

EVALUATIE SUBSIDIEREGELING LANDELIJKE JEUGDORGANISATIES

- eindrapport -

Kees van Bergen
Sjerp van der Ploeg

Amsterdam, 11 februari 2002
Regioplan Ref. nr. OA-254

Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt
Leidsegracht 105-a
1017 ND Amsterdam
Tel.: 020 - 6253377
Fax: 020 - 6236191

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Onderwijs en Arbeidsmarkt B.V. in opdracht
van het Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting	1
1 Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond van het onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvragen	5
1.3 Rapport.....	6
2 Opzet van het onderzoek	9
2.1 Eerste fase: deskresearch.....	10
2.2 Tweede fase: interviews met sleutelinformanten VWS, NJG en NJR.....	10
2.3 Derde fase: interviews met gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde LJO's ..	11
3 Jeugdbeleid en de subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties	13
3.1 vws-beleid	13
3.2 De subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties	16
3.3 Visie van VWS op de ontwikkelingen met betrekking tot de subsidieregeling.....	19
4 De gesubsidieerde landelijke jeugdorganisaties en de subsidieregeling.....	23
4.1 De landelijke jeugdorganisaties: verschillen en overeenkomsten	23
4.2 De instellingssubsidie: de huidige regeling.....	28
4.3 De projectsubsidie	33
4.4 Een nieuwe regeling	37
5 De niet-gesubsidieerde landelijke jeugdorganisaties en de subsidieregeling	41
5.1 De allochtone landelijke jeugdorganisaties	41
5.2 De werking van de subsidieregeling	43
5.3 Een autochtone nieuwe aanvrager	44
6 Aanbevelingen en scenario's	47
6.1 Voorstellen voor herziening	47
6.2 Scenario's	55
Literatuur	65

Bijlagen	67
Bijlage 1	69
Bijlage 2	71

VOORWOORD

In opdracht van de Directie Jeugdbeleid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt in het najaar van 2001 een onderzoek uitgevoerd naar de Subsidieregeling Welzijnsbeleid onderdeel Landelijke Jeugdorganisaties. Die regeling is per 1 januari 2000 gewijzigd. Zowel de subsidieverstrekker (het Ministerie van VWS) als de subsidieontvangers (de landelijke jeugdorganisaties) hebben na de wijziging echter een aantal problemen geconstateerd met de regeling. In overleg hebben VWS en de Nederlandse Jeugdgroep (de koepel van de landelijke jeugdorganisaties) besloten de regeling vervroegd te evalueren. In het voorliggende rapport vindt u een verslag van het onderzoek dat Regioplan in het kader van die evaluatie heeft uitgevoerd.

Voor het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle gesubsidieerde en van enkele niet-gesubsidieerde landelijke jeugdorganisaties en met vertegenwoordigers van de Nederlandse Jeugdgroep, van de Nederlandse Jeugdraad, van de Directie Jeugdbeleid van VWS en van Deloitte & Touche (in 2001 uitvoerder van de regeling voor projectsubsidies).

We willen hierbij al degenen die hebben deelgenomen aan de interviews hartelijk bedanken voor hun bereidheid om ons van informatie te voorzien.

Het onderzoek is inhoudelijk begeleid door de Begeleidingscommissie Evaluatie Subsidieregeling, waarin de volgende personen zitting hadden: mevrouw Hallesleben (voorzitter, Provincie Zuid Holland), mevrouw Van der Loo (secretaris, NJG), de heer Rietveld (VWS), de heer Baaijens (VNG), de heer Bremmer (YMCA Nederland), de heer Hogendoorn (Samen op Weg Jeugdwerk), de heer Louwerse (Scouting Nederland) en de heer Oosterbaan (NUSO). We willen hen hartelijk danken voor de prettige samenwerking en voor het commentaar dat zij hebben gegeven op de bevindingen uit het onderzoek en op het eindrapport.

Dr. S.W. van der Ploeg (projectleider)

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Op 1 januari 2000 is de gewijzigde Subsidieregeling Welzijnsbeleid onderdeel Landelijke Jeugdorganisaties in werking getreden. Landelijke jeugdorganisaties (LJO's) kunnen een instellingssubsidie aanvragen die afhankelijk is van de organisatiedoelstellingen en waarvan de hoogte bepaald wordt door de omvang van de organisatie (in aantallen leden). Daarnaast bestaat er voor de organisaties die een instellingssubsidie ontvangen de mogelijkheid aanvullende projectsubsidies aan te vragen. Hiervoor is een tendersysteem opgezet. De ervaringen van de subsidieverstrekker (het Ministerie van VWS) en van de subsidieontvangers (de LJO's) met de nieuwe regeling hebben ertoe geleid dat er reeds in 2001 een evaluatie van de regeling plaatsvindt (dit in afwijking van een eerder geplande evaluatie in 2005). De directie Jeugdbeleid van het Ministerie van VWS heeft Regioplan de opdracht gegeven de uitvoering van de subsidieregeling te onderzoeken.

Het evaluatieonderzoek is in het najaar van 2001 uitgevoerd. Daarbij is een kwalitatieve aanpak gehanteerd. Het onderzoek bestond uit drie fasen. In de eerste plaats is door middel van deskresearch (schriftelijke) informatie verzameld. Naast algemene achtergrondinformatie over jongeren en jeugd in Nederland zijn relevante beleidsdocumenten van de overheid (VWS) met betrekking tot jeugdbeleid bestudeerd en zijn andere subsidieregelingen bekeken. In het tweede deel van het onderzoek heeft een gespreksronde plaatsgevonden bij de subsidieverstrekker (VWS) en de koepels van jeugdorganisaties (NJG en NJR). Het doel van de tweede fase was tweeledig. Langs deze weg is informatie verzameld voor het beantwoorden van een deel van de onderzoeksvragen en konden de geïnterviewden hun visie geven op de haalbaarheid en wenselijkheid van verschillende oplossingsrichtingen. De gesprekken dienden tevens als voorbereiding op de derde fase: de gesprekken met vertegenwoordigers van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde LJO's. Er zijn voor het onderzoek face-to-face gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van de 24 gesubsidieerde organisaties met als doel het verzamelen van informatie over de LJO's zelf en over hun ervaringen met de huidige subsidieregeling en het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen. Om een antwoord te krijgen op de vraag waarom bepaalde organisaties (die binnen de doelstellingen van het jeugdbeleid van VWS vallen) geen gebruik maken van de subsidieregeling is er ook met een achttal (voornamelijk allochtone) LJO's gesproken, die in 2001 nog niet gesubsidieerd werden.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van het evaluatieonderzoek samengevat aan de hand van de onderzoeksvragen.

Doelen en bereik LJO's

1. *Welke doelen wil VWS bereiken met betrekking tot maatschappelijke participatie en integratie van jongeren? Worden deze doelen bereikt? Welke rol spelen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde LJO's hierin?*

De uitgangspunten van het jeugdbeleid van VWS zijn onder andere vastgelegd in de Welzijnsnota 1999-2002 en de Programmeerlijnen Welzijnsnota en dan met name binnen de deelprogramma's 'participatie en toegankelijkheid voor jeugdigen' en 'netwerken rond jeugd en gezin'. Voor de sociale ontwikkeling en maatschappelijke deelname van kinderen en jeugdigen wordt het van belang geacht dat zij gebruik kunnen maken van goede sociale en pedagogische voorzieningen buiten het gezins- en schoolverband en het creëren en instandhouden van plekken met aantrekkelijke vrijetijdsvoorzieningen neemt daarbij een belangrijke plaats in. Daarnaast dient de eigen inbreng van jeugdigen bij de zaken die hen aangaan, de jeugdparticipatie, te worden versterkt. Een deelprogramma van de ondersteuning van het lokaal sociaal beleid is de afstemming van en samenwerking tussen zorg-, welzijns-, educatieve en vrijetijdsvoorzieningen die zich richten op de ontwikkeling van jongeren. Verder wordt in de Welzijnsnota een toenemende zorg uitgesproken over groepen kwetsbare of probleemjongeren en wordt aangegeven dat bij de inzet voor programmalijnen ook aandacht moet zijn voor specifieke groepen als minderheden en gehandicapten.

De LJO's vallen binnen het beleid van VWS en spelen een belangrijke rol op het terrein van de Jeugdparticipatie. Ze worden in principe gesubsidieerd op basis van de mate waarin ze mede uitvoering geven aan het rijksbeleid. Via hun sociaal-cultureel werk dragen zij in algemene zin bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het beleid.

2. *Hoe zijn (gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde) LJO's georganiseerd? Bijvoorbeeld wat betreft de verhouding tussen landelijke/provinciale organisatie en lokale afdelingen, waar de jongeren feitelijk lid van zijn, welk werkgebied de organisaties beslaan en dergelijke?*

In het najaar van 2001 zijn er 24 LJO's die een instellingssubsidie ontvangen in het kader van de subsidieregeling landelijke jeugdorganisaties. Dit zijn veertien identiteitsgebonden (verbonden aan een kerkelijke of religieuze stroming) en tien niet-identiteitsgebonden organisaties (drie organisaties voor jongeren met een handicap en zeven algemene jongerenorganisaties). Zes organisaties kennen directe leden en vijf van hen hebben alleen een centrale organisatie of heel kleine afdelingsstructuur, de zesde organisatie heeft meer lokale afdelingen. Bij de overige organisatie zijn lokale afdelingen aangesloten en zij kennen een vorm van getrappt lidmaatschap (eventueel gecombineerd met direct lidmaatschap).

Voor drie LJO's geldt de ondergrens van 750 leden uit subsidieregeling niet. Tien LJO's blijven tussen de grenzen die gelden voor de toekenning van de basissubsidie. Elf LJO's hebben meer dan 5.000 geregistreerde leden en ontvangen naast de basissubsidie nog een bedrag per lid.

Vijf LJO's werken in de eerste plaats op het terrein van de belangenbehartiging en richten zich daarnaast op ontmoeting en discussie met jongeren in een vergelijkbare situatie. De overige organisaties zijn gericht op activiteiten variërend van vorming en educatie, vrije tijdsbesteding via creativiteit, muziek of sport en spel, tot gezelligheidsbijeenkomsten en weekenden of kampen. Een aantal organisaties richt zich op een breed scala van deze activiteiten, terwijl andere bepaalde specialismen kennen.

Van de zes allochtone LJO's waarmee gesproken is, is er één die zich richt op alle immigrantenjongeren, de andere richten zich in de eerste plaats op een specifieke etnische doelgroep of op een combinatie van doelgroepen. Vier organisaties richten zich vooral op oudere jongeren in de leeftijd van 17 tot 35 jaar, hoewel zij ook activiteiten ontplooiën voor de begeleiding van scholieren. De andere twee organisaties richten zich ook op kinderen en jongeren onder de 17 jaar.

Vijf van de allochtone organisaties zijn organisaties zonder leden, maar met een netwerk van potentiële deelnemers aan activiteiten. Het bereik van de organisaties verschilt van circa 250 tot 1.500 personen in adressenbestanden. Het daadwerkelijke netwerk is volgens de geïnterviewden groter dan het adressenbestand.

De activiteiten van deze organisaties liggen voor een deel op het terrein van vorming, cultuur en ontspanning en ontmoeting. De organisaties die zich op de oudere jongeren richten, houden zich ook bezig met belangenbehartiging en loopbaanondersteuning.

3. Welke maatschappelijke functies vervullen de LJO's (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde)? Hoe wordt de bevordering van maatschappelijke participatie of integratie van jongeren vormgegeven? Welke activiteiten/werkzaamheden worden door de LJO's uitgevoerd en ten behoeve van wie (leden of lokale afdelingen)?

De werkzaamheden van de LJO's sluiten vooral aan op het beleidsthema participatie en integratie van jongeren. De organisaties die subsidie ontvangen, vervullen via de opvang van jeugdigen en jongeren binnen hun aanbod van voorzieningen en activiteiten, bieden hen vormen van vrijetijdsbesteding en hebben een preventieve en vormende functie. Via samenwerking en ontmoeting wordt gewerkt aan bewustwording en het ontwikkelen van vaardigheden voor de volwassenheid. Een aantal deelnemers wordt op den duur zelf vrijwilliger, begeleider of bestuurslid en gaat op termijn deel uitmaken van het kader van volwassenenorganisaties. De LJO's stimuleren het vrijwilligerswerk binnen hun eigen organisatie, enkele LJO's via projecten ook daarbuiten.

Deze algemene functies worden door alle LJO's in meer of mindere mate vervuld, maar er zijn accentverschillen. De organisaties die zich vooral met belangenbehartiging voor de iets oudere jongeren bezighouden, zijn gericht op de participatie en de integratie van hun specifieke doelgroep in de maatschappij. De identiteitsgebonden organisaties zijn gericht op participatie en integratie in de kerkelijke/religieuze gemeente of groep en van daaruit op participatie in het maatschappelijk leven.

De LJO's verschillen ook in de mate waarin jongeren zelf een rol spelen bij het opzetten, vormgeven en uitvoeren van activiteiten; in de mate waarin zij deelnemer of initiatiefnemer zijn. Bij enkele LJO's worden de activiteiten heel sterk door jongeren zelf gedragen, bij anderen spelen oudere vrijwilligers een belangrijker rol.

De landelijke bureaus van de organisaties zonder lokale afdelingen richten zich met name op de organisatorische en administratieve ondersteuning van de directe ledenactiviteiten, de ondersteuning van vrijwilligers en deelnemers, communicatie en PR en de organisatorische continuïteit. De landelijke bureaus van de LJO's met lokale afdelingen houden zich vooral bezig met ondersteuning en advisering van afdelingen, kadervorming en vrijwilligerstraining, ontwikkeling van werkmateriaal en -methodes, organisatie van regionale en landelijke vergaderingen, ontmoetingen en activiteiten, de interne en externe communicatie en PR. Twee LJO's faciliteren daarnaast de aangesloten verenigingen of afdelingen financieel.

De voornaamste doelstelling van de allochtone LJO's die zijn geïnterviewd is de participatie en de integratie van hun doelgroep jongeren op maatschappelijk, politiek en sociaal-cultureel terrein, met behoud van identiteit. Zij richten zich vooral op positieverbetering van de allochtone jongeren en op kadervorming. Slechts één van de geïnterviewde allochtone organisaties (die deel uitmaakt van een grotere organisatie) heeft professionele medewerkers. De andere drijven op het werk van vrijwilligers, die bestuurlijk werk uitvoeren, de interne en externe contacten verzorgen, fondsen en sponsoring proberen te krijgen en de activiteiten organiseren.

4. In hoeverre overlappen de (gesubsidieerde) LJO's in hun maatschappelijke functies en activiteiten aanbod? Welke door VWS belangrijk geachte maatschappelijke functies worden niet door de huidige gesubsidieerde LJO's vervuld (witte vlekken)?

De werkzaamheden van de LJO's vallen allen onder de algemene noemer jeugd- en jongerenwerk en ze vertonen (zie onderzoeksvraag 2 en 3) voor een deel ook overeenkomsten in hun maatschappelijke functie en in hun activiteiten. Ondanks deze overeenkomsten benadrukt elke organisatie echter de eigen identiteit die enerzijds te maken kan hebben met de inhoud van het werk dat wordt uitgevoerd en anderzijds met hun specifieke doelgroepen. De samenwerking tussen de organisaties is relatief beperkt buiten het overleg in NJG-verband.

Soms wordt er samengewerkt in projecten en soms vindt er uitwisseling van methoden of programma's plaats.

Het gericht zijn op de eigen doelgroep heeft consequenties voor de mate waarin de LJO's kwetsbare groepen of jongeren met een uitvalrisico (zoals allochtonen of jongeren in achterstandsituaties) bereiken. De eigen identiteitsgroep bestaat meestal vooral uit jongeren die niet tot de risicogroepen gerekend worden. Slechts enkele LJO's richten zich in hun reguliere activiteiten op jongeren uit kwetsbare groepen, enkele andere doen dat via projectactiviteiten.

5. Hoe zien gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde LJO's hun toekomst: welke maatschappelijke functie wensen ze te vervullen en in hoeverre spelen (ontwikkelingen in) voorkeuren van jongeren daarin een rol?

De meeste LJO's zien dat hun bereik redelijk stabiel blijft: er is geen grote terugloop van deelnemers. Ze zien ook de kern van hun werkzaamheden min of meer gelijk blijven en verwachten ook geen grote veranderingen in hun maatschappelijke functie. Er wordt door enkele LJO's wel meer ondernomen om ook andere dan hun traditioneel doelgroepen te bereiken. Communicatie met deelnemers via Internet wordt belangrijker en bij een deel van de organisaties krijgt internationale samenwerking meer aandacht.

Een aantal organisaties zegt wel steeds meer problemen te ondervinden met het vinden van vrijwilligers en kaderleden, omdat met name jongeren zich minder vaak en voor minder lange tijd aan één bepaalde organisatie willen binden. Het is wel mogelijk om vrijwilligers te vinden voor het uitvoeren van heel specifieke taken in het opzetten en begeleiden van groepen, maar minder voor coördinatie, overleg en bestuurlijke taken.

De allochtone LJO's waarmee is gesproken zijn over het algemeen nog vrij jonge organisaties en zij zien hun activiteiten en hun bereik ook groeien. De organisaties die zich in de eerste plaats richten op belangenbehartiging voor jongeren vanaf de leeftijd van zeventien jaar breiden hun activiteiten langzaam uit naar ondersteuning en begeleiding van scholieren en risicojongeren.

Huidige instellingssubsidie

6. Welke plus- en minpunten signaleert VWS met betrekking tot de huidige subsidiesystematiek?

Na de vorige evaluatie is het ledenaantal als uitgangspunt voor de toekenning van de instellingssubsidie gekozen, omdat dat als een hard en objectief criterium voor de verdeling van subsidiegelden gezien werd. Het probleem voor VWS is echter dat de LJO's niet voldoen aan alle eisen van de regeling, zodat het ledental niet kan worden vastgesteld.

