingen kon het een verband leggen met meer doelstellingen uit het VJBP.
- Door hun specifieke invalshoek situeert de werking van de CEV zich vooral onder doelstelling 16 *integreren van kunst en cultuur* en doelstelling 17 *ondersteuning van jeugdcultuur*. De VIP werkten vooral rond doelstelling 2 *jeugdinformatie* en doelstelling 12 *mediawijsheid*. Toch hield hun werking dikwijls ook verband met andere doelstellingen uit het VJBP.
- Het sterkste verband met de werking van de jeugdverenigingen was er met SD 13 *competentieontwikkeling van jongeren in de vrije tijd*, waarvoor zestien jeugdverenigingen activiteiten ontwikkelen, en SD 7 *zorgen voor een vrijetijdsaanbod op maat van maatschappelijk kwetsbare kinderen*, waarvoor negen jeugdverenigingen specifieke aandacht hadden.

Tabel 4 – Overzicht SD en bijdrage van de verenigingen

Nr	SD VJBP	Aantal verenigingen actief rond doelstelling	Aantal verenigingen dat reëel bijdraagt aan doelstelling ⁴⁵
1	De Vlaamse overheid betreft actief en kwaliteitsvol kinderen en jongeren bij beleidsbeslissingen en stimuleert anderen om hetzelfde te doen	1 bijz. opdracht 2 LJV 1 VIP	1
2	Alle kinderen en jongeren hebben toegang tot jeugdinformatie die hun keuzemogelijkheden en -processen versterkt	1 bijz. opdracht 2 VIP	2
3	Het inzicht in kinderen en jongeren, hun leefwereld en hun toekomstvisie is systematisch verbeterd	1 bijz. opdracht 1 VIP	1
4	Mensen en organisaties die werken met kinderen en jongeren beschikken over sterkere competenties om met de groeiende diversiteit bij de jeugd om te gaan	6 LJV	4
7	Het aanbod in vrije tijd (...) op maat van maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren is uitgebreid	7 LJV 1 VIP 1 CEV	6
8	OD 8.4 De speelmogelijkheden van kinderen jonger dan 6 jaar worden verhoogd en zijn meer toegankelijk gemaakt	1 LJV	1
9	Steden zijn kindvriendelijker – ze bieden kinderen en jongeren meer ontwikkelingskansen	1VIP	1
12	De mediawijsheid van kinderen en jongeren is versterkt	3 VIP	3
13	Alle jongeren krijgen kansen om in de vrije tijd competenties te herkennen, te ontwikkelen en/of te laten erkennen	11 LJV 2 VIP 3 CEV	9
16	Meer kinderen en jongeren integreren kunst en cultuur in hun dagelijkse leven	1 VIP 7 CEV	4
17	Jeugdcultuur krijgt meer ruimte en ondersteuning	3 CEV	1
18	Er is meer kwaliteitsvolle, specifieke ruimte afgestemd op de noden van kinderen, jongeren en hun verenigingen	1 LJV	0
19	Kinderen en jongeren zijn een vanzelfsprekende actor in de publieke ruimte	1 LJV 1VIP	2
23	De maatschappelijke waardering voor engagementen van kinderen en jongeren stijgt	4 LJV	3
24	Kinderen en jongeren stimuleren tot en ondersteunen bij een duurzame levensstijl en betrokkenheid op mondiale thema's	3 LJV	1

⁴⁵ Verenigingen die hun subsidieovereenkomst voldoende realiseren, dat wil zeggen minstens score 3 op 5 halen, op basis van de analyse van de controleverslagen van de administratie.

Hoewel elke jeugdvereniging eigen werkterreinen, doelgroepen, activiteiten en methodes heeft, is het dus mogelijk een verband te leggen tussen haar werking en de beleidsprioriteiten, zonder afbreuk te doen aan de eigenheid van de verenigingen. De integratie van de beleidsdoelstellingen in het subsidieproces kan dit verband verduidelijken en toelaten de subsidie-middelen meer te oriënteren naar de beleidsprioriteiten. Ruime, horizontale subsidiecriteria hanteren om het gevarieerd jeugdverenigingenlandschap te ondersteunen, belet immers niet een deel van het subsidiebudget te besteden aan jeugdverenigingen die inzetten op de prioriteiten van het jeugdbeleid.

De jeugdvereniging draagt maar bij tot de beleidsdoelstellingen als ze haar doelstellingen ook effectief realiseert. Omdat een een-op-een-relatie tussen de doelstellingen in de subsidieovereenkomst en de doelstellingen in het VJBP niet systematisch blijkt, heeft het Rekenhof de bijdrage van de verenigingen aan de beleidsdoelstellingen beoordeeld op grond van hun globale werking. De algemene realisatiegraad van de subsidieovereenkomst (zie 4.2) geeft aan in welke mate de vereniging met haar werking bijdroeg aan de beleidsdoelstellingen.