Bij de toekenning van de instellingssubsidie blijft een inhoudelijke toetsing nu beperkt tot een globale beoordeling. In het traject 'van begroting tot beleidsverantwoordelijkheid' (VBTB-traject) zal ook de sturing van VWS veranderen. Het accent zal dan sterker dan

voorheen komen te liggen op de directe resultaten van het beleid en ook de maatschappelijke effecten en neveneffecten van het beleid zullen meer aandacht krijgen. Door de nadruk op de ledentelling heeft VWS daar binnen de instellingssubsidie nog weinig mogelijkheden toe.

7. Welke plus- en minpunten signaleren de gesubsidieerde LJO's met betrekking tot de huidige subsidiesystematiek?

De LJO's hebben geen moeite met een bereikmeting in de subsidieregeling of met de telling van de ledenaantallen als criterium. Een deel van hen vindt wel dat ook andere criteria kunnen worden gehanteerd (aantal vrijwilligers, aantal deelnemers aan activiteiten). De inrichting van de regeling voor de instellingssubsidie is echter een groter probleem. Vrijwel alle organisaties klagen erover dat het plafond al jaren op dezelfde hoogte ligt en niet meegroeit met de kosten. Daarnaast kan de groei van ledenaantallen of het toekennen van subsidie aan nieuwe LJO's grote schommelingen in de subsidiehoogte teweeg brengen, waar de grote LJO's het hardst door geraakt worden. Een tweede punt van kritiek is de lidmaatschapsdefinitie. De LJO's met getrap lidmaatschap hebben daar grote moeite mee, vooral vanwege de vereiste landelijke registratie en de bepalingen met betrekking tot de koppeling van de contributie en de individuele wilsverklaringen.

Het opzetten en bijhouden van een ledenadministratie met bewijsstukken van wilsverklaringen is voor de organisaties met directe leden goed uitvoerbaar, maar voor organisaties met getrap lidmaatschap en koepelorganisaties erg arbeidsintensief. Die zijn voor het verzamelen van NAW-gegevens, wilsverklaringen en contributies afhankelijk van de vrijwilligersorganisaties op lokaal niveau en moeten veel investeren om die zover te krijgen dat de administratie volgens de subsidievoorwaarden kan worden opgezet. Het is een kostbaar proces, dat ten laste komt van de gewone werkzaamheden. Volgens de betreffende LJO's is het vanwege de vele mutaties en het schakelen tussen het landelijke en het lokale niveau ook geen éénmalige investering.

Volgens een aantal respondenten gaat de sterke nadruk op ledenregistratie ten koste van de aandacht voor de inhoud van het werk. De activiteitenplannen van de organisaties spelen in de beoordeling een ondergeschikte rol. Het focussen op aantallen leden zonder aandacht voor de aard van de georganiseerde activiteiten is verder gevoelig voor strategisch gedrag (creatieve registratie- en wervingstechnieken).

Het eindoordeel van de geïnterviewden over de huidige regeling met betrekking tot de instellingssubsidie is verdeeld. Slechts vijf LJO's met direct lidmaatschap zijn positief over de huidige regeling. Zes organisaties zijn gematigd positief, omdat ze zich verzekerd weten van de basissubsidie. De overige dertien LJO's hebben een negatief eindoordeel over de regeling.

8. *Waarom maken niet-gesubsidieerde LJO's geen gebruik van mogelijkheden tot subsidie (te weinig leden, geen landelijk dekkinggebied, administratieve last, onbekendheid en dergelijke)?*

Onbekendheid met de regeling is één van de belangrijkste redenen waarom niet-gesubsidieerde LJO's er geen gebruik van maken. Ze kennen de regeling niet of zijn niet op de hoogte van de precieze voorwaarden. Het speelt daarbij een rol dat de organisaties afhankelijk zijn van het werk van vrijwilligers, die vaak slechts beperkt tijd kunnen investeren om alle informatie over subsidieregelingen en procedures en voorwaarden ervan uit te zoeken. Ook allochtone organisaties die inmiddels wel een beroep op de regeling gedaan hadden bleken moeite te hebben met alle procedurele eisen.

De meeste allochtone niet-gesubsidieerde LJO's lijken meer netwerk- dan lidmaatschapsorganisaties. Ze kennen geen lidmaatschap, maar potentiële deelnemers aan activiteiten. Ze kennen ook geen contributie en hun landelijke dekking is beperkt (ze bevinden zich vooral in de Randstad, maar ook met uitbreidingen in grotere provinciesteden). Gezien de vrijstelling die zij binnen de voorwaarden voor het lidmaatschap kunnen krijgen, kunnen enkele organisaties wel binnen de regeling vallen. Vervolgens is het de vraag of ze voor hun aanvraag ook een activiteitenplan kunnen opstellen dat formeel en inhoudelijk voldoet aan de voorwaarden van VWS. Ze lijken op dat terrein vooralsnog een achterstand te hebben op LJO's die meer vertrouwd zijn met het subsidiesysteem, zoals de autochtone gesubsidieerde LJO's.

9. *In hoeverre en voor welke LJO's (gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd) is individueel ledenaantal als meeteenheid momenteel een probleem?*

Voor de organisaties met direct lidmaatschap is individueel ledenaantal geen probleem. Dat is het wel voor de organisaties met getrappt lidmaatschap. Acht LJO's kunnen (voor al hun leden) aan alle voorwaarden van de regeling voldoen. Zes LJO's die alleen een basissubsidie ontvangen, voldoen aan alle eisen om de ondergrens van 750 leden te halen. Voor de overige leden doen zij slechts beperkte moeite. De overige LJO's kunnen niet helemaal of slechts voor een deel van hun leden aan de voorwaarden voldoen. De organisaties ondervinden de meeste problemen met het verzamelen van de individuele wilsverklaringen, maar daarnaast is voor een aantal van hen ook de koppeling van de contributie aan het individuele lidmaatschap een probleem. Enkele LJO's die nu voor het eerst een beroep doen op de subsidieregeling ondervinden min of meer dezelfde problemen.

De geïnterviewde allochtone LJO's kennen geen lidmaatschap en ook geen contributie. Zij zouden, gezien de vrijstelling die zij kunnen krijgen van het minimumaantal leden, in principe makkelijk aan de voorwaarden moeten kunnen voldoen.

10. Welke elementen uit andere subsidieregelingen (bijvoorbeeld in andere sectoren of van uit andere overheden, zoals de provincies) zijn mogelijk bruikbaar voor een gewijzigde subsidieregeling voor de LJO's?

De LJO's zijn verdeeld over een eventuele nieuwe regeling. Iets minder dan de helft vindt dat in een nieuwe regeling alleen het bereik van de organisaties gemeten moet worden. De rest vindt dat daarnaast de activiteitenplannen meer in de beoordeling betrokken kunnen worden, omdat de LJO's onderling sterke verschillen zouden vertonen in de aard, aantal en intensiviteit van de activiteiten. Alleen een meting van ledenaantallen zou daarvoor onvoldoende oog hebben.

Voor de bereikmeting verkiezen zeven LJO's het huidige systeem. Een tiental geeft echter de voorkeur aan een systeem van getrapte lidmaatschap en verwijst daarvoor naar de regeling voor sportorganisaties. Voor de rest kan een bereikmeting (ook) op een andere manier dan via ledenaantallen plaatsvinden. Voor een beoordeling die ook rekening houdt met activiteitenplannen, verwijzen veel LJO's naar de landelijke subsidieregeling voor cultuur. Niet alleen wordt daarin de inhoud van de plannen en de geplande activiteiten meegenomen, het is voor de LJO's ook een voordeel dat er maar één keer per vier jaar wordt beoordeeld en dat er een onafhankelijke commissie is die de beoordeling uitvoert.

Voor de beantwoording van de vraag welke elementen uit andere subsidieregelingen bruikbaar zijn, zijn de uitgangspunten belangrijk die voor een subsidieregeling worden geformuleerd. De subsidiegever kan zich puur richten op een evenredige verdeling van beschikbare gelden en kan dan kiezen voor één uniforme regeling waarbinnen alle te subsidiëren organisaties worden beoordeeld, met eventueel het aantal leden als verdelingscriterium (bijvoorbeeld een subsidie voor sportorganisaties). Het andere uiterste is een regeling waarin de subsidiegever alleen organisaties subsidieert die het best voldoen aan zijn doelstellingen en een kwalitatieve beoordeling kiest (bijvoorbeeld een systeem van programmasubsidie). Een bepaling van de uitgangspunten moet de eerste stap zijn voor een herziening van de huidige subsidieregeling landelijke jeugdorganisaties.

De subsidieregeling voor sportorganisaties lijkt heel sterk op de huidige regeling voor LJO's en biedt eigenlijk niet bijzonder veel alternatieven. Bij de sportorganisaties wordt een schijvensysteem gehanteerd voor het bedrag per lid, waarin het bedrag per lid afneemt met het aantal leden dat in een hogere schijf valt. De verschillen in grootte tussen de LJO's zijn echter minder groot dan bij sportorganisaties het geval is. Ook is een vast bedrag per lid (of vrijwilliger) dat niet wordt verlaagd per schijf binnen de huidige regeling een impuls voor de organisaties om hun bereik te vergroten. De mogelijkheid van een getrapte administratie van leden door lokale afdelingen, zoals bij sportorganisaties het geval is voor de aangesloten verenigingen, is eigenlijk ook geen oplossing voor de huidige regeling, waarin een gelijkwaardige telling van leden zeer problematisch blijkt. Sportorganisaties zijn gelijkvormiger van

opbouw dan de LJO's. De aangesloten afdelingen van de LJO's zijn vaak niet goed met elkaar te vergelijken naar aard, inhoud, frequentie en intensiviteit van de ondernomen activiteiten. De afdelingen van LJO's zijn ook minder vaak rechtspersonen met lidmaatschap.

Andere subsidieregelingen, zoals die voor maatschappelijke organisaties en milieu en voor culturele instellingen, geven vooral voorbeelden voor een meer inhoudelijke subsidiegrondslag. Als er wordt gekozen voor een heel ander systeem van subsidieverlening kunnen de beoordelingscriteria die in die regelingen worden geformuleerd als voorbeeld dienen. In beide regelingen wordt de subsidie in principe voor een langere periode toegekend, maar de jaarlijkse toekenning wordt via jaarplannen en jaarverslagen gecontroleerd. In de regeling voor culturele instellingen laat de overheid zich adviseren door een onafhankelijke commissie. Bij een meer inhoudelijke beoordeling van de LJO's is het ook voor VWS te overwegen om zich te laten ondersteunen door onafhankelijke deskundigen uit het veld.

11. Welke eisen en randvoorwaarden kunnen er vanuit beleidsmatig oogpunt en vanuit beheersmatige overwegingen aan een nieuwe subsidieregeling worden gesteld?

Hoewel VWS geen voorwaarden vooraf stelt voor een nieuwe regeling, zijn er toch twee randvoorwaarden die een rol spelen. Enerzijds wil VWS namelijk een regeling waarin zorg wordt gedragen voor een rechtvaardige verdeling van gelden op basis van een functionerend verdeelingsinstrument. Daarnaast heeft VWS binnen de huidige subsidieregeling te weinig mogelijkheden om te voldoen aan belangrijker wordende eisen op het terrein van beleidsverantwoording (VBTB-traject). In het kader van dat traject zou de besteding van de subsidiegelden meer aandacht moeten krijgen door de beoordeling van geplande en gerealiseerde activiteiten en (indien mogelijk) van de effecten van activiteiten.

Huidige projectensubsidie (tendersysteem)

12. Voor welke beleidsdoelen is de huidige werkwijze bij de projectentender een bruikbaar instrument? Worden deze doelen bereikt?

De beleidsthema's die de afgelopen jaren voor de projectentender zijn geformuleerd, zijn afgeleid uit de Welzijnsnota 1999-2002 en betreffen de participatie door jongeren, het bevorderen van vrijwilligerswerk door jongeren en de sociale integratie en ondersteuning van kwetsbare groepen. Doel van de projectentender is aansluiting te vinden bij deze thema's, zodat de LJO's een bijdrage leveren aan het beleid en voldaan wordt aan de eis om projectmatig werken te stimuleren. In hoeverre de projecten de verwezenlijking van de doelstellingen van VWS naderbij brengen is moeilijk te zeggen, omdat VWS nog over onvoldoende instrumenten beschikt om de effecten van het projectenwerk te beoordelen.

13. Welke plus- en minpunten signaleert VWS met betrekking tot de huidige projectentender?

De inhoudelijke aansluiting op de beleidsthema's van het Jeugdbeleid wordt, veel meer dan bij de instellingssubsidie waar VWS minder sturing heeft, binnen de projectentender gevonden. De competitie binnen de tender leidt, volgens VWS, tot een hogere kwaliteit van de projecten en er is gedurende de afgelopen jaren ook een verbetering in het schrijven van de projectplannen opgetreden. De projectaanvragen zijn, volgens VWS, heel divers naar opzet, inhoud en professionaliteit. Sommige LJO's nemen de beleidslijnen van VWS als uitgangspunt en zoeken van daaruit naar aanknopingspunten tussen de thema's en hun doelgroep, terwijl andere organisaties vooral vanuit de doelstellingen van de eigen organisatie blijven denken en de link met het VWS-beleid veel minder leggen. Een deel van de organisaties komt nog niet verder dan de beschrijving van een project, een ander deel besteedt in hun aanvragen al meer aandacht aan het definiëren van resultaten van het project (aantallen cursussen, deelnemers, producten). VWS trekt nog geen conclusies uit projectevaluaties en heeft ook nog geen zicht op effecten van projecten.

14. Welke plus- en minpunten signaleren de gesubsidieerde LJO's met betrekking tot de huidige projectentender?

Het grootste deel van de LJO's heeft geen problemen met het principe van de projectentender. Als duidelijke pluspunten worden genoemd: de aandacht die wordt gevestigd op bepaalde specifieke beleidsthema's en de impuls die wordt gegeven aan vernieuwing en aan samenwerking met andere organisaties. Daarnaast is men van oordeel dat de kwaliteit van de projecten toeneemt door de concurrentie binnen de tender. De minpunten die worden opgenoemd, hebben vooral met de inrichting en de uitvoering van de regeling te maken.

De belangrijkste kritiek op de inrichting van de regeling heeft betrekking op de beleidsthema's en de criteria waaraan aanvragen moeten voldoen. De beleidsthema's zouden niet altijd goed aansluiten bij het werk van de organisaties. Ook zouden de criteria niet voldoende duidelijk zijn, waardoor een groot verschil in interpretatie kan bestaan tussen wat VWS beoogt en wat de LJO's willen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de interpretatie van de begrippen 'innovatief' en 'van landelijke betekenis'. Een ander probleem met de inrichting van de regeling is de gelijke verdeling van de gelden over de drie beleidsthema's, waardoor de concurrentie binnen de verschillende thema's sterk kan verschillen.

Een ander belangrijk kritiekpunt heeft betrekking op de werkbaarheid van de regeling voor de LJO's. Vooral kleine LJO's vinden het een groot bezwaar dat met de projectaanvragen een grote hoeveelheid werk gemoeid is, terwijl het risico dat de aanvraag wordt afgewezen groot is. Sommige organisaties dienen om die reden geen projectvoorstellen in. Hoewel ook grotere organisaties de verhouding tussen te investeren tijd en afwijrisico te groot vinden, zijn zij, doordat ze meer professioneel personeel in dienst hebben, beter in staat projecten op te zetten en subsidie aan te vragen.

De uitvoering van de projectentender door VWS is verbeterd, vinden de LJO's. In de subsidieronde van 2001 is er meer aandacht besteed aan uitleggen van de beoordeling en de argumentatie van afwijzingen. VWS heeft inmiddels ook de termijn waarop de toekenning plaatsvindt vervroegd, zodat er een betere aansluiting is bij de werkperiodes van de LJO's. Daarnaast is ook het format waaraan projectaanvragen moeten voldoen aangepast.

Aanbevelingen

15. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen ten aanzien van de maatschappelijke functie van de te subsidiëren LJO's?

De maatschappelijke functie van de LJO's ligt kort samengevat in de opvang van jeugdigen en jongeren in ontspannings- en vormingsactiviteiten en op het preventieve vlak. Ze sluiten in hun functie en werkzaamheden vooral aan op het beleidsthema participatie en integratie van jongeren. Ze sluiten door hun organisatiestructuur aan bij het beleidsthema bevordering van vrijwilligerswerk en (veelal via projecten) bij het thema sociale integratie en ondersteuning van kwetsbare groepen.

De mate waarin de LJO's voldoen aan de beleidsdoelstellingen van VWS en de bijdrage die zij leveren in het realiseren van die doelstellingen is echter onduidelijk. De huidige begrippen die als uitgangspunt voor de subsidieverstrekking worden gehanteerd, functioneren vaak als containerbegrippen. Ze vormen een onvoldoende basis om op inhoudelijke gronden te differentiëren tussen organisaties en om de besteding van de subsidiegelden te evalueren.

Bij een aanpassing van de subsidieregeling zouden dan ook in de eerste plaats de doelstellingen van het jeugdbeleid die VWS via subsidiëring van de LJO's wil realiseren nader uitgewerkt, gepreciseerd en helder geformuleerd moeten worden, zodat ze minder breed interpreteerbaar zijn dan bij de huidige regeling het geval is. Vastgelegd zou moeten worden welke concrete beleidsdoelen worden nagestreefd, hoe men die doelstellingen wil realiseren, wat de specifieke rol van de LJO's daarbij is en welke werkzaamheden in dat kader gesubsidieerd kunnen worden. Op basis daarvan kan ook een meer inhoudelijke beoordeling van de LJO's plaatsvinden. Daarnaast wordt hiermee ook een algemeen kader voor evaluatie aangegeven.

16. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen ten aanzien de relatie tussen landelijke overheid en te subsidiëren LJO's?

De relatie tussen VWS en de te subsidiëren LJO's (al verslechterd door het decentralisatieproces van de jaren negentig) is sinds de invoering van de huidige subsidieregeling opnieuw onder druk komen te staan. De LJO's hebben problemen met het feit dat hun subsidiehoogte sterk afhankelijk is van andere organisaties binnen het plafond, terwijl dat plafond niet

(substantieel) wordt verhoogd, wanneer er nieuwe organisaties worden toegelaten tot de regeling (en in sommige gevallen zelfs gestimuleerd worden om er een beroep op te doen). Daarnaast heeft VWS, volgens een deel van de LJO's, buiten de projectplannen weinig oog voor hun maatschappelijke functie en voor de inhoudelijke kanten van werk.

Een verhoging van het subsidieplafond wanneer er nieuwe groepen organisaties (zoals allochtone organisaties) worden toegelaten, zou kunnen bijdragen aan de oplossing van een deel van de problemen van de LJO's. Maar volgens VWS moet vooralsnog worden uitgegaan van de handhaving van het huidige plafond. De vaststelling van het totale subsidiebedrag is een beslissing die in begrotingsonderhandelingen gemaakt wordt.

VWS zou in een gewijzigd subsidiesysteem bij de beoordeling van de organisaties wel meer rekening kunnen houden met de inhoud van het werk en bij die beoordeling meer deskundigheid vanuit het veld inschakelen, die niet direct afkomstig is van de betrokken organisaties zelf. Bij een inhoudelijke beoordeling is het voor de relatie tussen VWS en het veld ook noodzakelijk dat er duidelijk en open wordt gecommuniceerd met organisaties over de subsidiebesluiten. Het moet daarbij echter ook duidelijk zijn dat de overheid geen openeinde-regeling voor de subsidiëring wil creëren en dat er binnen elk subsidiesysteem voor organisaties negatieve beslissingen kunnen worden genomen (vermindering, geen toekenning, stopzetting).

Voor VWS wordt het de aankomende jaren belangrijker om verantwoording over de besteding van gelden af te leggen. Zeker bij meer inhoudelijke beoordelingen zullen er in dat kader op termijn ook meer evaluaties en jaarverslagen gevraagd worden van de te subsidiëren organisaties. De inhoud van die evaluaties is afhankelijk van de voorwaarden van de subsidie-regeling en van de werkzaamheden of functies die gesubsidieerd worden. De relatie tussen de overheid en de organisaties zal naar verwachting niet meer beperkt blijven tot de beoordeling van aanvragen, maar mede bepaald worden door verantwoordingstrajecten.

17. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen ten aanzien de wijze van subsidiëring van LJO's met daarin aandacht voor een objectieve en functionele verdeling van middelen en in hoeverre een projectmatige financiering daarin past?

Een groot probleem met de huidige instellingssubsidie is de onderlinge afhankelijkheid van de LJO's en de afhankelijkheid van de toetreding van nieuwe organisaties. De negatieve effecten van die afhankelijkheid binnen het subsidieplafond worden in de huidige regeling vooral gevoeld door de grote organisaties. Hoewel dit probleem vanwege het voorbestaan van een plafond niet geheel is op te lossen, zijn er wel mogelijkheden om de effecten te verzachten of te spreiden.

Binnen de huidige regeling kan ervoor gekozen worden om de verschillen tussen de jaren wat geleidelijker door te berekenen in de subsidie. Grote schommelingen in de subsidiehoogte zouden kunnen worden 'gedempt' door niet de gehele stijging of daling van het

ledental direct door te berekenen, maar het gemiddelde tussen de ledenaantallen van de opeenvolgende jaren. Verder zou er gekozen kunnen worden voor een grotere spreiding van het risico over alle organisaties in plaats van over alleen de grote organisaties. Een andere mogelijke oplossing is het creëren van een buffer voor nieuwe subsidieontvangers. Er kan een bepaald bedrag gereserveerd worden voor nieuwe aanvragers, zodat toekenning van subsidie niet direct drukt op het budget van de organisaties die al gebruik maken van de regeling. Tenslotte is het een mogelijkheid om alleen gelijksoortige organisaties met elkaar te laten concurreren om de subsidietoekenning. Er zouden dan binnen het totale subsidiebedrag specifieke compartimenten kunnen worden gereserveerd voor de organisaties met een integrale doelgroep, de identiteitsgebonden organisaties, de organisaties voor gehandicapten en voor allochtone organisaties. Dan is duidelijk hoeveel er beschikbaar is voor de verschillende categorieën en organisaties van de ene categorie zien geen geld meer ‘verdwijnen’ naar organisaties van een andere categorie.

De administratieve last die de ledentelling voor de huidige instellingssubsidie met zich meebrengt wordt door een groot deel van de LJO's als zeer groot ervaren. Die last zou verlicht kunnen worden door het aanpassen van de criteria waarmee het lidmaatschap is gedefinieerd. Die aanpassing houdt echter een aantal andere knelpunten in stand. Als een bereikmeting het verdelingscriterium voor de subsidie is, dan moeten de organisaties er van uit kunnen gaan dat het meetinstrument voor iedere organisatie hetzelfde meet: noodzakelijkerwijs een rigide verdelingscriterium. Aanpassing van de criteria maakt de eenduidigheid echter niet groter. Een regeling waarin een andere indicator gebruikt wordt om het bereik vast te stellen, is dan waarschijnlijk een betere oplossing. Het tellen van vrijwilligers is waarschijnlijk minder arbeidsintensief en beter volgens een aantal eenduidig geformuleerde criteria uit te voeren dan een telling van het aantal leden. Ook hier geldt echter dat een telling van het aantal vrijwilligers niet voldoende zegt over het aantal activiteiten dat wordt uitgevoerd en over de werkzaamheden die een landelijke organisatie voor haar rekening neemt.

Als er in regeling voor de instellingssubsidie gekozen wordt voor een meer inhoudelijke beoordeling, is het een voorwaarde dat VWS duidelijke en uitgewerkte doelstellingen voor het jeugdbeleid formuleert en tevens aangeeft hoe die doelen bereikt moeten worden en wat de rol van de LJO's daarbij is. Over de rol van de LJO's kan met de organisaties zelf overlegd worden en deskundigen uit het veld kunnen om advies gevraagd worden.

De inhoudelijke beoordeling kan plaatsvinden aan de hand van beleidsplannen, jaarplannen en evaluaties of jaarverslagen. Daarbij is de invalshoek die wordt gekozen belangrijk. Als er gekozen wordt voor subsidiëring op grond van de maatschappelijke functie van de LJO's en de bijdrage die wordt geleverd aan het naderbij brengen van de beleidsdoelstellingen van VWS, zullen vooral de basisactiviteiten van de organisaties in de beoordeling moeten worden betrokken. Als subsidiëring van de LJO's die binnen het beleid vallen echter plaatsvindt op

grond van de werkzaamheden die nodig zijn om de infrastructuur van de organisaties in stand te houden, zullen die de nadruk moeten krijgen. De LJO's zou dan ook gevraagd kunnen worden de voor het functioneren van de organisatie benodigde werkzaamheden specifiek uit te werken, te begroten en te kwantificeren (bijvoorbeeld in aantallen te trainen vrijwilligers, te produceren nieuwsbrieven, landelijke vergaderingen, advieswerkzaamheden en dergelijke), om een vorm van outputfinanciering mogelijk te maken.

Voor de subsidiëring van nieuwe organisaties is het aan te bevelen binnen het systeem voor de instellingssubsidie te kiezen voor een stapsgewijze intrede met startsubsidie tot een uiteindelijke basissubsidie, waarbij de ontwikkeling van de organisatie enkele jaren intensief gevolgd wordt. Nieuwe LJO's hebben geen professionele medewerkers en ondervinden meer problemen om subsidiewaardige activiteitenplannen op te stellen, uit te voeren en te verantwoorden. Ze hebben daardoor een achterstand bij het aanvragen van subsidie en meer kans op een negatieve beoordeling. Dat geldt met name voor allochtone organisaties, die toch een belangrijke doelgroep van de subsidieregeling vormen. Een stapsgewijze intrede zou het voor VWS mogelijk maken om ook deze LJO's te bereiken en in hun ontwikkeling te begeleiden.

Wat betreft de projectsubsidie zou op grond van de bevindingen uit het onderzoek het projectendeel van de subsidie op dezelfde wijze in stand gehouden kunnen worden. De procedure bij de beoordeling van voorstellen heeft zich ten goede ontwikkeld. Er is geleerd van eerdere problemen en die zijn in 2001 voor een deel opgevangen. Een goede communicatie met de LJO's over toewijzing en afwijzing blijft echter noodzakelijk. De kleinere organisaties, die minder tijd en energie kunnen besteden aan het ontwikkelen van een projectplan, zouden zelf of via de NJG een oplossing kunnen zoeken in krachtenbundeling met andere organisaties. Via de NJG is het ook mogelijk om eerst projectideeën te inventariseren en dan pas te besluiten tot een haalbare uitwerking.

1 INLEIDING

Op 1 januari 2000 is de gewijzigde Subsidieregeling Welzijnsbeleid onderdeel Landelijke Jeugdorganisaties in werking getreden. Landelijke jeugdorganisaties (LJO's) kunnen een instellingssubsidie aanvragen die afhankelijk is van de organisatiedoelstellingen en waarvan de hoogte afhankelijk is de omvang van de organisatie (in aantallen leden). Daarnaast bestaat er voor de organisaties die een instellingssubsidie ontvangen de mogelijkheid aanvullend projectsubsidies aan te vragen. Hiervoor is een tendersysteem opgezet. De ervaringen van de subsidieverstrekker (het Ministerie van VWS) en van de subsidieontvangers (de LJO's) met de nieuwe regeling hebben ertoe geleid dat er reeds in 2001 een evaluatie van de regeling zal plaatsvinden (dit in afwijking van een eerder geplande evaluatie in 2005). De directie Jeugdbeleid (DJB) van het Ministerie van VWS heeft Regioplan de opdracht gegeven de uitvoering van de subsidieregeling te onderzoeken. In dit rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen uit het onderzoek.

1.1 Achtergrond van het onderzoek

1.1.1 Een nieuwe subsidieregeling

In 1998 heeft het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) een rapport gepubliceerd over de regeling voor subsidie aan (categorieën van) landelijke jeugdorganisaties.¹ In het rapport kwam een aantal knelpunten naar voren, onder andere met betrekking tot de ledentellingen, de clustering van organisaties en de koppeling tussen instellings- en projectsubsidies voor innoverende projecten. Op grond hiervan is de subsidieregeling herzien en is per 1 januari 2000 een nieuwe subsidieregeling van kracht. De nieuwe regeling komt in hoofdlijnen op het volgende neer. Een landelijke jeugdorganisaties (LJO) is een instelling met leden die werkzaam is voor en met jongeren om hun maatschappelijke participatie of integratie te bevorderen. Een LJO moet daarvoor over een netwerk van vrijwilligers beschikken en minimaal in zes provincies werkzaam zijn. Leden moeten jonger dan 26 jaar zijn, ze moeten bij de LJO geregistreerd staan, er moet tien gulden voor of door de jongere aan de LJO zijn betaald en de leden moeten zich uitdrukkelijk als lid hebben opgegeven. De LJO kan twee soorten subsidie krijgen: een instellingssubsidie en een (of meer) projectsubsidie(s). De instellingssubsidie is afhankelijk van het aantal leden. Een LJO krijgt een instellingssubsidie bij minimaal 750 leden (de LJO's die zich bezighouden met of zich inzetten voor

¹ Kok, Hoen en Stafleu, *Evaluatie van de subsidieregeling welzijnsbeleid, onderdeel landelijke Jeugdorganisaties*, IOO 1998.

gehandicapte jeugd of jeugd uit etnische minderheden zijn hiervan vrijgesteld). De LJO heeft dan recht op een basisbedrag van circa f180.000 gulden. Verder kunnen LJO's aanspraak maken op een bedrag per lid. Dit laatste geldt alleen voor de ledenaantallen boven de 5.000 en onder de 125.000².

Daarnaast kunnen LJO's die op deze manier een instellingssubsidie ontvangen, aanvragen indienen voor subsidies voor projecten. Er is een tendersysteem opgezet om de onderlinge concurrentie tussen de LJO's te stimuleren. De projectsubsidies worden verleend voor innovatieve projecten met een landelijke betekenis. De projecten moeten gericht zijn op bevordering van maatschappelijke participatie of integratie, of op het tegengaan van maatschappelijke uitval van jongeren. Verder moeten de projecten het eigen initiatief van jongeren bevorderen door ervoor te zorgen dat ze zelf betrokken worden bij de opzet van activiteiten die hen interesseren.

De subsidieregeling kent een plafond dat jaarlijks door de minister wordt vastgesteld. Voor 2001 is een kleine 17 miljoen gulden beschikbaar. Driekwart daarvan (bijna 13 miljoen) is bestemd voor instellingssubsidies en een kwart voor projectsubsidies (ruim 4 miljoen)³.

1.1.2 Landelijke jeugdorganisaties (LJO's)

Er zijn momenteel 24 landelijke jeugdorganisaties die een instellingsubsidie ontvangen⁴. Deze landelijke jeugdorganisaties zijn nagenoeg allemaal aangesloten bij de Nederlandse Jeugd Groep (NJG). De aangesloten organisaties hebben in totaal ruim een half miljoen leden (tot 25 jaar) wat neerkomt op zo'n tien procent van de totale populatie⁵. De jeugdorganisaties – en dan met name de lokale afdelingen – leveren een belangrijke bijdrage aan het vrijwillig jeugdwerk in Nederland. Jeugdigen vinden bij verenigingen een plek om zich te ontpennen, ze ondervinden ondersteuning, de sociale controle zorgt voor correctie van ongewenst gedrag en er vindt overdracht van normen en waarden plaats.

Naast de organisaties die subsidie ontvangen is er nog een aantal andere jeugdorganisaties die in aanmerking lijken te kunnen komen voor subsidie. Het betreft hier voornamelijk landelijke jongerenorganisaties van allochtonen en gehandicapten. Deze organisaties, die geen subsidie van VWS ontvangen, maken mogelijk wel gebruik van andere subsidiekanalen of voorzien via sponsoring in een deel van hun inkomsten.

2 Voor 2001 was het basisbedrag f 179.937,- en het bedrag per lid f 24,1514 (Staatscourant, 21/9/2000, nr. 183, p.9).

3 Voor 2001 bedroeg het plafond voor de instellingssubsidies f 12.741.750,- en het plafond voor de projectsubsidies f 4.247.250,-; in totaal f 16.989.000,-.

4 Zie Bijlage 1 voor een overzicht van de gesubsidieerde LJO's.

5 Op grond van CBS-statistieken komen we tot de conclusie dat de bevolking van 0 tot en met 24 jaar bijna 5 miljoen personen bedraagt. Tussen de 40 procent en 50 procent van hen is woonachtig in de regio West (de provincies Utrecht, en Noord- en Zuid-Holland).

1.1.3 Problemen van de subsidieregeling

Zowel de subsidieontvangers (de LJO's en hun 'koepel' de NJG) als de subsidieverstrekker (Ministerie van VWS) hebben een aantal problemen geconstateerd bij de nieuwe subsidie-regeling. Deze problemen zijn zodanig groot van omvang dat in onderling overleg tussen VWS en de NJG is besloten de regeling vervroegd te evalueren. We zullen hieronder de problemen van zowel VWS als de LJO's, die vóór het onderzoek naar voren kwamen en de aanleiding waren voor de evaluatie, kort bespreken.

De ledenopgaven

Zowel LJO's als VWS hebben problemen met de ledenopgaven (ten behoeve van de instellingssubsidie). Volgens de LJO's brengen de vereisten in de regeling een enorme administratieve last met zich mee. Volgens VWS blijven de ledenopgaven nog steeds tot op zekere hoogte onduidelijk. Het strikter naleven van de ledeneis heeft geleid tot financiële problemen bij enkele LJO's. Er zijn Kamervragen gesteld bij de behandeling van de VWS-begroting 2001 en er is overleg geweest tussen het departement en LJO's. In een brief (van 15 maart 2001) heeft de staatssecretaris aan de Kamer laten weten dat bepaalde vereisten uit de nieuwe subsidieregeling eenmalig niet zijn toegepast bij de verdeling van de gelden voor 2001, om de organisaties daarmee tijd te geven hun ledenadministraties aan te passen. Tevens is de organisaties gevraagd om verbeterplannen op te stellen. Het systeem van ledenopgaven en de bijbehorende vereisten (de mogelijkheid van getrappt lidmaatschap, de eis van wilsverklaringen, de interpretatie van de 'voor/door'-regeling, de vraag of er sprake is van ledenorganisaties of koepelorganisaties) hebben aanleiding gegeven tot veel discussie tussen de subsidieverstrekker en de subsidieontvangers.

Plafond

Het subsidieplafond is voor de LJO's een knelpunt. Zij zijn in de eerste plaats van oordeel dat het totale bedrag dat er beschikbaar is voor subsidie te laag is voor de werkzaamheden die ze willen uitvoeren. Los van de hoogte maakt het subsidieplafond in combinatie met de huidige subsidiesystematiek het hun echter ook moeilijk voor meerdere jaren een financiële planning te maken. Het aantal andere organisaties dat voor subsidie in aanmerking komt en het aantal leden van de eigen en van andere organisaties kan aanzienlijk fluctueren tussen opeenvolgende jaren. Door het plafond in het totale subsidiebedrag zijn de organisaties voor de hoogte van hun subsidies afhankelijk van ontwikkelingen bij de andere organisaties. Concreet kan het voor een LJO betekenen dat forse groei bij andere instellingen tot minder subsidie leidt. Met name de subsidie voor instellingen met veel leden (die ook in aanmerking komen voor een bedrag per lid) is erg gevoelig voor de ontwikkelingen in het aantal leden bij andere organisaties en in het aantal organisaties dat subsidie ontvangt.