Van de onderzochte jeugdverenigingen droegen negen verenigingen minder dan verwacht bij tot de beleidsdoelstellingen doordat ze hun subsidieovereenkomst onvoldoende realiseerden. Zo bleef bij de onderzochte verenigingen de bijdrage onder de verwachtingen aan doelstelling 18 *kwaliteitsvolle, specifieke ruimte afgestemd op de noden van kinderen, jongeren en hun verenigingen*. De enige vereniging die daaraan werkte, realiseerde haar overeenkomst onvoldoende. De bijdrage aan doelstellingen 1, 3, 8, 9, 17 en 24 was beperkt, doordat daarrond telkens maar één vereniging actief was die haar overeenkomst voldoende realiseerde⁴⁶.

De subsidiëring droeg het meeste bij tot doelstelling 7 *een vrijetijdsaanbod op maat van maatschappelijk kwetsbare kinderen* en doelstelling 13 *competentieontwikkeling van jongeren in de vrije tijd*, met respectievelijk zes en negen verenigingen die hun overeenkomst uitvoerden zoals vooropgesteld. Er was ook een duidelijke bijdrage aan doelstelling 4 *verhogen van competenties in het omgaan met de groeiende diversiteit bij de jeugd* en doelstelling 16 *kinderen en jongeren integreren kunst en cultuur in hun dagelijkse leven*, doordat vier van de jeugdverenigingen die daaraan werkten, hun subsidieovereenkomst realiseerden.

4.3 Conclusies

De administratie gebruikte de controle- en inspectie-informatie voor een tussentijdse beoordeling van de werking van de jeugdverenigingen. Hoewel dit gebeurde met het oog op de beoordeling van aanvragen voor de nieuwe subsidieperiode, verwijzen de adviezen zelden naar de werking in de aflopende periode.

Zij trok uit het subsidieproces ook conclusies voor haar eigen werking en voor een evaluatie van de regelgeving.

De administratie evalueert de haalbaarheid en relevantie van de doelstellingen en indicatoren niet expliciet. Voorts aggregereert ze de informatie uit controleverslagen en tussentijdse evaluaties niet systematisch om globale, organisatieoverschrijdende conclusies te trekken.

⁴⁶ SD 1: participatie van kinderen en jongeren bij beleidsbeslissingen; SD 3: inzicht in leefwereld en toekomstvisie van kinderen en jongeren; SD 8: speelkansen voor kinderen jonger dan 6 jaar; SD 9: kindvriendelijke steden; SD 17: jeugdcultuur krijgt meer ruimte en ondersteuning; SD 19: kinderen en jongeren zijn actor in de publieke ruimte.

Doordat haar controle-activiteiten niet leidden tot globale conclusies op het niveau van de doelstellingen uit de subsidieovereenkomst en de uitvoering over de volledige subsidieperiode, noch over het doelbereik van de subsidie, heeft de administratie onvoldoende inzicht in het doelbereik van jeugdverenigingen. Een eigen doelbereikonderzoek van het Rekenhof wees uit dat een derde van de geselecteerde subsidieovereenkomsten een ontoereikende uitvoering kende. De meeste verenigingen realiseerden wel verschillende SD, maar slechts een minderheid haalde ze allemaal. De werking van elke onderzochte jeugdvereniging hield verband met een of meer doelstellingen uit het VJBP en voor twee van deze doelstellingen, met name *vrijetijdsaanbod op maat van maatschappelijk kwetsbare kinderen* en *competentieontwikkeling van jongeren in de vrije tijd* die inzake maatschappelijk kwetsbare kinderen en competentieontwikkeling, bestaat een uitgesproken verband met de activiteiten van de jeugdverenigingen. Daarnaast droegen de onderzochte jeugdverenigingen duidelijk bij aan de doelstellingen *verhogen van competenties in het omgaan met de groeiende diversiteit bij de jeugd kinderen* en *integratie van kunst en cultuur in het dagelijkse leven van jongeren*.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

De subsidiëring van de jeugdverenigingen kadert onvoldoende in de doelstellingen van het jeugd- en kinderrechtenbeleid. De huidige minister geeft weliswaar, meer dan in de vorige legislatuur, aan hoe de jeugdverenigingen passen in het jeugdbeleid, maar hij is daarbij weinig concreet. Subsidieovereenkomsten met de jeugdverenigingen concretiseren de individuele subsidiedoelstellingen, maar koppelen die niet aan de doelstellingen van het Vlaams jeugd- en kinderrechtenplan. Dat bemoeilijkt de toetsing van het doelbereik van de subsidiëring.