Tendersysteem

De LJO's hebben ook aangegeven de uitwerking van het huidige systeem met de toekenning van projectsubsidies niet optimaal te vinden. Het gaat hen daarbij met name om de (door henzelf) als onduidelijk criteria omschreven voor toekenning en de vereiste tijdsinvestering voor uitwerking van projectvoorstellen. VWS is meer tevreden over de projectentender, hoewel door de beoordelingssystematiek bij het tendersysteem de administratieve last voor de subsidieverstrekker groot is.

Veranderende vraag

Het Ministerie van VWS vraagt zich af in hoeverre de min of meer historisch gegroeide situatie waarin met name een relatief groot aantal kerkelijke LJO's wordt gesubsidieerd, aansluit bij een eventuele veranderde vraag naar mogelijkheden voor maatschappelijke participatie. In het bijzonder ontbreken er in de regeling jeugdorganisaties die zich bezighouden met de integratie en de maatschappelijke participatie van allochtonen (en waarvoor ook specifiek een uitzondering is gemaakt in de regeling wat de ledenaantallen betreft) nagenoeg. Het ministerie zou graag zien dat de regeling vooral ook aansluit op het door haar gevoerde beleid. Zowel door VWS als de NJG is in naar voren gebracht ook het niet-gebruik van de regeling een 'knelpunt' is. Het is bekend dat er jongerenorganisaties zijn die op grond van de criteria in aanmerking zouden kunnen komen voor subsidie, maar die geen aanvraag indienen. Inzicht in de specifieke redenen om geen gebruik te maken door dergelijke niet-gebruikers is ook gewenst in het kader van de evaluatie.

Inzicht in output

Volgens VWS is er onvoldoende systematisch inzicht in de feitelijke en gewenste output van de LJO's. In een evaluatie van de huidige subsidieregeling hoort volgens VWS een overzicht van hetgeen de LJO's nu aan activiteiten en werkzaamheden uitvoeren, welke doelen daarmee worden beoogd, in welke mate deze worden gerealiseerd, welke en hoeveel jeugdigen bereikt worden en dergelijke. Immers, dan pas kan duidelijk worden beoordeeld in hoeverre het aanbod van de gesubsidieerde LJO's aansluit bij de doelen die door de overheid ten aanzien van jeugdbeleid en jeugdparticipatie worden gesteld.

1.2 Onderzoeksvragen

Bovenstaande problemen en onduidelijkheden hebben ertoe geleid dat er bij VWS en de LJO's behoefte bestond aan een vervroegde evaluatie van de huidige subsidieregeling. Het doel van het onderzoek in het kader van deze evaluatie is duidelijk te maken of de huidige regeling al dan niet (ingrijpend) gewijzigd zou moeten worden en informatie te leveren voor een (eventuele) nieuwe opzet en inrichting van de regeling. In de criteria voor een nieuwe regeling zullen enerzijds de wijze van subsidiëring (en dan met name de aansluiting daarvan bij de aard van de LJO's en de controlebaarheid en transparantie van de verdeling van middelen) en anderzijds de te subsidiëren instellingen (met meer nadruk op het realiseren van beleidsdoelstellingen van VWS) naar voren moeten komen. De onderzoeksvragen die hieronder zijn geformuleerd, gaan op deze onderdelen verder in: zowel de werking van de huidige subsidiesystematiek als de doelen en het bereik van de LJO's vinden we daarin terug. De huidige 'niet-gebruikers' (met name de jeugdorganisaties van allochtonen) krijgen aandacht in de onderzoeksvragen om te komen tot een 'brede evaluatie'.

Doelen en bereik LJO's

1. Welke doelen wil VWS bereiken met betrekking tot maatschappelijke participatie en integratie van jongeren? Worden deze doelen bereikt? Welke rol spelen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde LJO's hierin?
2. Hoe zijn (gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde) LJO's georganiseerd? Bijvoorbeeld wat betreft de verhouding tussen landelijke/provinciale organisatie en lokale afdelingen, waar de jongeren feitelijk lid van zijn, welk werkgebied de organisaties beslaan en dergelijke?
3. Welke maatschappelijke functies vervullen de LJO's (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde)? Hoe wordt de bevordering van maatschappelijke participatie of integratie van jongeren vormgegeven? Welke activiteiten/werkzaamheden worden door de LJO's uitgevoerd en ten behoeve van wie (leden of lokale afdelingen)?
4. In hoeverre overlappen de (gesubsidieerde) LJO's in hun maatschappelijke functies en activiteiten aanbod? Welke door VWS belangrijk geachte maatschappelijke functies worden niet door de huidige gesubsidieerde LJO's vervuld (witte vlekken)?
5. Hoe zien gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde LJO's hun toekomst: welke maatschappelijke functie wensen ze te vervullen en in hoeverre spelen (ontwikkelingen in) voorkeuren van jongeren daarin een rol?

Huidige instellingssubsidie

6. Welke plus- en minpunten signaleert VWS met betrekking tot de huidige subsidiesystematiek?
7. Welke plus- en minpunten signaleren de gesubsidieerde LJO's met betrekking tot de huidige subsidiesystematiek?

8. Waarom maken niet-gesubsidieerde LJO's geen gebruik van mogelijkheden tot subsidie (te weinig leden, geen landelijk dekkinggebied, administratieve last, onbekendheid en dergelijke)?
9. In hoeverre en voor welke LJO's (gesubsidieerd en niet-gesubsidieerd) is individueel ledenaantal als meeteenheid momenteel een probleem?
10. Welke elementen uit andere subsidieregelingen (bijvoorbeeld in andere sectoren of vanuit andere overheden, zoals de provincies) zijn mogelijk bruikbaar voor een gewijzigde subsidieregeling voor de LJO's?
11. Welke eisen en randvoorwaarden kunnen er vanuit beleidsmatig oogpunt en vanuit beheersmatige overwegingen aan een nieuwe subsidieregeling worden gesteld?

Huidige projectensubsidie (tendersysteem)

12. Voor welke beleidsdoelen is de huidige werkwijze bij de projectentender een bruikbaar instrument? Worden deze doelen bereikt?
13. Welke plus- en minpunten signaleert VWS met betrekking tot de huidige projectentender?
14. Welke plus- en minpunten signaleren de gesubsidieerde LJO's met betrekking tot de huidige projectentender?

Aanbevelingen

15. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen ten aanzien van de maatschappelijke functie van de te subsidiëren LJO's?
16. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen ten aanzien de relatie tussen landelijke overheid en te subsidiëren LJO's?
17. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd op grond van de beantwoording van bovenstaande vragen ten aanzien de wijze van subsidiering van LJO's met daarin aandacht voor een objectieve en functionele verdeling van middelen en in hoeverre een projectmatige financiering daarin past?

1.3 Rapport

In het voorliggende rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen uit het onderzoek. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de onderzoeksopzet en de gebruikte methode. In hoofdstuk 3 worden de beleidsdoelstellingen van VWS besproken en wordt de huidige subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties uitgebreid beschreven. In hoofdstuk 4 wordt daarna ingegaan op de gesubsidieerde LJO's en worden hun onderlinge overeenkomsten en verschillen beschreven, hun werkzaamheden en maatschappelijke functie, de

problemen die er zijn met de subsidieregeling en de mogelijke oplossingen die zij daarvoor aandragen. In het volgende hoofdstuk 5 worden de niet-gesubsidieerde LJO's vergeleken met de gesubsidieerde en wordt de vraag behandeld waarom zij (nog) geen gebruik maken van de subsidieregeling. In hoofdstuk 6 ten slotte zullen de uitgangspunten voor een vernieuwde subsidieregeling worden geschetst.

2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een opzet gehanteerd die uit vier fasen bestond. Omdat er veel, tamelijk ongelijksoortige en diepgaande informatie verzameld moest worden, lag een kwalitatieve aanpak voor de hand. De vier fasen waren:

- deskresearch
- gesprekken met sleutelinformanten
- gesprekken met subsidieontvangers en niet-ontvangers

We zullen per subparagraaf ingaan op de vier fasen van het onderzoek. Vanwege de veelheid aan onderzoeksvragen en de verschillende manieren van informatie verzamelen, hebben we de dataverzameling hieronder schematisch weergegeven.

Onderzoeksvragen	Fase 1 Desk- research	Fase 2 Sleutel- informanten (VWS, NJG, NJR)	Fase 3 Gesubs. LJO'S	Niet-gesubs. LJO'S
Doelen en bereik LJO's				
1. doelen vws	x	x		
2. organisatie LJO's		x	x	x
3. maatsch. functie LJO's		x	x	x
4. overlap maatsch. functie LJO's		x	x	x
5. toekomstvisie LJO's		x	x	x
Huidige instellingssubsidie				
6. plus- en minpunten volgens vws		x		
7. plus- en minpunten volgens LJO's		x	x	
8. redenen om <i>geen</i> gebruik te maken van instellingssubsidie		x		x
9. ledenaantal probleem		x	x	x
10. bruikbare elementen uit andere subsidieregelingen	x			
11. eisen en randvoorwaarden voor nieuwe subsidieregeling		x		
Huidige projectensubsidie				
12. bruikbaar voor welke doelen		x		
13. plus- en minpunten volgens vws		x		
14. plus- en minpunten volgens LJO's		x	x	

2.1 Eerste fase: deskresearch

In de eerste fase is door middel van deskresearch (schriftelijke) informatie verzameld. Er is om te beginnen door middel van een korte literatuurstudie gezocht naar meer algemene achtergrondinformatie over jongeren en jeugd in Nederland, waarbij informatie met betrekking tot de maatschappelijke participatie en integratie centraal stond. Daarnaast zijn relevante beleidsdocumenten van de overheid (VWS) met betrekking tot jeugdbeleid bestudeerd (onder andere *Welzijnsnota 1999-2000*, *Programmeerlijnen Welzijnsnota*, *Nota Vrijwilligerswerk*, *Nota Jeugdparticipatie*). Uit die documenten kon worden afgeleid welke beleidsdoelen en prioriteiten voor het jeugdbeleid door het ministerie zijn geformuleerd en op welke wijze maatschappelijke participatie en integratie van jeugdigen daarin aandacht krijgen.

Ook zijn andere subsidieregelingen bekeken, zoals die bijvoorbeeld voor sportverenigingen, milieuorganisaties of voor culturele verenigingen of stichtingen worden verstrekt. Het was de bedoeling om ook enkele specifieke buitenlandse voorbeelden te bekijken, waarvoor VWS voorbeelden zou aanleveren. Omdat materiaal daarover niet binnen het bestek van dit onderzoek verzameld kon worden, is dit onderdeel achterwege gelaten.¹ Het ging bij de bestudering van andere subsidieregelingen niet om de inhoud maar om de inrichting van de subsidie-regeling en het soort instellingen (naar organisatiestructuur) dat wordt gesubsidieerd.

De bevindingen van de deskresearch hebben als input gediend voor de volgende fasen van het onderzoek.

2.2 Tweede fase: interviews met sleutelinformanten VWS, NJG, en NJR

In het tweede deel van het onderzoek heeft een gespreksronde plaatsgevonden bij de subsidieverstrekker (VWS) en de koepels van jeugdorganisaties. Het doel van de tweede fase was tweeledig. In de eerste plaats is er door middel van interviews informatie verzameld voor het beantwoorden van een deel van de onderzoeksvragen. In de tweede plaats hebben de geïnterviewden hun visie kunnen geven op de haalbaarheid en wenselijkheid van verschillende oplossingsrichtingen. Ook is gevraagd naar de randvoorwaarden voor het implementeren van oplossingen. De gesprekken hebben tevens gediend als voorbereiding op en als kader voor de gesprekken met vertegenwoordigers van de LJO's in de derde fase.

Om voldoende aandacht te kunnen schenken aan zowel de instellingssubsidie als de project-subsidies (tendersystematiek), hebben er in totaal twee gesprekken met vertegenwoordigers van VWS plaatsgevonden: daarbij ging het om het verkrijgen van informatie over de doelen die VWS wil bereiken met het jeugdbeleid en wat de rol van de LJO's daarin is (vraag 1), over

¹ Inmiddels is duidelijk geworden dat VWS plannen heeft om in het voorjaar van 2002 een onderzoek te laten uitvoeren, waarin de Nederlandse subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties wordt vergeleken met buitenlandse regelingen.

de ervaringen met de huidige instellingssubsidies (vraag 6) en over doelen en ervaringen met het tendersysteem (vragen 12 en 13). Tevens is in die gesprekken kort aan de orde gekomen welke eisen en wensen VWS stelt aan een eventuele gewijzigde of andere regeling. Daar is echter niet uitgebreid op ingegaan, omdat VWS niet bij voorbaat grenzen wilde aangeven. VWS wil eerst de meningen van de LJO's geïnventariseerd zien en wacht de uitkomsten van het onderzoek af, voordat er een richting wordt bepaald.

Naast de gesprekken met VWS zijn er ook gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de NJG en de NJR. In deze gesprekken ging het om het verkrijgen van informatie over de ervaringen met de huidige instellingssubsidie (vraag 7), over mogelijke redenen voor niet-gebruik (vraag 8), over problemen met individuele leden als meeteenheid (vraag 9) en over ervaringen met het tendersysteem (vraag 14). Ook hier zijn de beleidsmatige aspecten van een eventuele nieuwe of gewijzigde regeling aan de orde gekomen en is ingegaan op de haalbaarheid en wenselijkheid van mogelijke oplossingsrichtingen (vraag 11). Hoewel een aantal van deze onderwerpen ook en preciezer aan de orde is gekomen bij de interviews met de afzonderlijke jeugdorganisaties, is toch op een meer algemeen niveau gestart. De meerwaarde daarvan was niet alleen een gedegen voorbereiding op de interviews met de afzonderlijke LJO's, maar ook dat er inzicht is verkregen in de gemeenschappelijke problemen die door gesubsidieerde organisaties worden ervaren en mogelijk gemeenschappelijke knelpunten die voor de niet-gesubsidieerde organisaties gelden.

2.3 Derde fase: interviews met gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde LJO's

Net als de tweede fase had de derde fase een tweeledig doel: in de eerste plaats het verzamelen van informatie over de LJO's zelf en over hun ervaringen met de huidige subsidie-regeling; in de tweede plaats het verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen. Op grond van de tweede fase is er een voorlopig beeld verkregen van de wenselijkheid en haalbaarheid van enkele oplossingsrichtingen. Die oplossingsrichtingen en de randvoorwaarden die erbij horen, zijn met de gesubsidieerde landelijke jeugdorganisaties besproken.

Er zijn 24 face-to-face gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van de gesubsidieerde organisaties. De NJG en VWS hebben LJO's ingelicht over het onderzoek en hen verzocht hun medewerking te verlenen. Regioplan heeft na een brief telefonisch contact gezocht met elk van de LJO's om een afspraak te maken en hen te vragen schriftelijke informatie op te sturen (zoals activiteitenplannen, jaarverslagen, verbeterplannen met betrekking tot ledenopgaven en dergelijke) (vraag 2 en 3). Het materiaal is bestudeerd en vervolgens is een face-to-face gesprek gevoerd, waarin de feitelijke informatie nog is aangevuld, maar ook informatie is verzameld over de maatschappelijke functies die de organisaties (wensen te) vervullen (vraag 4 en 5), de ervaringen met de instellingssubsidie (vraag 7), eventuele knelpunten met ledentellingen (vraag 9) en de ervaringen met de projectentender (vraag 14). Er is voor face-

to-face gesprekken gekozen omdat een dergelijke benadering voor de gesubsidieerde organisaties, die veel informatie moesten overdragen en waarmee oplossingsrichtingen werden besproken, meer oplevert dan een telefonisch interview. Er was ook een strategisch argument. Het persoonlijk benaderen van elk van de nu gesubsidieerde organisaties geeft uitdrukking aan het belang dat VWS hecht aan de problemen die nu worden ondervonden en bij mogelijke toekomstige veranderingen kunnen VWS en NJG zich beroepen op een zorgvuldige procedure.

Er is ook met een aantal niet-gesubsidieerde LJO's gesproken. Op basis van informatie van VWS en de NJG zijn er in totaal acht organisaties geïnventariseerd, waarmee telefonische interviews zijn gehouden. Ook hier is gevraagd om schriftelijk materiaal vooraf, maar de vragen over de wijze van organiseren (vraag 2), het vervullen van maatschappelijke functies (vraag 4), de toekomstverwachtingen daaromtrent (vraag 5), redenen voor niet gebruik (vraag 8) en ledentellingen (vraag 9) zijn sterker in de telefonische gesprekken zelf aan de orde gekomen.

3 JEUGDBELEID EN DE SUBSIDIEREGELING VOOR LANDELIJKE JEUGDORGANISATIES

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitgangspunten van het jeugdbeleid. We doen dat in eerste instantie door kort in te gaan op de Welzijnsnota 1999-2002 en de Programmeerlijnen Welzijnsnota. Vervolgens bespreken we de huidige subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een bespreking van de visie van VWS op de ontwikkelingen met de subsidieregeling.

3.1 vws-beleid

De uitgangspunten van het jeugdbeleid van VWS zijn vastgelegd in de Welzijnsnota 1999-2002 met de titel ‘Werken aan sociale kwaliteit’: een opdracht die voortvloeit uit de doelstelling van het kabinet om de sociale infrastructuur te versterken.¹ Onder die sociale infrastructuur wordt dan verstaan “het geheel van organisaties, diensten en voorzieningen dat tot doel heeft individuele burgers in hun eigen omgeving de mogelijkheid van maatschappelijke participatie te bieden”. Versterking van die sociale infrastructuur moet participatie en ont-plooiing van burgers mogelijk maken en uitsluiting en ongelijkheid bestrijden. Vergroting van zelfredzaamheid, betrokkenheid en solidariteit zijn sleutelwoorden in het welzijnsbeleid. Voor het bevorderen van de maatschappelijke activiteit van burgers wordt een sterk beroep gedaan op gemeenten en maatschappelijke organisaties als werkgevers en werknemers, maar ook op particuliere organisaties, kerken en vrijwilligersverbanden.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het gedecentraliseerde uitvoerende werk en de provincies voor de ondersteunende functies. De kern van de landelijke functie is het bieden van ondersteuning aan het beleid en aan het uitvoerende veld. De landelijke overheid is onder andere verantwoordelijk voor een landelijke infrastructuur welzijn, waartoe ook de landelijke organisaties behoren, die door haar worden gefinancierd en aangestuurd. In de Welzijnsnota is in het kader van de financiering en aansturing een aantal structureringsvoorstellen gedaan, waarin onder andere wordt gesteld dat:

- met instellingen op programmaniveau afspraken worden gemaakt over de resultaten die zichtbaar moeten worden bij de verantwoording en dat een gestructureerde en systematische vorm van beleidsevaluatie als voorwaarde aan de subsidieverlening wordt verbonden;

¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1999-2002, Deel B.*

- de instellingen die door het rijk en de provincies worden gefinancierd in toenemende mate op een markt opereren waar verschillende vraag- en aanbodpartijen actief zijn en dat ook vanuit dat oogpunt afspraken over resultaten noodzakelijk zijn;
- de mogelijkheid aanwezig is om projectsubsidies te verstrekken voor in de tijd beperkte en vernieuwende activiteiten, waarvoor in principe ook andere dan de landelijke organisaties van de infrastructuur in aanmerking komen.

In de Welzijnsnota zijn vijf doelstellingen en programmalijnen geformuleerd voor het welzijnsbeleid, die dienen als beoordelingskader voor het verstrekken van instellings- en projectsubsidies:

- bevordering van participatie en toegankelijkheid (deelprogramma's: onder andere participatie door jeugdigen en stimuleren vrijwilligerswerk)
- voorkomen van sociale uitsluiting (deelprogramma's: sociale activering en sociale integratie van kwetsbare groepen)
- ondersteuning van lokaal sociaal beleid (deelprogramma's: leefbaarheid en sociale samenhang op wijk- en buurtniveau en netwerken rond jeugd en gezin)
- professionaliteit en kwaliteit van voorzieningen
- onderzoek, monitoring en informatievoorziening.

In de Programmeerlijnen Welzijnsnota zijn deze programmalijnen verder uitgewerkt.² Met betrekking tot jeugd en jongeren worden daarbij enkele deelprogramma's extra benadrukt.

De participatie en toegankelijkheid voor jeugdigen

Eén van de deelprogramma's binnen de programmalijn "bevordering van participatie en toegankelijkheid" is de participatie en toegankelijkheid voor jeugdigen. Voor de sociale ontwikkeling en maatschappelijke deelname van kinderen en jeugdigen wordt het van belang geacht dat zij gebruik kunnen maken van goede sociale en pedagogische voorzieningen buiten het gezins- en schoolverband. Het creëren en instandhouden van plekken met aantrekkelijke vrijetijdsvoorzieningen waar iemand tijd en aandacht voor jongeren heeft, is daarbij belangrijk. De overheid acht met name de versterking van instellingen voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning voor twaalf- tot zestienjarigen gewenst. In dit kader krijgt kinderopvang, buitenschoolse opvang en tieneropvang extra aandacht.

Het versterken van de eigen inbreng van jeugdigen bij de zaken die hen aangaan, wordt in de Welzijnsnota van grote betekenis genoemd voor de versterking van hun maatschappelijke positie en betrokkenheid is een voorwaarde voor de effectiviteit van het jeugdbeleid. Ook de jeugdparticipatie dient te worden versterkt.

In de inleiding van de programmeerlijnen wordt aangegeven dat bij de inzet voor een specifieke programmalijn ook aandacht moet zijn voor specifieke groepen als minderheden en

² Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Programmeerlijnen Welzijnsnota*.

gehandicapten. Bij de uitwerking van programma's moeten de inspanningen dus ook resultaten geven bij die doelgroepen.

Netwerken rond jeugd en gezin

Een deelprogramma van de ondersteuning van het lokaal sociaal beleid is de afstemming van en samenwerking tussen voorzieningen die zich richten op de ontwikkeling van jongeren. Daar zijn vele instellingen en instanties bij betrokken, zoals scholen, jeugdzorginstellingen, schoolmaatschappelijk werk en politie. Maar ook sportverenigingen en vrijetijdsinstellingen spelen hier een rol bij. In de Welzijnsnota wordt een toenemende zorg uitgesproken vanwege groepen kwetsbare of probleemjongeren en een vrees voor een tweedeling tussen kansarme en kansrijke jongeren. Die ontwikkelingen vragen om uitbreiding en vernieuwing van sociale en pedagogische arrangementen, waarbij (op lokaal niveau) nieuwe verbanden gelegd worden tussen zorg-, welzijns-, educatieve en vrijetijdsvoorzieningen.

BANS

In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) "Overheden over de toekomst" zijn verder nog afspraken gemaakt over een betere afstemming en samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten. In dat bestuursakkoord is jeugdbeleid een belangrijk thema. In "Jeugdbeleid in Ba(la)ns"³ is de gezamenlijke visie van de verschillende overheden op het jeugdbeleid vastgelegd. Daarbij zijn de volgende criteria afgesproken voor het jeugdbeleid:

- *Samen met de jeugd* (er wordt beleid gemaakt mét de jeugd – en hun opvoeders – en niet over hun hoofden heen);
- *Balans in het jeugdbeleid* (er wordt balans gebracht in het jeugdbeleid door niet alleen te focussen op de problemen, maar ook door te investeren in versterking van algemene voorzieningen voor jeugdigen);
- *Extra aandacht voor risico's voor de jeugd* (er wordt niet gewacht tot problemen ontstaan, maar er wordt ingespeeld op situaties waarin jeugdigen extra risico's lopen);
- *Vraaggericht werken en ketenbenadering* (er wordt gezamenlijk voor zorggedragen dat de instellingen een samenhangend aanbod realiseren dat een adequaat en herkenbaar antwoord geeft op de vragen van jeugdigen en hun ouders);
- *Alleen projectenbeleid dat bijdraagt aan de versterking van het structurele aanbod* (projectenbeleid wordt in onderling overleg ingezet ter versterking van het structurele aanbod).

Deze criteria worden door de verschillende overheden als richtinggevend beschouwd voor het jeugdbeleid.

³ Jeugdbeleid in Ba(la)ns. Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid. Vastgesteld door rijk, IPO, en VNG in het Overhedenoverleg in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl d.d. 1 december 1999.

3.2 De subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties

In 1998 is de toenmalige subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties geëvalueerd.⁴ Daarbij is vooral de werking, effectiviteit en efficiëntie van de sinds 1995 van kracht geworden regeling met betrekking tot een gecombineerde instellings- en projectsubsidie onderzocht.⁵ De destijds geëvalueerde regeling onderscheidde twee soorten organisaties:

- organisaties waarvoor het totale subsidiebedrag (vastgesteld op grond van het ledenaantal) voor 75 procent uit een instellingssubsidie bestond en voor 25 procent uit projectsubsidie;
- organisaties waarvoor het totale subsidiebedrag (vastgesteld op grond van het historisch budget) voor 50 procent uit een instellingssubsidie bestond en voor 50 procent uit projectsubsidie.

Met ingang van 1 januari 2000 geldt er een nieuwe subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties. De voorwaarden daarvoor zijn vastgelegd in een paragraaf van de Subsidieregeling Welzijnsbeleid.

Volgens die regeling is een landelijke jeugdorganisatie een instelling die leden heeft en die uitsluitend of in hoofdzaak werkzaam is voor en met jeugdigen teneinde maatschappelijke participatie of integratie van jeugdigen te bevorderen. Voor dat doel beschikt een LJO over een netwerk van vrijwilligers en is minimaal werkzaam in zes provincies. Leden moeten jonger dan 26 jaar zijn, ze moeten bij de LJO als lid geregistreerd staan, er moet tenminste f10,- per jaar voor of door de jongere aan de LJO zijn betaald en de leden moeten zich uitdrukkelijk als lid hebben opgegeven.

De LJO's kunnen twee soorten subsidie krijgen: een instellingssubsidie en een (of meer) projectsubsidie(s). De subsidieregeling kent een plafond dat jaarlijks door de minister wordt vastgesteld. Voor 2001 was een kleine 17 miljoen beschikbaar. Driekwart daarvan (bijna 13 miljoen) was bestemd voor instellingssubsidies en een kwart voor projectsubsidies (ruim 4 miljoen)⁶. Hieronder worden de voorwaarden voor de subsidietoekenning verder uitgelegd.

Instellingssubsidie

De instellingssubsidie is afhankelijk van het aantal leden. Een LJO krijgt een instellingssubsidie bij minimaal 750 leden. De LJO heeft dan recht op een jaarlijks vast te stellen

4 Kok, L., A. Hoen, M. Stafleu. *Evaluatie van de subsidieregeling welzijnsbeleid, onderdeel landelijke jeugdorganisaties*. 100 Zoetermeer, 1998

5 Voor 1995 was er alleen maar sprake van een instellingssubsidie.

6 Het plafond voor de instellingssubsidies bedraagt f 12.741.750,- en dat voor de projectsubsidies f 4.247.250,-; in totaal f 16.989.000,-.

basisbedrag⁷ vermeerderd met een eveneens jaarlijks vast te stellen bedrag per lid. Dit geldt alleen voor de leden boven de 5.000 en onder de 125.000. De subsidie wordt berekend over het aantal leden dat op 31 december in het jaar t-2 (t is het jaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd) staat geregistreerd. De ledenadministratie dient systematisch inzicht te geven in namen, adressen en geboortedata van de leden. Tevens zijn er schriftelijke bewijsstukken in opgenomen dat de leden zich uitdrukkelijk als lid hebben opgegeven en dat er door of voor hen een bedrag van f10,- is betaald. Jaarlijks doet de organisatie vóór 1 april opgave van het aantal leden op 31 december van het voorafgaande jaar. De LJO's die zich bezighouden met of inzetten voor gehandicapte jeugd of jeugd uit etnische minderheden kunnen vrijstelling krijgen van de voorwaarden met betrekking tot het ledenaantal.

De aanvraag van de instellingssubsidie dient voorzien te zijn van een activiteitenplan. Daarin zijn in de eerste plaats de uitgangspunten voor het beleid van de organisatie opgenomen (doelstelling en doelgroepen, werkterrein, wijze waarop gebruik wordt gemaakt van vrijwilligers, aard van de werkzaamheden (voor en door jongeren), geografische spreiding en de mate waarin jongeren bij de uitvoering van activiteiten betrokken worden). Daarnaast bevat het plan ook een beschrijving van de personeelsformatie en de verdeling van verantwoordelijkheden voor de verschillende taken van beroepskrachten en vrijwilligers.

LJO's die voor het eerst voor instellingssubsidie in aanmerking willen komen, moeten zich aanmelden vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor zij subsidie aanvragen. Dan moet er ook een opgave gedaan worden van het aantal leden op 31 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin er subsidie wordt aangevraagd.

Projectsubsidies

LJO's die een instellingssubsidie ontvangen, kunnen aanvragen indienen voor subsidies voor projecten. Om voor een projectsubsidie in aanmerking te komen, dienen de projecten aan een aantal voorwaarden te voldoen. De projecten dienen:

- gericht te zijn op bevordering van maatschappelijke participatie of integratie, of op het tegengaan van maatschappelijke uitval van jongeren;
- de eigen initiatieven van jongeren te bevorderen of hen in staat te stellen door hen ervaren problemen in het aanbod van activiteiten voor jongeren aan te vatten;
- innovatief te zijn (niet alleen voor de eigen organisatie, maar ook voor andere LJO's toegevoegde waarde te hebben);
- landelijke betekenis te hebben (op landelijke schaal worden uitgevoerd of nadrukkelijk mogelijkheden voor landelijke implementatie bieden).

De aanvraag van de projectsubsidie dient voorzien te zijn van een projectplan. Daarin is een beschrijving van het project opgenomen (met de beginsituatie/probleemstelling, de

⁷ Voor 2001 was het basisbedrag f 179.937,- en het bedrag per lid f 24,1514 (Staatscourant, 21/9/2000, nr. 183, p.9)

doelstelling en doelgroepen, de opzet en aanpak inclusief de inzet van vrijwilligers, de fasering, de beschrijving van en de kwantitatieve gegevens over het resultaat of de producten (per jaar en aan het eind van het project) en de evaluatie of resultaatmeting). Verder moet het plan ook een toelichting bevatten met betrekking tot de hiervoor genoemde voorwaarden voor de toekenning van de subsidie.

Bij de toekenning van de projectsubsidies is er sinds 1 januari 2000 sprake van een projecten-tender: als de aanvragen het totaal voor projecten beschikbare budget overschrijden, worden ze tegen elkaar afgewogen. In dat geval worden die projecten gehonoreerd die het best binnen het beleid vallen. De beleidsthema's die de afgelopen jaren voor de projecten zijn geformuleerd zijn afgeleid uit de Welzijnsnota 1999-2002 en betreffen:

- de participatie door jeugdigen;
- het bevorderen van vrijwilligerswerk door jongeren;
- de sociale integratie en ondersteuning van kwetsbare groepen.

Deze thema's zijn in 2000 en 2001 nader gespecificeerd. Voor het jaar 2002 werden ze als volgt omschreven:

- participatie door jeugdigen: het project spoort kinderen/jongeren op aantoonbare wijze aan tot actieve deelname aan maatschappelijke processen; uit het projectplan blijkt bovendien dat kinderen/jongeren (mede)verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen en/of uitvoeren van het project;
- bevorderen van vrijwilligerswerk door jongeren: het project bestaat daaruit dat kinderen/jongeren vrijwilligerswerk (dit is werk zonder financiële vergoeding) verrichten bij een andere organisatie;
- sociale integratie en ondersteuning van kwetsbare groepen: het project richt zich specifiek op kwetsbare jongeren, dat wil zeggen jongeren in achterstandssituaties, met lage opleidingen en een verhoogd uitvalrisico.

Naast innovatief, van landelijke betekenis en bijdragend aan de beleidsthema's dienen de projecten vraaggericht te zijn (aantoonbaar in te spelen op een gebleken behoefte van kinderen/jongeren). Met betrekking tot de aanpak worden de projecten verder beoordeeld op de volgende aspecten:

- consistentie (uitwerking en gekozen aanpak in lijn met doelstelling project);
- realiteitswaarde (haalbaar en uitvoerbaar, de beoogde resultaten bereikbaar);
- professionaliteit (planmatige en systematische opzet);
- samenwerking (gedeelde verantwoordelijkheid met één of meer andere organisaties, bijvoorbeeld een jeugdorganisatie, een gemeente of een school).

3.3 Visie van VWS op de ontwikkelingen met betrekking tot de subsidieregeling

Hiervoor zijn de kaders aangegeven van het jeugdbeleid van VWS, zoals die zijn neergelegd in de welzijnsnota en in de programmeerlijnen welzijn. Daarnaast is ook de huidige subsidie-regeling voor LJO's kort samengevat. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de visie van VWS op de ontwikkelingen met betrekking tot de subsidieregeling.

Sturing

In een gesprek met vertegenwoordigers van VWS wordt benadrukt dat het verantwoordingsvraagstuk in de aankomende jaren veel belangrijker zal worden. De Tweede Kamer heeft gesteld dat van tevoren scherper moet worden aangegeven wat men wil bereiken en dat er achteraf ook moet worden gecontroleerd of dat gebeurd is. In dat traject 'van begroting tot beleidsverantwoordelijkheid' (VBTB-traject) zal waarschijnlijk ook de sturing van VWS veranderen. Het accent zal in de eerste plaats sterker dan voorheen komen te liggen op de direct meetbare resultaten van het beleid (de output: aantallen activiteiten, projecten, producten en dergelijke). Tevens zal de aandacht meer gaan verschuiven naar de maatschappelijke effecten en neveneffecten van het beleid (de outcome). Volgens VWS is outcome echter moeilijker te meten dan output, omdat daarvoor andere meetinstrumenten vereist zijn die nog onvoldoende zijn ontwikkeld. Via de Landelijke Jeugdmonitor van het Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Bureau voor Statistiek zijn er ondertussen wel aanzetten gegeven.

De LJO's worden door VWS beschouwd als partners in de uitvoering van het jeugdbeleid. Ze vallen binnen het beleid van VWS en spelen ook een rol op het terrein van de Jeugdparticipatie. Ze worden in principe gesubsidieerd op basis van de mate waarin ze mede uitvoering geven aan het rijksbeleid. Via hun sociaal-cultureel werk dragen zij in algemene zin bij aan het verwezenlijken van de doelstellingen van het beleid. Hun activiteiten worden echter nog niet getoetst vanuit het VBTB-kader en de vraag in hoeverre het lukt om de doelen van VWS te realiseren via het werk van de LJO's is nog niet beantwoord. In de huidige subsidieregeling voor landelijke jeugdorganisaties is de koppeling met de beleidsdoelstellingen van VWS in de projectentender sterker dan bij de instellingssubsidie. In de projectentender wordt direct aansluiting gezocht bij en sturing gegeven op de thema's van de Welzijnsnota. In het navolgende wordt verder ingegaan op de visie van VWS op de ontwikkelingen met de subsidieregeling. Daarbij behandelen we eerst de instellingssubsidie en daarna de projectsubsidie.