Het subsidiebudget 2014-2017 is niet berekend op grond van een behoeftebepaling in functie van de beleidsdoelstellingen. Het steunt vooral op de historische enveloppe. Mede door besparingen en nieuwe subsidieaanvragen, volstaat het sinds 2015 niet meer om nieuwe verenigingen de basissubsidies te verlenen waarop ze recht hebben. De noodzakelijke globale subsidievermindering voor alle jeugdverenigingen, kan leiden tot problemen bij de uitvoering van de afspraken in hun subsidieovereenkomst en het doelbereik van de subsidie.

De subsidiëring verloopt rechtmatig. De regelgeving en de processen zijn voldoende duidelijk en de administratie draagt bij tot een efficiënte subsidiëring, met een aantal duidelijke sterktes. Zo zijn de doelstellingen in de subsidieovereenkomsten voldoende toetsbaar om de werking van de gesubsidieerde verenigingen te sturen en het doelbereik op te volgen. De administratie volgt de indicatoren in de overeenkomsten ook goed op en informeert de jeugdverenigingen tijdig over vastgestelde tekortkomingen.

Knelpunten zijn dan weer in eerste instantie de bepaling van het subsidiebedrag. Die is voortsnog te weinig onderbouwd met de decretale beoordelingscriteria, vooral wat de aanvullende subsidie betreft, die bij de meeste jeugdverenigingen aanzienlijk hoger is dan de basis-subsidie. Uit de subsidietoekenning en de subsidieovereenkomsten blijkt immers niet welke activiteiten en doelstellingen, bovenop de minimaal vereiste basiswerking, de aanvullende subsidie rechtvaardigen.

Een ander knelpunt vormt het gebrek aan eenvormigheid in de controleverslagen, dat de vergelijkbaarheid van de controleresultaten bemoeilijkt. De controleverslagen bieden ook onvoldoende inzicht in de uitvoering van de overeenkomst door het niet-opnemen van de realisatiegraad van de indicatoren en het ontbreken van conclusie op niveau van de doelstellingen uit de subsidieovereenkomst en over de volledige uitvoeringsperiode.

Doordat de subsidieovereenkomsten geen duidelijke koppeling bevatten tussen het subsidiebedrag en de doelstellingen, is een aangepaste, objectieve sanctie bij het niet halen van een indicator of doelstelling moeilijk. De administratie kiest daarom meestal voor het inhouden van het subsidiesaldo.

Ten slotte gebruikt de administratie de informatie uit de controle-activiteiten vooral om de jeugdverenigingen tijdens de subsidieperiode bij te sturen. Het gebruik van deze informatie bij de advisering van subsidieaanvragen of de opmaak van de subsidieovereenkomsten is minder transparant. De administratie aggregeert de informatie niet systematisch tot globale, organisatieoverschrijdende conclusies of de evaluatie van het subsidiedoelbereik.

Uit een eigen evaluatie door het Rekenhof blijkt dat de meeste jeugdverenigingen hun subsidieovereenkomst voldoende realiseerden, maar dat slechts een minderheid alle SD haalde. Een beperkt aantal jeugdverenigingen haalde de meerderheid van de SD niet. Administratie en minister sanctioneerden een gebrekkig doelbereik maar in beperkte mate, met weinig invloed op de subsidiëring in de volgende beleidsperiode. Rekening houdend met de realisatiegraad van de subsidieovereenkomsten, droeg de subsidie het meeste bij tot de realisatie van vier van de 24 beleidsdoelstellingen, waarbij de doelstellingen *vrijtijdsaanbod op maat van maatschappelijk kwetsbare kinderen* en *competentieontwikkeling van jongeren in de vrije tijd* een uitgesproken band hadden met de activiteiten van de jeugdverenigingen.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