De instellingssubsidie

Na de vorige evaluatie is het ledenaantal als uitgangspunt voor de toekenning van de instellingssubsidie gekozen. Een beoordeling op basis van activiteitenplannen werd toen ook als mogelijkheid genoemd. Daar is echter niet voor gekozen, omdat het een minder objectief

criterium zou zijn. Men beoordeelde het ledenaantal als een objectief en hard criterium waarop de subsidiegelden rechtmatig verdeeld konden worden. De LJO's waren bij de omvorming van de vorige regeling betrokken en hebben daarmee ingestemd. Het ledenaantal heeft in de vormgeving van de subsidieregeling dus de nadruk gekregen en er is veel minder ingezet op doelen en op kwaliteit. De activiteitenplannen fungeren in veel mindere mate dan de projectplannen als sturingsinstrument voor het rijksbeleid. Bij de toekenning van de instellingssubsidie blijft de inhoudelijke beoordeling nu beperkt tot een globale toets.

Het probleem binnen de nieuwe regeling is echter hoe kan worden gekomen tot een verantwoorde en eerlijke verdeling van de subsidie, omdat niet alle LJO's voldoen aan de eisen van de subsidieregeling. VWS krijgt het verwijt van de LJO's streng te zijn in de interpretatie van de regeling, maar stelt dat de overheid de plicht heeft om tot een rechtmatige verdeling van subsidiegelden te komen en dat ledental daarvoor met instemming van de LJO's als criterium is gekozen. De situatie is echter dat VWS het ledenaantal nu niet altijd goed kan vaststellen. Sommige organisaties hebben problemen met de wilsverklaringen, anderen met de contributie. Er zijn organisaties die dat aangeven; anderen doen dat niet, maar blijken uiteindelijk toch problemen te hebben. Er is momenteel nog geen sprake van een rechtmatige verdeling. Volgens VWS worden vooral de grote organisaties, die boven op de basissubsidie nog een bedrag per lid ontvangen, met het probleem geconfronteerd. Als VWS strikt vast zou houden aan alle voorwaarden van de regeling, dan zou vooral een aantal van deze organisaties in de problemen komen, omdat hun ledenaantal niet afdoende kan worden vastgesteld.

Vanwege de problemen die zich voordeden, is in 2000 het onderdeel van de wilsverklaringen van de regeling voor één jaar buiten werking gesteld. Toch hielden veel organisaties problemen met de regeling. Vervolgens heeft VWS de LJO's gevraagd naar verbeterplannen, die ook door de organisaties zijn opgesteld. Daarin stelt een groot deel van de LJO's dat ze heel veel investeringen moeten plegen om aan de regeling te voldoen. Sommige organisaties lukt het, volgens VWS, blijkbaar wel om de ledenadministratie volgens de voorwaarden van de regeling op orde te brengen, maar andere organisaties lukt het niet. Omdat een aantal LJO's problemen heeft met de contributie, andere LJO's met de wilsverklaringen en weer andere met beide aspecten van de ledentelling, zijn de artikelen in de regeling over de ledenadministratie voor de toekenning van 2002 buiten werking gesteld. VWS benadrukt echter dat dit nog geen wijziging van regeling betekent.

De projectsubsidie

Binnen de tender nodigt VWS de LJO's uit tot het indienen van projectaanvragen, die worden beoordeeld door een externe beoordelaar. De beoordelaar heeft in samenspraak met VWS het criteriaschema opgesteld. Aan de hand van dat schema vindt de beoordeling plaats. De beoordeling wordt gecontroleerd door VWS. Voor de beoordeling van aanvragen voor 2002 is het schema van de vorige beoordeling (een andere beoordelaar) als uitgangspunt genomen

en op bepaalde punten aangescherpt en aangepast. Zo zijn bijvoorbeeld de weging voor het innovatieve karakter van een project en de wijze van evaluatie als criterium aangescherpt en is er een criterium als 'value for money' toegevoegd.

Doel van de projectentender is aansluiting te vinden bij de thema's die VWS heeft vastgesteld in de programmeerlijnen van de welzijnsnota, zodat de LJO's een bijdrage leveren aan het beleid en voldaan wordt aan de eis om projectmatig werken te stimuleren. De inhoudelijke aansluiting wordt binnen de projectentender gevonden, veel meer dan bij de instellings-subsidie waar VWS minder sturing heeft. Dat het bij de projectentender wel gebeurt, is goed voor de maatschappelijke relevantie van het werk. De competitie binnen de tender leidt, volgens VWS en de beoordelaar, ook tot hogere kwaliteit van de projecten. Het vraagt echter wel een andere manier van werken van de LJO's, waaraan sommige nog moeten wennen. Projectmatig werken past misschien ook beter bij de veranderingen die zich voordoen in de voorkeuren van vrijwilligers, die zich minder verbinden aan een organisatie maar meer aan een bepaalde overzichtelijke activiteit.

Gedurende de afgelopen jaren is er, volgens VWS en de beoordelaar, wel een verbetering in het schrijven van de projectplannen opgetreden. Er is in 2000 een format gemaakt waarin is vastgelegd waaraan de aanvragen minimaal moeten voldoen en er is ieder jaar een circulaire uitgegaan waarin de voorwaarden van de regeling uiteengezet zijn. Er is ook meer contact tussen VWS en de LJO's en de LJO's onderling geweest, om de regeling en de procedure in ieder geval zo helder mogelijk te maken. VWS heeft de beoordeling, op verzoek van de LJO's, in tijd naar voren gehaald om beter aan te sluiten bij de werkperiodes van de organisaties. VWS en de beoordelaar merken op dat er een tendens lijkt te zijn naar duurdere, grotere projecten en naar meerjarige projecten. Het lijkt erop dat LJO's hogere bedragen aanvragen om een tegenvallende instellingssubsidie te compenseren. Er lijken verder verschillende strategieën te worden gehanteerd: sommige LJO's zetten in op één groot project, anderen kiezen voor meerdere kleine projecten. Het is onduidelijk of er ook strategieën worden gehanteerd in de themakeuze.

De projectaanvragen zijn, volgens VWS en de beoordelaar, heel divers naar opzet, inhoud en professionaliteit. Sommige LJO's nemen de beleidslijnen van VWS als uitgangspunt, zoeken naar aanknopingspunten tussen de thema's en hun doelgroep en proberen op basis daarvan een project vorm te geven. Andere organisaties denken vooral vanuit de doelstellingen van hun eigen organisatie en leggen de link met het VWS-beleid veel minder. Die verschillen lijken een samenhang te vertonen met de grootte van de organisaties, de middelen die ze kunnen inzetten en de mate van professionaliteit die ze hebben.

Een deel van de aanvragen komt nog niet verder dan een omschrijving van de projecten zonder daadwerkelijke aantallen (deelnemers, te geven cursussen, op te leveren producten) te

noemen, maar de stap naar een outputdefinitie wordt door een ander deel van de LJO's al meer gezet. Zij noemen al output-cijfers in hun plannen. Het is echter nog een stap te ver om de effecten van beleid of van een project op de maatschappelijke participatie aan te geven. De LJO's én VWS zijn daar beide nog niet zo ver in.

VWS beperkt zich nu tot het stimuleren van projecteninzet bij de LJO's en er worden nog geen conclusies getrokken uit evaluaties. Vanuit een projectentraject zou, als projecten keer op keer niet goed verlopen, de vraag gesteld kunnen worden wat dat betekent voor een nieuw project of voor een meerjarenproject. Die weg is VWS nog niet opgegaan.

4 DE GESUBSIDIEERDE LANDELIJKE JEUGDORGANISATIES EN DE SUBSIDIEREGELING

In het najaar van 2001 zijn er 24 LJO's die een instellingssubsidie ontvangen in het kader van de subsidieregeling landelijke jeugdorganisaties. Voor het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van al deze organisaties en zijn activiteitenplannen, jaarverslagen en andere schriftelijke informatie doorgenomen. Op grond van onze bevindingen zullen we in dit hoofdstuk allereerst een beschrijving geven van de LJO's en van hun werkzaamheden, zodat een beeld gekregen wordt van de verschillen en overeenkomsten tussen de organisaties. Daarna gaan we in op hun visie op de werking van de subsidierегeling. We behandelen daarbij eerst de instellingssubsidie en vervolgens de projectsubsidie. Ten slotte bespreken we de mening van de geïnterviewden over oplossingsrichtingen voor de huidige problemen die een aantal LJO's met de subsidieregeling heeft.

4.1 De landelijke jeugdorganisaties: verschillen en overeenkomsten

In de eerste plaats kunnen de LJO's onderscheiden worden naar identiteitsgebonden en niet-identiteitsgebonden organisaties. Ruim de helft (veertien) van de gesubsidieerde LJO's is identiteitsgebonden (verbonden aan een kerkelijke of religieuze stroming). De doelgroep van elf van deze organisaties bestaat in eerste instantie uit jeugd en jongeren van de eigen achterban. De overige drie zijn breder gericht en hun doelgroep bestaat niet alleen uit jongeren van één specifieke identiteit. Naast deze identiteitsgebonden LJO's zijn er drie organisaties die zich specifiek richten op jongeren met een handicap en zeven algemene jongerenorganisaties (met een meer integrale doelgroep) die subsidie ontvangen.

De LJO's hebben een stichtings- of verenigingsvorm en ze verschillen naar de aard van het lidmaatschap. Zes organisaties kennen directe leden: deelnemers sluiten zich direct bij de landelijke organisatie aan en staan ook daar ingeschreven. Eén van deze LJO's is een organisatie met veel lokale afdelingen, de andere vijf hebben geen of een heel kleine afdelingsstructuur. Dertien organisaties kennen een vorm van getrappt lidmaatschap. Bij de landelijke organisatie zijn lokale (en eventueel regionale) afdelingen aangesloten: de deelnemers sluiten zich aan bij de afdelingen en zijn via die afdelingen aangesloten bij de landelijke organisatie. Vijf LJO's kennen beide vormen van lidmaatschap: een deel van de leden is (via landelijke activiteiten) direct lid van de landelijke organisatie, terwijl de rest via de lokale organisaties lid is of (in één geval) via een klein aantal andere afdelingen van een hoofdorganisatie. De laatste organisatie heeft zelf geen lokale afdelingen. Het percentage directe leden van deze organisaties is in de meeste gevallen relatief klein.

Tabel 4.1 Soort organisatie

	Aantal
identiteitsgebonden	14
gehandicapten	3
niet identiteitsgebonden	7
Totaal	24

Tabel 4.2 Soort lidmaatschap

	Aantal
direct	6
getrapt	13
beide	5
Totaal	24

Omvang

De gesubsidieerde LJO's vertonen grote verschillen naar aantallen geregistreerde leden beneden de 26 jaar. Voor drie LJO's (de organisaties voor gehandicapte jongeren) geldt de ondergrens van 750 leden uit subsidieregeling niet: ze blijven daar (ver) onder. Voor alle andere organisaties die voor 2001 een instellingssubsidie ontvangen, geldt de ondergrens wel. Tien LJO's blijven tussen de grenzen van 750 en 5.000 geregistreerde leden die gelden voor de toekenning van de basissubsidie. Elf LJO's hebben meer dan 5.000 geregistreerde leden en ontvangen naast de basissubsidie nog een bedrag per lid.

Tabel 4.3 Aantal leden

	Aantal
minder dan 750 (basissubsidie)	3
750 tot 5.000 (basissubsidie)	10
meer dan 5.000 (basissubsidie+bedrag per lid)	11
Totaal	24

Om de omvang van de organisaties te vergelijken, is er ook een indeling naar vrijwilligers-aantallen mogelijk. Die indeling is vergelijkbaar met die naar ledenaantallen, maar er is wel een verschil tussen organisaties met lokale afdelingen en organisaties met weinig of geen lokale afdelingen. Bij de organisaties met lokale afdelingen komt een indeling naar vrijwilligers-aantallen nagenoeg overeen met die naar ledenaantallen. De (kleine) organisaties die alleen een basissubsidie ontvangen, hebben 350 tot 1.500 vrijwilligers, de organisaties die naast de basissubsidie een bedrag per lid ontvangen hebben meer dan 1.500 vrijwilligers. Bij de organisaties met weinig of geen lokale afdelingen is dezelfde overeenkomst te zien tussen

aantallen leden en vrijwilligers, alleen zijn de totale aantallen vrijwilligers die worden ingezet lager dan bij de andere organisaties.

Activiteiten

Op welk werkterrein liggen de activiteiten van de LJO's? Ook hier is er weer een verschil tussen de organisaties met lokale afdelingen en zonder lokale afdelingen. De activiteiten van enkele organisaties met weinig tot geen lokale afdelingen spelen zich in de eerste plaats af op het terrein van de belangenbehartiging en ontmoeting en discussie met jongeren in een vergelijkbare situatie. Daarnaast is er een organisatie die zich deels richt op kampwerk en jeugdvakantiewerk en op educatie en vorming. Tenslotte is er een organisatie die zich vooral richt op het opleiden van jongeren in zang en dans en het organiseren van tournees voor deze jongeren. De landelijke bureaus van deze organisaties richten zich met name op:

- de organisatorische en administratieve ondersteuning van de activiteiten;
- het ondersteunen van de vrijwilligers en van de jongeren die deelnemen in werkgroepen, de interne en externe communicatie en PR;
- het zorgdragen voor de financiële en de organisatorische continuïteit.

Vooraf dat laatste wordt door enkele respondenten benadrukt in verband met het grote verloop dat er soms is in vrijwilligers en deelnemers aan werkgroepen.

Bij de organisaties met lokale afdelingen en/of getrappt lidmaatschap moet er een verschil gemaakt worden tussen de activiteiten van de lokale en de landelijke organisatie. De lokale organisaties van de identiteitsgebonden LJO's zijn gericht op een breed scala van activiteiten, variërend van vorming en educatie, vrije tijdsbesteding via creativiteit, (in sommige gevallen) muziek of sport en spel, gezelligheidsbijeenkomsten en (in sommige gevallen) weekenden of kampen. De niet-identiteitsgebonden organisaties met lokale afdelingen wijken hier voor een deel van af. Twee organisaties richten zich vooral op vrijetijdsbesteding via sport en spel en weekenden en kampen. Een andere organisatie is op lokaal niveau vooral gericht op beheer en onderhoud van speeltuinen en speelgelegenheden. Verder is er één organisatie waar men zich op lokaal niveau vooral bezighoudt met vorming en educatie van en belangenbehartiging voor jonge agrariërs.

De landelijke tak van de LJO's met lokale afdelingen houdt zich in vrijwel alle gevallen bezig met activiteiten die het lokale en regionale werk faciliteren, ondersteunen, coördineren en aanvullen. Die werkzaamheden omvatten, kort samengevat:

- ondersteuning van het bestuur;
- ondersteuning, consultancy en advies voor de lokale en regionale afdelingen;
- kadervorming en training van vrijwilligers;
- het ontwikkelen en aanleveren van werkmateriaal en werkvormen voor de lokale groepen;

- het organiseren van regionale en landelijke vergaderingen, ontmoetingen, activiteiten en evenementen;
- het verzorgen van de interne communicatie (via verslagen, bladen, nieuwsbrieven);
- het verzorgen van de externe communicatie, PR en informatie.

Enkele (met name grotere) organisaties richten zich daarnaast ook op bredere belangenbehartiging en de ontwikkeling van algemeen beleid op het terrein van jeugd en jongeren. Verder zijn er ook onder de organisatie met lokale afdelingen enkele die zich op landelijk niveau bezighouden met het organiseren van kampen en jeugdvakanties. Bij twee LJO's bestaat een belangrijke functie van de landelijke organisatie eruit dat zij de rijkssubsidie (geheel of gedeeltelijk) verdelen onder de aangesloten verenigingen of afdelingen.

Maatschappelijk functie

Het werkgebied van de LJO's is het vrijwillig jeugd- en jongerenwerk. De organisaties bereiken met hun activiteiten een groot aantal kinderen en jongeren. Als we alleen kijken naar het aantal geregistreerde leden van de gesubsidieerde LJO's, dan ligt dat op circa 500.000.

De LJO's verzorgen de opvang van jeugdigen en jongeren binnen hun aanbod van voorzieningen en activiteiten en trachten op die manier zorg te dragen voor een prettige, aangename jeugd¹. Ze trekken jongeren aan door middel van ontspanningsactiviteiten en binnen die activiteiten ontmoeten de jongeren anderen van buiten de directe omgeving van gezin of school. In de activiteiten en in de ontmoeting met anderen leren de jongeren samenwerken en ze leren rekening met anderen te houden. Ze maken door hun deelname aan activiteiten deel uit van een netwerk, waarbinnen de jongeren ondersteuning kunnen vinden bij hun begeleiders en bij elkaar in gesprekken, door het beschikbaar gestelde materiaal of door het volgen van trainingen. Er is sprake van een beschermde omgeving, waar de jongeren zich thuis kunnen voelen en kunnen experimenteren en hun grenzen ontdekken, een omgeving waarbinnen zij door elkaar en hun begeleiders kunnen worden gecorrigeerd op ongewenst gedrag.

Het werk van de LJO's houdt ook een vormingsaspect in. In de activiteiten en het contact met leeftijdgenoten kunnen de jongeren zich ontplooien, worden ze zich bewust van zichzelf en hun maatschappelijke omgeving, worden normen en waarden overgedragen en doen ze vaardigheden op voor de volwassenheid. De structuur van de organisaties zelf biedt nog extra mogelijkheden voor ontplooiing. Het kader van de LJO's wordt ook voornamelijk binnen de eigen organisatie opgebouwd. Jongeren die deelnemen worden op den duur zelf vrijwilliger, begeleider of bestuurslid. Zij gaan in een aantal gevallen ook weer deel uitmaken van het kader van volwassenenorganisaties.

In hun basisactiviteiten sluiten de organisaties die subsidie ontvangen dus vooral aan bij het VWS-beleidsthema participatie en integratie van jongeren en verzorgen ze een preventieve

¹ Zie ook: Vermeulen, S. *Het belang van het jeugdwerk*. Uit: VUGA-Handboek Jeugdbeleid.

functie. Daarnaast zijn het allemaal organisaties die werken met vrijwilligers en die ook trachten het vrijwilligerswerk te stimuleren (een ander VWS-beleidsthema). De meeste LJO's doen dat ten behoeve van hun eigen organisatie, enkele LJO's proberen (veelal in projecten) ook het vrijwilligerswerk buiten hun eigen organisatie te stimuleren.