1. Het is aangewezen dat de decreetgever de subsidiëring heroverweegt in het licht van de beschikbare budgettaire middelen.
2. De minister moet de subsidiëring van jeugdverenigingen en politieke jongerenbewegingen situeren binnen de doelstellingen van het algemeen jeugdbeleid en de subsidieresultaten in dat kader evalueren. De administratie moet er vervolgens over waken dat de inhoud van de subsidieovereenkomsten een duidelijk verband legt met de beleidsdoelstellingen.
3. Om geen irreële verwachtingen te scheppen, dient de minister het budgettair kader voor de subsidiëring mee te delen vooraleer de jeugdverenigingen hun beleidsnota opmaken.
4. Het is aangewezen dat de administratie werk maakt van een systeem dat een eenduidige en consequente relatie legt tussen de beoordelingscriteria in het decreet en het bedrag van de aanvullende subsidies. Het is ook aangewezen dat ze de kostenberekening in de subsidieaanvragen toetst aan budgettaire parameters.
5. Bij de toekenning van een aanvullende subsidie moet het duidelijk zijn voor welke activiteiten, andere dan de basismodules, ze wordt toegekend. Opdat de verenigingen hun verbintenissen correct kunnen uitvoeren, moet de overeenkomst de verplichtingen afstemmen op het toegekende subsidiebedrag.
6. De administratie kan de bruikbaarheid van haar controles verbeteren door:
 - te waken over de uniformiteit van de controleverslagen;
 - een expliciet oordeel te geven over de invulling van alle indicatoren;
 - heldere conclusies te formuleren over de uitvoering van de subsidieovereenkomst op grond van het geheel van haar bevindingen;
 - na afloop van de subsidieovereenkomst een oordeel te geven over de volledige uitvoeringsperiode.
7. De administratie en de adviescommissie moeten de informatie uit de controleverslagen op transparante wijze gebruiken bij hun advisering van nieuwe subsidieaanvragen en het opstellen van nieuwe subsidieovereenkomsten.
8. De administratie dient de controle-informatie aan te wenden om geaggregeerde informatie over de werking van de gesubsidieerde actoren te verzamelen. Dat kan haar helpen bij de analyse van gemeenschappelijke knelpunten, sterktes en zwaktes. Daarmee kan zij, eventueel in overleg met het steunpunt, input geven voor de bijsturing van de gesubsidieerde jeugdverenigingen. Deze informatie kan ook inzicht bieden in het globale doelbereik van de gesubsidieerde verenigingen en bijdragen tot de evaluatie van de resultaten van de subsidiëring als beleidsinstrument.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de minister

In zijn antwoord, opgemaakt in overleg met de administratie, stelde de minister dat hij zich kan herkennen in de meeste bevindingen van het Rekenhof. Hij maakte enkele kanttekeningen bij het rapport en haalde nieuwe ontwikkelingen aan die al tegemoetkomen aan enkele opmerkingen.

Hij wees op een ingediend voorstel van decreet tot wijziging van het decreet van 20 januari 2012 betreffende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, dat de indiening van nieuwe erkenningsaanvragen wil beperken tot eens in de vier jaar, wat volgens de minister de beheersbaarheid van het budget zal versterken.

Dat voorstel van decreet voorziet ook in een afstemming van de subsidieovereenkomsten van jeugdverenigingen met bijzondere opdracht op de periode van de legislatuur, zodat zij kunnen inspelen op de beleidsprioriteiten. Wat de koppeling van de subsidiëring aan de doelstellingen van het jeugdbeleid betreft, wees de minister op de terughoudendheid bij het Vlaams Parlement ten aanzien van wat de instrumentalisering van het jeugdwerk wordt genoemd.

De minister vermeldde het voornemen van de administratie om de prestaties waarvoor de variabele subsidie wordt toegekend, beter te onderscheiden van de basissubsidie. Hij preciseerde dat die aanvullende subsidie behalve op extra prestaties ook kan steunen op de invulling van beoordelingscriteria. De administratie zal ook haar aanpak van de controleverslagen en de benutting van informatie uit de controleverslagen verder overwegen, rekening houdend met de schaarse middelen.

BIJLAGE 1

Onderzochte subsidiedossiers

De selectie van subsidiedossiers steunde op de volgende criteria:

- verenigingen die in de huidige en de vorige periode zijn gesubsidieerd;
- uitsluitend verenigingen met een aanvullende subsidie in de afgelopen periode;
- dossiers met betrekking tot elk type vereniging;
- verdeling over grote en kleine subsidiebedragen;
- twee startsubsidies met aanvullende subsidie;
- uit de verenigingen met bijzondere opdracht werd de meest relevante gekozen, met name het steunpunt (De Ambrassade);
- alle politieke jongerenbewegingen.

Type vereniging		Naam vereniging	Verantwoording en toezicht	Subsidietoekenning en subsidieovereenkomst
Landelijk georganiseerde jeugdvereniging	1	Arktos	2010-2013	2014-2017
	2	Chiro	2010-2013	2014-2017
	3	Formaat	2010-2013	2014-2017
	4	Jeugdbond voor Natuurstudie en Milieubescherming	2010-2013	2014-2017
	5	Jeugd Rode Kruis	2010-2013	2014-2017
	6	Kazou	2010-2013	2014-2017
	7	Lejo	2010-2013	2014-2017
	8	MOOSS	2010-2013	/ Vanaf 2014 bij CEV
	9	Pedagogisch Instituut Vivès	2010-2013	2014-2017
	10	Scouts en Gidsen	2010-2013	2014-2017
	11	The Outsider Club	2010-2013	2014-2017 (geen overeenkomst: enkel basissubsidie, aanvullende gevraagd)
	12	Vlaamse Dienst voor Speelpleinwerking	2010-2013	2014-2017
	13	Wel Jong Niet Hetero	2010-2013	2014-2017
Cultuureducatieve verenigingen	1	Jeugd en Poëzie	2012-2013	2014-2017 (startsubsidie + aanvullende)
	2	Kamo	2012-2013	2014-2017
	3	MOOSS	/ Vorige periode LJV	2014-2017
	4	Villa Basta	2012-2013	2014-2017
	5	Villanella	2010-2013	2014-2017
	6	Passerelle	2012-2013	2014-2017 (startsubsidie + aanvullende)

Type vereniging		Naam vereniging	Verantwoording en toezicht	Subsidietoekenning en subsidieovereenkomst
Verenigingen Informatie en Participatie	1	CHIPS	2011-2013	2014-2017
	2	CJP	2010-2013	2014-2017
	3	Kind en Samenleving	2010-2013	2014-2017
	4	Mediaraven	2010-2013	2014-2017
Jeugdvereniging met bijzondere opdracht	1	Ambrassade	2013	2014-2017
Politieke Jongerenbewegingen	1	Animo	VIP	2014
	2	Comac	/	2014
	3	Jong CD&V	LJV	2014
	4	Jong Groen	VIP	2014
	5	Jong NVA	VIP	2014
	6	Jong VLD	VIP	2014
	7	Vlaams Belang Jongeren	/	2014

Totaal: 30 verenigingen. Mooss komt tweemaal voor omdat deze vereniging in een andere categorie is ingedeeld in de nieuwe subsidieperiode.

BIJLAGE 2

Onderzoeksmethode doelbereik subsidiëring

Het Rekenhof bepaalde in eerste instantie in hoeverre de verenigingen de doelstellingen uit de subsidieovereenkomsten bereikten op grond van de werkzaamheden en oordelen van de administratie. Het kan immers zelf geen kwalitatieve uitspraak doen over de geleverde prestaties. Aangezien de administratie zelf niet evalueert op het niveau van de doelstellingen en haar eindoordeel vooral richt op niet-gerealiseerde indicatoren, ontwikkelde het Rekenhof een checklist voor de bepaling van het doelbereik van elke organisatie. Daarin nam het alle SD en OD met bijhorende indicatoren uit de subsidieovereenkomst op. Op basis van de controleverslagen van de administratie noteerde het voor elke indicator de mate waarin hij werd bereikt. Dat resulteerde in een score van 1 tot 5. De scores kregen de onderstaande connotatie.

Kwantitatieve indicator:		Kwalitatieve indicator:	
1	realisatiegraad = indicator - 30%	1	realisatie voldoet niet aan indicator + zeer negatieve appreciatie administratie
2	realisatiegraad = indicator - 5%	2	realisatie voldoet niet aan indicator + negatieve appreciatie administratie
3	realisatiegraad = indicator	3	realisatie voldoet aan indicator
4	realisatiegraad = indicator + 10%	4	realisatie voldoet aan indicator + positieve appreciatie administratie
5	realisatiegraad = indicator + 50%	5	realisatie voldoet aan indicator + zeer positieve appreciatie administratie

Quoteringen die afweken van voldoende (3), werden kort toegelicht.

Het Rekenhof berekende vervolgens de realisatiegraad per OD als het gemiddelde van de scores van de indicatoren. Het berekende de realisatiegraad van de SD als het gemiddelde van de realisatiegraden van de OD. Ten slotte berekende het de globale realisatiegraad van de uitvoering van de subsidieovereenkomst als de gemiddelde score van alle SD. Het onderscheidde daarbij doelstellingen voor de inhoudelijke werking en interne-organisatiedoelstellingen. Een verdere opsplitsing naar soorten doelstellingen (prestaties, proces, resultaat, impact) was niet haalbaar, aangezien voor één doelstelling meer soorten indicatoren worden gebruikt (bijvoorbeeld output en resultaat) en een analyse van de indicatoren te tijdrovend zou zijn, gelet op het grote aantal indicatoren.