Deze algemene functies worden door alle LJO's in meer of mindere mate vervuld, maar er zijn wel wat accentverschillen. De organisaties voor gehandicapte jongeren en de organisaties die zich vooral ook met belangenbehartiging voor de iets oudere jongeren bezighouden, zijn vooral gericht op de participatie en de integratie van hun specifieke doelgroep in de maatschappij. De identiteitsgebonden organisaties zijn in eerste instantie gericht op participatie en integratie in de kerkelijke/religieuze gemeente of groep en van daaruit op participatie in het maatschappelijk leven.

De LJO's verschillen ook in de mate waarin jongeren zelf een rol spelen bij het opzetten, vormgeven en uitvoeren van activiteiten; in de mate waarin zij deelnemer of initiatiefnemer zijn. Bij enkele LJO's worden de activiteiten heel sterk door jongeren zelf gedragen, bij andere spelen oudere vrijwilligers een belangrijker rol. Die verschillen worden onder andere veroorzaakt door de leeftijd van de jongeren waar men zich op richt en met de aard van de organisatie. Zijn de deelnemers wat ouder (meer dan vijftien, zestien jaar oud) dan hebben zij vaak meer invloed op de activiteiten en op de organisatie; zijn de deelnemers jonger, dan spelen oudere vrijwilligers vaak ook een rol. Daarnaast is vooral bij de identiteitsgebonden LJO's de eigen inbreng van jongeren soms ook afhankelijk van de hiërarchische structuren binnen de eigen en binnen de kerkelijke organisatie.

Ten slotte zijn er ook verschillen in de mate waarin de LJO's kwetsbare groepen of jongeren met een uitvalrisico (zoals allochtonen of jongeren in achterstandsituaties) bereiken. Als we de organisaties voor gehandicapte jongeren hier even buiten beschouwing laten, dan zijn de meeste groepen vooral gericht op jongeren die niet tot de risicogroepen gerekend worden. De meesten zijn ook sterk op de eigen identiteitsgroep gericht en niet of veel minder op groepen daarbuiten. Slechts enkele LJO's richten zich in hun reguliere activiteiten op jongeren uit kwetsbare groepen. Er zijn er echter wel meer die de betreffende doelgroep van het jeugdbeleid via projectactiviteiten proberen te bereiken.

Samenwerking

De LJO's vallen allen onder de algemene noemer jeugd- en jongerenwerk. Ze vertonen op onderdelen overeenkomsten in hun werkzaamheden. Elke organisatie benadrukt de eigen identiteit en doelstelling die enerzijds tot uiting kunnen komen in de inhoud van het werk dat wordt uitgevoerd en anderzijds in de doelgroep waarop men zich richt. Er zijn binnen de totale groep wel duidelijke verwantschappen te ontdekken, zoals bijvoorbeeld tussen de grote organisaties met een integrale doelgroep en tussen de organisaties voor gehandicapte jongeren. Daarnaast zijn er de kerkelijk/religieuze LJO's die vooral inhoudelijk verwantschap vertonen. De meeste vertegenwoordigers van deze organisaties benadrukken echter dat zij zich

door hun specifieke identiteit en doelgroep onderscheiden van de andere. Er zijn binnen deze grote groep echter wel enkele organisaties die dicht bij elkaar staan.

De samenwerking tussen de LJO's is relatief beperkt buiten het overleg in NJG-verband. Ongeveer een kwart van de organisaties werkt af en toe samen in projecten en verder vindt er tussen ongeveer hetzelfde aantal (en deels dezelfde organisaties) wel eens uitwisseling van methoden, programma's of trainingen plaats. Het zijn de grotere organisaties die zich richten op een meer integrale, brede doelgroep (en niet op één specifieke doelgroep) die op deze terreinen nog het meest vaak samenwerken. Daarbij horen ook twee identiteitsgebonden organisaties die zich eveneens op een bredere doelgroep richten. Daarnaast zijn er enkele andere identiteitsgebonden organisaties die op beperkte schaal samenwerken met één of twee nauw verwante organisaties. Onder de organisaties voor gehandicapte jongeren zijn er twee die intensief samenwerken en faciliteiten delen. Een aantal organisaties benadrukt in dit verband dat de eigen identiteit heel belangrijk is – niet alleen voor de centrale organisatie, maar ook voor de eigen achterban. De leden en vrijwilligers zijn in de eerste plaats in de eigen organisatie geïnteresseerd en daarbinnen in de omgang met elkaar. Samenwerking met andere organisaties heeft, volgens de respondenten, geen prioriteit voor hen.

4.2 De instellingssubsidie: de huidige regeling

Zoals hiervoor al is vermeld, ontvangen dertien LJO's de basissubsidie en elf LJO's de basis-subsidie aangevuld met een bedrag per lid. Door de wijziging van de subsidieregeling per 1 januari 2001 zijn er, voor zover we hebben kunnen nagaan, ongeveer net zoveel LJO's die er in subsidie op vooruit zijn gegaan ten opzichte van de vorige regeling als LJO's die er op achteruit zijn gegaan.

Gezien de problemen die er zijn ontstaan rond de toekenning van de subsidie en de telling van de leden, is het belangrijk om vast te stellen hoeveel organisaties kunnen voldoen aan de eisen met betrekking tot de ledenaantallen. Acht LJO's kunnen (voor al hun leden) aan alle voorwaarden van de regeling voldoen. Zes LJO's die alleen een basissubsidie ontvangen, zeggen dat ze eigenlijk meer leden hebben dan er volgens de voorwaarden van de regeling geregistreerd staan. Omdat ze ook met de extra leden niet boven de 5.000 ledengrens uitkomen, doen ze slechts beperkte moeite om voor deze overige leden aan alle voorwaarden te voldoen. De tien overige LJO's kunnen niet helemaal of slechts voor een deel van hun leden aan de voorwaarden voldoen.

Tabel 4.4 Voldoen LJO's aan de eisen van de subsidieregeling?

	basissubsidie	basissubsidie+ bedrag per lid	totaal
helemaal	5	3	8
alleen voor basissubsidie	6		6
niet helemaal/alleen voor een deel van de leden	2	8	10
Totaal	13	11	24

Als ze niet voor alle leden aan de eisen kunnen voldoen, met welke voorwaarden hebben de LJO's dan de meeste moeite? Vijftien respondenten vertellen dat zij niet centraal beschikken over de individuele wilsverklaringen van alle leden. Dit zijn organisaties met lokale afdelingen en een getraptd lidmaatschap. De wilsverklaringen moeten worden verzameld via de aangesloten lokale organisaties, die voor een deel onvoldoende meewerken aan het achterhalen van die wilsverklaringen. Negen LJO's vertellen problemen te hebben met de koppeling van de contributie aan het individuele lid. Volgens die organisaties is het moeilijk om de leden bovenop hun normale bijdragen en contributies nog eens extra contributie voor het landelijke werk te laten betalen. Enkele respondenten merken daarbij op dat hun vorm van jeugdwerk in principe open toegankelijk moet zijn en dat extra contributies daar afbreuk aan doen. Voor het inzamelen van de contributie zijn zij net als voor de wilsbeschikkingen afhankelijk van de medewerking van de lokale afdelingen. De contributies voor de geregistreerde leden worden voor een deel van de LJO's nu door de afdelingen overgemaakt of door de kerkelijke gemeenten waarvan die afdelingen deel van uitmaken. Enkele LJO's hanteren een rekening courantsysteem, waarbij de over te dragen subsidie wordt verrekend met aan de afdelingen in rekening te brengen kosten.

4.2.1 Het oordeel van de LJO's over de instellingssubsidie

In de interviews met vertegenwoordigers van de LJO's is gevraagd naar de plus- en minpunten van de huidige regeling met betrekking tot de instellingssubsidie. In deze paragraaf wordt de beoordeling van de LJO's samengevat. We bespreken eerst het principe van de huidige regeling, waarin de telling van leden een belangrijke rol speelt. Daarna gaan we in op de inrichting van de regeling en vervolgens op de uitvoering.

Principe

Over het algemeen hebben de geïnterviewden er geen moeite mee dat een meting van het bereik van de organisaties onderdeel uitmaakt van de voorwaarden van de subsidieregeling. Zeventien organisaties kunnen zich ook vinden in de telling van de ledenaantallen als criterium voor dat bereik. Overigens geeft een deel daarbij aan dat dit criterium net zo

verdedigbaar is als een ander criterium (bijvoorbeeld aantal vrijwilligers, aantal deelnemers aan activiteiten of aantal producten). De respondenten die het criterium ledenaantal geen goed criterium vinden, zijn vooral afkomstig van LJO's met een getrapd lidmaatschap. De grootte van de organisatie en de vraag of er alleen een basissubsidie of ook een bedrag per lid wordt ontvangen, is niet van invloed op de beoordeling van het ledenaantal als criterium. Grote LJO's zijn het net zo vaak eens met het criterium als kleine.

Inrichting

De manier waarop de huidige regeling voor de instellingssubsidie is ingericht, is echter een groter probleem voor de LJO's. Het overgrote deel van de LJO's is daarover ontevreden. Eigenlijk zijn alleen organisaties met direct lidmaatschap positief over de inrichting van de subsidieregeling. De andere organisaties zijn negatief.

Tabel 4.5 oordeel over de inrichting van de subsidieregeling?

	direct lidmaatschap	getrapd lidmaatschap*	totaal
positief	5	0	5
negatief	1	17	18
Totaal	6	17	23**

* inclusief organisaties met getrapd én direct lidmaatschap

** de vertegenwoordiger van één organisatie sprak zich hier niet duidelijk over uit

De kritiek spitst zich toe op twee punten: het plafond in de regeling en de definitie van het lidmaatschap. Het subsidieplafond bepaalt de hoogte van de basissubsidie en van het aanvullende bedrag per lid. Vrijwel alle organisaties klagen erover dat het plafond al jaren op dezelfde hoogte ligt, niet meegroeit met de gestegen kosten² en een te beperkt bedrag oplevert om de werkzaamheden uit te kunnen voeren, die men wil uitvoeren. Het subsidieplafond brengt daarnaast voor met name de LJO's die naast een basissubsidie ook een bedrag per lid ontvangen onzekerheden met zich mee. Groei van andere LJO's of het toekennen van subsidie aan nieuwe LJO's kan grote schommelingen in de hoogte van hun subsidie teweeg brengen tussen twee opeenvolgende jaren en daardoor de voortgang van het werk sterk beïnvloeden. De grote LJO's worden het hardst geraakt door die schommelingen. Vooral zij zijn dan ook negatief over dit aspect van de regeling.

De definitie van het lidmaatschap roept eveneens veel kritiek op bij een aantal LJO's. Leden moeten jonger dan 26 jaar zijn, ze moeten bij de LJO als lid geregistreerd staan, er moet tenminste f10,- per jaar voor of door de jongere aan de LJO zijn betaald en de leden moeten

² vws merkt in dit verband op dat bij de jaarlijkse vaststelling van het subsidiebedrag prijsindexering wordt toegepast.

zich uitdrukkelijk als lid hebben opgegeven. Een vijftal organisaties heeft geen moeite met deze definitie. Dat zijn allemaal organisaties met direct lidmaatschap die aan alle voorwaarden van de regeling kunnen voldoen. De rest heeft wel moeite met de definitie, vooral vanwege de bepalingen met betrekking tot de contributie en de wilsverklaringen uit de subsidie-regeling. Een vorm van getrapd lidmaatschap en ledenadministratie is daarmee niet meer mogelijk, terwijl die volgens de respondenten beter past bij de structuur van hun organisatie. Enkele organisaties benadrukken daarbij dat zij geen verenigingsvorm maar stichtingsvorm kennen en dus geen directe leden kunnen hebben. Er zou een aanpassing van de statuten nodig zijn om aan de voorwaarden te voldoen. Onduidelijkheid bestaat er verder over de contributie die voor of door de leden moet worden overgemaakt. Zoals we hiervoor al hebben geconstateerd, is de koppeling van de contributie met het lidmaatschap in een aantal gevallen niet te maken, omdat de gelden door afdelingen of door kerkelijke gemeenten worden overgemaakt. Ten slotte werpen enkele respondenten de vraag op wanneer er sprake is van rechtsgeldige wilsverklaringen: mogen jongeren zelf een handtekening zetten of moet dat als ze jonger dan achttien zijn door hun ouders gebeuren?

Werkbaarheid voor de LJO's

De ledenadministratie met bewijsstukken van wilsverklaringen en contributie is voor een deel van de organisaties erg complex. Hoewel enkele respondenten van LJO's met direct lidmaatschap opmerken dat het op orde brengen van de ledenadministratie volgens de voorwaarden van de regeling een ingrijpende en kostbare zaak is geweest, zijn het de LJO's met getrapd lidmaatschap die er de meeste problemen mee ondervinden. De afstand tot de leden is vaak groot. Enkele respondenten wijzen er in dit verband op dat die afstand de afgelopen jaren groter is geworden door het decentralisatiebeleid van de overheid. Regionale en provinciale lagen in de organisatie zagen in het decentralisatieproces de subsidiemogelijkheden op provinciaal niveau soms sterk afnemen, waardoor op het niveau tussen de landelijke en de plaatselijke organisatie een deel van de ondersteuning wegviel. Door de grote afstand tot de leden zijn de LJO's afhankelijk van bestuursleden en vrijwilligers op het lokale niveau voor het verzamelen van NAW-gegevens, contributie en wilsverklaringen. Om ervoor te zorgen dat de gegevens van de leden centraal worden aangeleverd, zijn vaak intensieve campagnes onder de plaatselijke afdelingen nodig, waarbij herhaaldelijk moet worden gerappelleerd en ook afdelingen bezocht moeten worden om de noodzaak van de aanlevering van de gegevens uit te leggen. De respondenten vertellen daarbij dat de interesse van de vrijwilligers vooral ligt bij het begeleiden en uitvoeren van activiteiten en het verzamelen van de gegevens voor vws bij hen geen prioriteit krijgt. Ondanks de geïnvesteerde tijd en geld worden toch niet alle leden volgens de voorwaarden van de regeling geadministreerd. Het opzetten en onderhouden van een ledenadministratie is daarom een kostbare zaak en gaat volgens de respondenten ten koste van de producten. Het betreft volgens de respondenten ook geen éénmalige investering: er zijn heel veel mutaties per jaar en tussen de jaren en het schakelen tussen het

landelijke en het lokale niveau blijft problematisch. Het is dan ook een grote klacht van de LJO's dat deze exercitie elk jaar moet plaatsvinden en dat de investeringen die zij moeten doen voor het verzamelen van alle gegevens steeds opnieuw een druk op het werk van de organisatie legt. Het is dan ook niet vreemd dat organisaties die alleen een basissubsidie ontvangen erop gericht zijn om in ieder geval de ondergrens van 750 leden goed geadmineistreerd te krijgen en dat zij minder moeite doen voor het resterende deel. De LJO's die ook een bedrag per lid ontvangen, verkeren niet in deze positie en zien zich gedwongen om hun administratie voor alle leden op orde te krijgen.

Uitvoering door VWS

Volgens een aantal respondenten gaat de sterke nadruk op de ledenregistratie ten koste van de aandacht voor de inhoud van het werk. De wijzigingen in het systeem met ledentellingen hebben geleid tot een *'strengere controle'*, een *'sterk bureaucratische afhandeling'* en een *'verjuridisering'* van het systeem geleid. VWS houdt zich, volgens de LJO's, vooral bezig met het tellen van de leden. De activiteitenplannen van de organisaties spelen in de beoordeling slechts een ondergeschikte rol, zo menen de respondenten. Vrijwel elke respondent merkt op dat het contact met VWS over het werk dat wordt uitgevoerd, na de decentralisatie van het beleid begin jaren negentig, erg beperkt is geworden en vooral een formeel karakter heeft gekregen. Zij zouden een intensiever contact over de inhoud van het werk dat ze uitvoeren op prijs stellen.

Overigens leggen de definitie van het lidmaatschap en de nadruk van VWS in de uitvoering van de regeling op het tellen van de leden niet alleen beperkingen op aan de LJO's. Als de focus helemaal op ledenaantallen is gericht en er geen aandacht is voor de aard van de activiteiten of voor de wijze van de deelname, dan telt een lid dat alleen een tijdschrift ontvangt op dezelfde manier mee als een lid dat intensief deelneemt aan activiteiten. Dit opent mogelijkheden voor strategisch gedrag bij de LJO's. Aangezien de LJO's binnen de beperkingen van het plafond van de subsidieregeling van elkaar afhankelijk zijn, leidt dit tot wantrouwen ten opzichte van de zuiverheid van elkaars registratie- en wervingsactiviteiten, zoals wanneer *'de kerk een blik leden opentrekt en daarvoor de contributie betaalt'* of *'leden, die verder niet aan activiteiten deelnemen, worden geworven met een soort kortingskaart'*.

Het eindoordeel van de geïnterviewden over de huidige regeling met betrekking tot de instellingssubsidie is verdeeld. Slechts vijf organisaties zijn positief over de huidige regeling en dat zijn allemaal LJO's met direct lidmaatschap. Buiten het feit dat sommigen van hen een inhoudelijke reactie op hun activiteitenplannen missen, kunnen deze organisaties leven met de huidige regeling. Zes organisaties hebben weliswaar problemen met de inrichting van de regeling en met de tijd, energie en de kosten die gemoeid zijn met de registratie van de leden, maar zijn toch gematigd positief, omdat zich binnen de huidige regeling verzekerd weten van

de basissubsidie. Dit zijn allemaal LJO's die niet in aanmerking komen voor een vergoeding per lid. De overige dertien LJO's hebben een negatief eindoordeel over de regeling.