Vervolgens ging het Rekenhof na tot welke beleidsdoelstellingen de verenigingen bijdroegen. Het ging ervan uit dat de doelstellingen in de subsidieovereenkomsten door de overheid werden beoogd als effectieve bijdragen tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen middels de subsidiëring van de werking van de jeugdverenigingen. De toegekende subsidies droegen zo niet alleen bij tot de realisatie van de doelstellingen van de jeugdverenigingen, maar ook tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Als beleidsdoelstellingen hanteerde het Rekenhof de doelstellingen uit het Vlaams jeugdbeleidsplan 2010-2014. Het heeft geen aparte koppeling gemaakt met de doelstellingen in de beleidsnota 2009-2014, omdat die allemaal zijn begrepen in één of meer doelstellingen uit het Vlaams jeugdbeleidsplan, met uitzondering van SD 8 over integraal jeugdbeleid. Deze SD betreft coördinatie van het JBP en het kinderrechtenverdrag, wat een taak is van de overheid.

Aangezien de actoren (minister, administratie, vereniging) zelf niet aangaven welke doelstellingen van de vereniging gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het Vlaams jeugdbeleidsplan of de beleidsnota, moest het Rekenhof de koppeling maken op grond van de situering van de vereniging. Daarvoor baseerde het zich op documenten van de vereniging of de administratie (missie, kernactiviteiten, profilering, SD).

Aangezien er geen een-op-een-relatie bestaat tussen de doelstellingen van de vereniging en die van het Vlaams jeugdbeleidsplan, heeft het Rekenhof de bijdrage van de vereniging aan de realisatie van de doelstellingen van het VJBP alleen globaal bekeken. Op basis van de realisatiegraad van de subsidieovereenkomsten kon het vaststellen in welke mate de jeugdvereniging bijdroeg aan de doelstellingen waarmee haar werking verband hield. Als de globale realisatiegraad van de SD van een vereniging 3 of meer bedroeg, betekende dit dat de vereniging niet alleen de doelstellingen uit de subsidieovereenkomst realiseerde, maar ook dat zij de bijdrage tot de realisatie van de betrokken doelstelling van het Vlaams Jeugdbeleidsplan waarin de administratie en de minister voorzagen, haalde.

Belangrijke aandachtspunten bij de methode zijn:

- Het Rekenhof steunde op de controleverslagen van de administratie en het oordeel dat daarin werd uitgesproken over de indicatoren. Zoals aangegeven in het auditverslag, zijn deze verslagen van ongelijke kwaliteit.
- Verschillende controleverslagen vermeldde de realisatiegraad alleen bij niet-gehaalde indicatoren. In die gevallen werd het eindresultaat negatief beïnvloed, omdat tekortkomingen niet werden gecompenseerd door indicatoren waarvoor de vereniging beter presteerde dan vooropgesteld.

Ten slotte is extrapolatie niet mogelijk doordat de geanalyseerde overeenkomsten (23 op 87) geen statistische selectie vormen. Er kunnen bijgevolg geen algemene conclusies worden getrokken over doelbereik en bijdrage aan beleidsdoelstellingen. Wel zijn tendensen zichtbaar. Ook kan de uitgewerkte methodiek een hulpmiddel zijn voor de administratie om zelf een volledige, meer diepgaande analyse te maken van het doelbereik van de gesubsidieerde verenigingen.

BIJLAGE 3

Doelstellingen Vlaams jeugdbeleidsplan 2010-2014

- SD 1 De Vlaams overheid betreft kinderen en jongeren bij beleidsbeslissingen en stimuleert anderen om hetzelfde te doen.
- SD 2 Alle kinderen en jongeren hebben toegang tot goede jeugdinformatie die hun keuzemogelijkheden en -processen versterkt.
- SD 3 Het inzicht in kinderen en jongeren, hun leefwereld en hun toekomstvisie is systematisch verbeterd.
- SD 4 Mensen en organisaties die werken met kinderen en jongeren beschikken over sterkere competenties om met de groeiende diversiteit bij de jeugd om te gaan.
- SD 5 In de beleidskeuzes van de Vlaamse overheid wordt rekening gehouden met de effecten op de (gezondheid van) kinderen en jongeren van huidige en toekomstige generaties.
- SD 6 Door een gecoördineerde aanpak nemen institutioneel geweld, kindermishandeling, pesten en zelfdoding af.
- SD7 Het aanbod in vrije tijd, onderwijs en welzijn op maat van maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren is uitgebreid.
- SD 8 Ontwikkelingskansen van maatschappelijk kwetsbare kinderen jonger dan 6 jaar zijn verhoogd.
- OD 8.4 Speelkansen van kinderen jonger dan 6 jaar worden verhoogd en zijn meer toegankelijk.
- SD 9 Kinderen en jongeren in steden kunnen zich beter ontplooien.
- OD 9.3 Kinderen en jongeren vinden meer mogelijkheden in de steden tot ontplooiing in de vrije tijd.
- SD 10 Er zijn meer leeromgevingen kwaliteitsvol divers en inclusief.
- SD 11 Kinderen en jongeren krijgen via Brede School maximaal kansen om zich op verschillende levensdomeinen volwaardig te ontplooien en om te participeren aan de samenleving.
- SD 12 Mediawijsheid van kinderen en jongeren is versterkt.
- SD 13 Alle jongeren krijgen kansen om in de vrije tijd competenties te herkennen, te ontwikkelen en/of te laten erkennen.
- SD 14 De positie van jongeren in het arbeidsproces is versterkt.
- SD15 De (zin voor) creativiteit, innovatie en ondernemen bij jongeren is vergroot.
- SD 16 Meer kinderen en jongeren integreren kunst en cultuur in hun dagelijkse leven.
- SD 17 Jeugdcultuur krijgt meer ruimte en ondersteuning.
- SD 18 Er is meer kwaliteitsvolle, specifieke ruimte afgestemd op de noden van kinderen, jongeren en hun verenigingen.
- SD 19 Het actorschap van kinderen en jongeren in de publieke ruimte neemt toe.
- SD 20 Meer kinderen en jongeren groeien op in een gezonde en kwaliteitsvolle woning en woonomgeving.

- SD 21 Kinderen en jongeren kunnen zich makkelijker verenigen door een vereenvoudiging van de regelgeving en een verlaging van de administratieve last.
- SD 22 Het opnemen van maatschappelijk engagement met betrekking tot kinderen en jongeren is verhoogd.
- SD 23 De maatschappelijke waardering voor engagementen van kinderen en jongeren stijgt.
- SD 24 Kinderen en jongeren stimuleren tot en ondersteunen bij een duurzame levensstijl en betrokkenheid op mondiale thema's

Het VJBP bevat 24 SD en 75 OD. Minder relevant in het kader van dit onderzoek zijn: SD 5 gezondheid, SD 6 geweld & kindermishandeling, SD 10 leeromgevingen (betreft onderwijs), SD 11 brede school, SD 14 arbeidsproces, SD 15 ondernemen, SD 20 wonen, SD 21 administratieve last (opdracht overheid) en SD 22 engagement met betrekking tot kinderen en jongeren (alle burgers, overheid). Het is evenwel niet uitgesloten dat een specifieke jeugdvereniging hierrond wel een uitgesproken doelstelling heeft.

BIJLAGE 4

Antwoord van de Vlaamse minister van jeugd

Betreft: Audit subsidiëring van jeugdverenigingen

Geachte heer voorzitter,

Ik heb, met mijn administratie, kennis genomen van het ontwerp van verslag van het Rekenhof over de audit van de subsidiëring van jeugdverenigingen.

Globaal gezien herkennen wij ons in de meeste bevindingen van het Rekenhof. Toch willen wij van de gelegenheid gebruik maken om enkele kanttekeningen te plaatsen bij het rapport en u te informeren over een nieuwe ontwikkeling die al aan een paar bekommernissen van het Rekenhof tegemoet komt.

We gaan hierbij in op een aantal van de voorlopige algemene conclusies, zoals geformuleerd op p. 43 van het ontwerp van verslag.

1. "De subsidiëring van de jeugdverenigingen kadert onvoldoende in de doelstellingen van het jeugd- en kinderrechtenbeleid. De huidige minister geeft weliswaar, meer dan in de vorige legislatuur, aan hoe de jeugdverenigingen passen in het jeugdbeleid, maar hij is daarbij weinig concreet. Subsidieovereenkomsten met de jeugdverenigingen concretiseren de individuele subsidiedoelstellingen, maar koppelen die niet aan de doelstellingen van het Vlaams jeugd- en kinderrechtenplan. Dat bemoeilijkt de toetsing van het doelbereik van de subsidiëring."

Wij wensen hierbij twee opmerkingen te maken. Ten eerste willen we wijzen op een initiatief dat voor de organisaties vermeld in artikel 8 van het decreet belangrijke gevolgen heeft. Op 29 maart 2016 word namelijk door leden van de meerderheidsfracties een voorstel van decreet ingediend houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid (http://www.sociaalcultureel.be/jeugd/regelgeving_VJKB/20160329_voorstelvandecreet_wijzigingsdecreet.pdf).

Ik citeer uit de toelichting: "Het te wijzigen decreet voorziet in artikel 8 in de subsidiëring van vijf verenigingen voor het uitvoeren van een specifieke opdracht. In de feiten gaat het om de vzw's De Ambrassade, JINT, VVJ, KeKi en de Kinderrechtencoalitie. Op basis van het te wijzigen decreet krijgen zij momenteel subsidie-enveloppes voor een periode van vier jaar. Daartoe dienen zij een vierjarige beleidsnota in en wordt met hen een vierjarige subsidieovereenkomst gesloten. Doordat deze organisaties dicht bij de overheid staan, is het logisch dat zij bij het opstellen van hun beleidsnota's kunnen inspelen op de prioriteiten van de Vlaamse Regering zoals geformuleerd in het Vlaamse regeerakkoord en de beleidsnota Jeugd. Daarom ook zullen met deze organisaties voortaan subsidieovereenkomsten voor een periode van vijf jaar, in plaats van vier jaar, worden gesloten."

Dit moet tegemoet komen aan de vraag omtrent de toetsing van het doelbereik. De bepaling wordt beperkt tot de vijf genoemde organisaties.

Ten tweede willen wij wijzen op de terughoudendheid die er bij het Vlaams parlement bestaat ten aanzien van wat men de instrumentalisering van het jeugdwerk noemt. Ik verwijs in dit verband naar de bespreking van de Beleidsnota Jeugd in de Commissie Cultuur, Jeugd, Sport en Media: "De minister dankt mevrouw Rombouts voor haar verduidelijking over instrumentalisering versus samenwerking. Mocht de beleidsnota de indruk wekken instrumentalisering na te streven, dan was dat niet de bedoeling." (p. 141, <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2014-2015/g15-8-d.pdf>).

2. De tweede alinea van de voorlopige conclusies betreft het subsidiebudget dat niet langer volstaat omwille van de instroom van nieuwe verenigingen.

Hieraan werd reeds gedeeltelijk tegemoet gekomen met artikel 43 van het programmadecreet bij de begroting 2016. Hierdoor is het voor nieuwe organisaties niet langer mogelijk om gesubsidieerd te worden op basis van het behalen van drie modules. Met bovenvermeld voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 20 januari 2012 houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid wordt bovendien een volgende stap gezet. Het voorstel van decreet wil het indienen van een erkenningsaanvraag door nieuwe organisaties (landelijk georganiseerd jeugdwerk, verenigingen informatie en participatie en cultuureducatieve verenigingen) beperken tot eens in de vier jaar. Hierdoor zal de beheersbaarheid van het begrotingsdecreet aanzienlijk toenemen.

3. "Uit de subsidietoekenning en de subsidieovereenkomsten blijkt (...) niet welke activiteiten en doelstellingen, bovenop de minimaal vereiste basiswerking, de aanvullende subsidie rechtvaardigen."

Het departement neemt zich voor om meer dan in het verleden het onderscheid in beeld te brengen tussen de prestaties geleverd met het oog op de verantwoording van de basissubsidie en de prestaties daarvoor variabele subsidies werden toegekend. We willen er evenwel wel op wijzen dat dit onderscheid niet altijd ondubbelzinnig kan worden gemaakt.

De basissubsidie staat voor een bepaald aantal activiteiten, deelnemersuren enz. zoals bepaald in het decreet. De variabele subsidie wordt toegekend voor de extra activiteiten, deelnemersuren enz. Maar ook andere elementen spelen een rol. Zo zou het mogelijk zijn dat twee organisaties net de erkenningsnormen halen en dus recht hebben op een basissubsidie, maar dat voor de tweede organisatie een variabele subsidie wordt toegekend omdat zij werken met een moeilijk bereikbare doelgroep. De motivatie zal dan gevonden worden in het beoordelingscriterium (in dit geval: "gelijkekansenbeleid").

4. Wat de controleverslagen betreft: zoals ook in het ontwerp van verslag gesteld wordt, maakt de administratie sinds 2014 belangrijke vorderingen op dit gebied. Zij zal haar aanpak verder overwegen, mede rekening houdende met de schaarse middelen. Dit geldt ook voor de opmerking dat de administratie heden de informatie uit de controleactiviteiten niet systematisch aggregereert tot globale, organisatie-overschrijdende conclusies.

Het is echter wel zo dat we de bevindingen uit de controleactiviteiten niet alleen gebruikt worden in functie van de individuele afhandeling van de dossiers. Zo wordt er wel met De Ambrassade samengezeten waarbij in de gesprekken wordt de vastgestelde 'problemen' onder de aandacht worden gebracht. Tevens wordt De Ambrassade gewezen op good practices.

En uiteraard voeden de bevindingen uit controleactiviteiten de administratie als het gaat om aanpassingen aan de regelgeving, het formuleren van richtlijnen over de wijze waarop de dossiers moeten worden opgesteld, waarop gegevens best geregistreerd worden enzovoort. Dit evenwel zonder rapporten hierover op te maken.

Met vriendelijke groeten,

Sven Gatz
Vlaams minister van Cultuur, Media, Jeugd en Brussel

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be