Tabel 4.6 Eindoordeel over de subsidieregeling?

	direct lidmaatschap	getrapt lidmaatschap*	totaal
positief	5		5
positief want basissubsidie verzekerd		6	6
negatief	1	12	13
Totaal	6	17	24

* inclusief organisaties met getrapt én direct lidmaatschap

4.3 De projectsubsidie

Bij de toekenning van de projectsubsidies is er sinds 1 januari 2000 sprake van een projecten-tender: als de aanvragen het totaal voor projecten beschikbare budget overschrijden, worden die projecten gehonoreerd die het best binnen het beleid vallen. De beleidsthema's die de afgelopen jaren voor de projecten zijn geformuleerd, zijn afgeleid uit de Welzijnsnota 1999-2002 en betreffen:

- de participatie door jeugdigen;
- het bevorderen van vrijwilligerswerk door jongeren;
- de sociale integratie en ondersteuning van kwetsbare groepen.

Daarnaast dienen de projecten aan een aantal voorwaarden te voldoen:

- gericht te zijn op bevordering van maatschappelijke participatie of integratie of op het tegengaan van maatschappelijke uitval van jongeren;
- de eigen initiatieven van jongeren te bevorderen of hen in staat te stellen door hen ervaren problemen in het aanbod van activiteiten voor jongeren aan te vatten;
- innovatief te zijn;
- landelijke betekenis te hebben.

Met betrekking tot de aanpak worden de projecten verder beoordeeld op de volgende aspecten: consistentie, realiteitswaarde, professionaliteit en samenwerking.

Negentien LJO's hebben binnen het huidige tendersysteem subsidie voor projecten aangevraagd. De vijf organisaties die geen aanvragen indienden, zijn allemaal kleine LJO's. Ze hebben tussen de 750 en de 5.000 leden en ontvangen een basissubsidie. Eén van hen heeft geen projectgelden aangevraagd, omdat men door een grondige interne reorganisatie minder aandacht aan projecten kon besteden. De andere LJO's zijn óf relatief nieuw binnen de

regeling, óf hebben in de nieuwe regeling hun basissubsidie fors zien toenemen. Zij richten zich in eerste instantie op hun basisactiviteiten en zijn (nog) niet toegekomen aan het schrijven van projectaanvragen.

Veertien organisaties hebben ook daadwerkelijk projectsubsidie toegekend gekregen binnen het tendersysteem, vijf niet. Die vijf organisaties zagen hun projectvoorstellen voor 2001 afgewezen worden. Zij deden voor 2002 geen beroep op de regeling. Net als de organisaties die helemaal geen projectsubsidie aanvroegen, zijn dit allemaal LJO's met ledenaantallen die tussen de 750 en de 5.000 liggen. Drie van deze LJO's hebben besloten geen aanvragen meer in te dienen. Zij vinden het risico van afwijzing te groot en in geen verhouding staan tot de hoeveelheid werk, energie en tijd die er gestoken moet worden in het opzetten van een projectvoorstel, wat ten koste gaat van de vaste werkzaamheden van hun kleine organisatie.

Tabel 4.7 Aanvragen en afwijzingen in de projectentender

	totaal
helemaal geen aanvragen binnen projectentender	5
na afwijzing in 2001 geen aanvraag meer	3
na afwijzing in 2001 wel nog aanvraag	2
na toekenning in 2001 nog aanvragen	14
Totaal	24

* de vertegenwoordiger van één organisatie sprak zich hier niet duidelijk over uit

Principe

Slechts enkele organisaties zijn het met de overgang naar het tendersysteem die heeft plaatsgevonden niet eens. Zij betreuren het verlies van de 'zekere' projectgelden uit het vorige systeem, waardoor zij, zoals het geformuleerd wordt, "*een deel van hun subsidie zijn kwijtgeraakt*". Het grootste deel van de LJO's heeft echter geen problemen met het principe van de projectentender, waarin met andere projectvoorstellen wordt geconcurrereerd. Een deel van de respondenten noemt ook duidelijke pluspunten van het systeem. Men vindt het positief dat de aandacht wordt gevestigd op bepaalde specifieke beleidsthema's en dat er op deze manier een impuls wordt gegeven aan vernieuwing en aan samenwerking met andere organisaties. Daarnaast is men van oordeel dat de kwaliteit van de projecten toeneemt door de concurrentie binnen de tender. Ook merken enkele respondenten op dat het via de projecten mogelijk is om een deel van hun leden te interesseren voor thema's die buiten hun normale activiteiten vallen en voor samenwerking met jongeren en organisaties buiten hun eigen kring. De minpunten die worden opgenoemd, hebben vooral met de inrichting en de uitvoering van de regeling te maken.

Inrichting

Ruim de helft van de organisaties is negatief over de inrichting van de projectentender. Daarbij zijn er geen verschillen tussen de grote en de kleinere organisaties. De belangrijkste kritiek van de respondenten heeft betrekking op de beperkingen die voor de aanvragen zijn vastgesteld door de beleidsthema's waar ze binnen moeten vallen en de criteria waar ze aan moeten voldoen. Door enkele respondenten wordt geconstateerd dat die beleidsthema's niet aansluiten bij het werk van hun organisatie. Een thema als het bevorderen van vrijwilligerswerk door jongeren buiten hun eigen organisatie wordt problematisch genoemd door LJO's die zelf vrijwilligers zouden willen werven, omdat ze er gebrek aan hebben. Het thema kwetsbare groepen vormt een probleem voor de LJO's die door hun identiteit die kwetsbare groepen in hun gewone activiteiten ook niet kunnen bereiken. Een aantal anderen merkt op dat de beleidsthema's van VWS en de criteria niet voldoende duidelijk zijn en dat er daardoor een groot verschil in interpretatie kan bestaan tussen wat de subsidieverstrekker beoogt en wat de LJO's willen. De interpretatie van wat er tot de reguliere werkzaamheden van een LJO behoort en wat niet veroorzaakt regelmatig interpretatieverschillen. Een groot probleem vormt verder de interpretatie van het criterium dat een project innovatief moet zijn. Enkele respondenten merken op dat een project weliswaar succesvol kan zijn, maar na verloop van tijd niet langer innovatief. De projectsubsidie wordt dan stopgezet, waardoor ook de implementatie van het project in het reguliere werk in gevaar komt. De continuïteit van geslaagde projecten is daarmee in gevaar. Een belangrijk positief aspect van de regeling is overigens, volgens andere respondenten, dat er ook subsidies voor meerjarige projecten kunnen worden aangevraagd, waardoor er in ieder geval binnen de projecten een bepaalde voortgang en continuïteit verwezenlijkt kan worden.

Een ander genoemd probleem met de inrichting van de regeling voor projectsubsidies is de verdeling van de gelden over de drie beleidsthema's. De beschikbare subsidie wordt gelijk verdeeld over de drie thema's. De concurrentie binnen de verschillende thema's kan dus sterk verschillen, al naar gelang er veel of weinig aanvragen worden ingediend. Dit kan tot gevolg hebben dat een goed project wordt afgewezen omdat het thema wordt overvraagd, terwijl een kwalitatief veel minder project binnen een ander thema kan worden goedgekeurd. Volgens enkele respondenten doet dit weer afbreuk aan de kwaliteit van de tender als geheel.

Werkbaarheid voor de LJO's

Een zevental respondenten vindt het een bezwaar dat met het schrijven en opzetten van projectvoorstellen een grote hoeveelheid werk gemoeid is, terwijl het risico dat de aanvraag wordt afgewezen groot is. Het zijn vooral kleine LJO's die dit nadeel naar voren brengen. Hun landelijke bureau is vaak minimaal bezet en de in het opstellen van een aanvraag geïnvesteerde tijd is in vergelijking met hun mogelijkheden onevenredig groot. Het gaat ten koste van andere activiteiten en een afwijzing is dan extra moeilijk te verantwoorden. Hiervoor hebben we al gezien dat enkele van deze organisaties om die reden geen projectvoorstellen

meer indienen. Hoewel ook grotere organisaties de verhouding tussen de te investeren tijd en het afwijksrisico te groot vinden, wordt door een aantal respondenten opgemerkt dat grote organisaties binnen de projectentender toch in het voordeel zijn. Zij hebben meer professioneel personeel in dienst en zijn daardoor beter in staat mensen tijdelijk vrij te maken voor het opzetten van projecten en het aanvragen van projectsubsidie. Ze kunnen daardoor beter uitgewerkte, maar ook meer projectaanvragen indienen. De grote LJO's hebben daardoor meer kans dat één of meer van hun aanvragen wordt gehonoreerd. Een strategie waarbij veel aanvragen worden ingediend kan dan lonend zijn, bevestigde een respondent wiens organisatie zo te werk ging.

Uitvoering door VWS

Bij de uitvoering van de procedures voor de projectentender maakt VWS ook een ontwikkeling door, zo vonden de geïnterviewden. In de vorige beoordelingsronde waren de LJO's nog erg ontevreden over de in hun ogen gebrekkige argumentatie van de afwijzingen. Veel organisaties tastten in het duister over de vraag waarom voor het ene project subsidie was toegekend en voor het andere niet. In de subsidieronde van 2001 is er door VWS en door de uitvoerder van de projectentender meer aandacht besteed aan het uitleggen van het beoordelingssysteem en de weging van de projecten en van de argumenten voor een afwijzing. Een verbetering, vond een groot deel van degenen die eerder ontevreden waren.

In eerste instantie was er ook onvrede over de termijn waarop de procedures werden afgerond en de toekenning plaatsvond. Nu werd er opgemerkt dat VWS die termijn inmiddels vervroegd had, waardoor er eerder zekerheid was over de toekenning en men de start van een toegekend project beter kon voorbereiden. Er blijven echter nog wel bezwaren kleven aan de beoordelingstermijn. Zo werd door een respondent naar voren gebracht dat de procedure zoals die nu is, het flexibel opzetten van projecten tegengaat. De LJO's moeten eigenlijk eind 2001 al gaan nadenken over projecten die zij in 2003 willen gaan uitvoeren. Een ander merkte op dat de procedure te lang duurt, wanneer een organisatie projectideeën door een jongeren laat ontwikkelen en die jongeren eigenlijk ook de projectuitvoering zouden moeten doen: *“Die jongeren willen meteen aan de slag, maar tegen de tijd dat de subsidie is toegekend hebben ze al hun oorspronkelijke enthousiasme verloren”*.

VWS heeft inmiddels ook het format waaraan projectaanvragen moeten voldoen aangepast. Dat wordt eveneens door enkele geïnterviewden als een verbetering gezien. De meningen hierover zijn echter verdeeld. Het format is misschien duidelijk, maar tegelijk wordt door enkele respondenten opgemerkt dat de regeling daarmee heel formeel is geworden en dat de manier waarop een aanvraag opgezet en geformuleerd wordt heel belangrijk is. Het ligt dan voor de hand dat LJO's hun aanvragen naar het format toe gaan schrijven. Als een LJO er bedreven in raakt een aanvraag zo te formuleren als VWS het graag ziet, neemt de kans op toekenning toe, zo denkt men. Degenen die daar minder goed in zijn, zullen eerder worden afgewezen.

4.4 Een nieuwe regeling

In deze laatste paragraaf gaan we in op mening van de vertegenwoordigers van de LJO's over de gewenste verandering van de subsidieregeling.

De instellingssubsidie

Hiervoor is geconstateerd dat een deel van de respondenten vindt dat bij de toekenning van de instellingssubsidie de nadruk heel sterk op het tellen van de ledenaantallen is komen te liggen en dat dit ten koste is gegaan van een beoordeling van de inhoud van het werk. De meningen over de vraag of in een nieuwe regeling vooral het bereik van de LJO's als basis voor de subsidietoekenning moet dienen, of dat ook de inhoud van het werk in een beoordeling betrokken moet worden, zijn verdeeld. Elf LJO's vinden dat de overheid in een nieuwe regeling alleen het bereik moet meten en dat er wel contact kan zijn over de inhoud, maar dat VWS die niet in de beoordeling van de subsidieaanvraag moet betrekken. De overige LJO's vinden dat er zowel aan het bereik als aan de inhoud aandacht besteed kan worden. Er is binnen deze twee groepen geen duidelijk onderscheid te ontdekken naar soort LJO: of een LJO klein of groot is, identiteitsgebonden of niet, direct lidmaatschap heeft of getrapt, maakt geen verschil voor de verdeling over de beide categorieën.

Tabel 4.8 Moet het bereik worden gemeten of de inhoud worden beoordeeld?

alleen het bereik meten	11
bereik en inhoud in de beoordeling betrekken	13
Totaal	24

Iedereen vindt dus dat het bereik van de organisaties gemeten moet worden. Dat bereik zou, volgens zeven respondenten, in een veranderde subsidieregeling precies zo moeten worden vastgesteld als in de huidige regeling: door middel van een ledentelling en volgens de definities die daarbij nu gehanteerd worden. Degenen die dit vinden, vertegenwoordigen voornamelijk organisaties met direct lidmaatschap die aan de eisen van de huidige subsidieregeling kunnen voldoen. Een groot deel (tien) van de organisaties vindt echter dat het bereik wél vastgesteld moet worden door de leden te tellen, maar dat daarbij dan soepeler criteria gehanteerd worden dan bij de huidige regeling het geval is. Dit zijn allemaal LJO's met (ook) getrapt lidmaatschap, die op dit moment niet voor alle leden aan de eisen van de subsidieregeling kunnen voldoen en veel werk moeten investeren in het verzamelen van de gewenste gegevens via hun afdelingen. Zij geven de voorkeur aan een systeem waarin de voorwaarden voor de wilsverklaringen en voor contributieverplichtingen zijn aangepast en niet alle gegevens op centraal niveau aanwezig hoeven te zijn, maar een deel van de administratie (de

wilsverklaringen met name) ook bij de afdelingen aanwezig mag zijn, of er gewerkt mag worden met door afdelingsleiders gesigneerde ledenlijsten. Drie organisaties vinden dat het bereik kan worden vastgesteld op een andere manier. Vier LJO's vinden dat het één of het ander mogelijk is. Die andere manier zou dan het tellen van het aantal vrijwilligers, van de deelnemers of van de afnemers van producten kunnen zijn.

Tabel 4.9 Hoe moet het bereik dan worden vastgesteld?

op dezelfde manier als nu	7
door leden te tellen maar met soepeler criteria	10
door leden te tellen of op een andere manier	4
op een andere manier	3
Totaal	24

Dertien respondenten vinden dat bij de toekenning van de instellingssubsidie zowel de inhoud als het bereik in de beoordeling betrokken moeten worden. Deze voorkeur is gebaseerd op de mening dat de LJO's onderling sterke verschillen vertonen in de aard van de activiteiten, het aantal activiteiten dat wordt georganiseerd en in de intensiviteit van de activiteiten. Er kunnen, volgens hen, grote verschillen zijn in wat er daadwerkelijk met de leden gedaan wordt, welke diensten er aan hen verleend worden en waar zij aan deelnemen. Daarom zou VWS niet alleen op het tellen van leden gericht moeten zijn, maar zou ook het kwalitatieve aspect aandacht moeten krijgen via de beoordeling van de activiteitenplannen en een meting van output (en eventueel, hoewel dat veel moeilijker is, van effecten) van het werk. Op die manier zou er meer rekening gehouden kunnen worden met de eigenheid van de LJO's, die nu met de ledentelling binnen een keurslijf zijn gedwongen dat de ene organisatie beter past dan de andere. Eventueel zou dat ook kunnen leiden tot het vaststellen van verschillende criteria voor verschillende LJO's.

De respondenten benadrukken daarbij echter dat een inhoudelijke beoordeling alleen mogelijk is als VWS haar doelstellingen en de criteria voor een dergelijke beoordeling helder vastlegt en ook een duidelijke visie formuleert op het jeugdbeleid en op de rol die de LJO's spelen daarin spelen. VWS zal daarover dan ook meer dan voorheen contact moeten zoeken met de LJO's, zodat er ook op het ministerie een beter beeld ontstaat van de aard en intensiviteit van de werkzaamheden die zij uitvoeren en van de verschillen tussen de organisaties.

Volgens de geïnterviewden zou de beoordeling van de LJO's bij een gecombineerde kwantitatieve en kwalitatieve aanpak ook niet door VWS alleen moeten geschieden. Er zouden vertegenwoordigers van de LJO's of de NJG of externe deskundigen bij betrokken moeten worden, eventueel in een daarvoor aan te stellen commissie. Enkele respondenten vinden overigens dat de NJG, als belangenbehartiger van de LJO's, juist buiten de beoordeling moet blijven om de onpartijdigheid te waarborgen.

Er zijn overigens ook enkele respondenten die nadrukkelijk bezwaar maken tegen een meer inhoudelijke beoordeling, omdat de LJO's daardoor hun autonomie zouden verliezen, terwijl zij vanuit hun eigen identiteit zouden moeten kunnen meewerken aan het realiseren van de doelstelling van het beleid. De thema's van de overheid zouden dan te veel benadrukt worden, terwijl die, doordat ze politiek bepaald worden, sterk wisselend kunnen zijn. Tevens spreken enkele vertegenwoordigers van kerkelijke LJO's hun angst uit dat VWS het kerkelijk jeugdwerk niet goed kan beoordelen.

Los van hun voorkeur voor een kwantitatieve of kwalitatieve beoordeling geeft een groot deel van de respondenten aan dat de subsidie in een nieuwe regeling voor meer jaren zou moeten worden toegekend. Dat geeft de LJO's meer zekerheid voor de continuïteit van het werk, de jaarlijkse fluctuaties in de subsidie worden daarmee beheersbaar gemaakt en het vermindert de administratieve last die het jaarlijks tellen van leden of het elk jaar opstellen van activiteitenplannen met zich meebrengt. Bij een toekenning voor meer jaren zou dan kunnen worden volstaan met één gedegen meting per drie of vier jaar en eventueel jaarlijkse globale beoordelingen van de voortgang van de activiteiten.

Een ander algemeen punt dat naar voren wordt gebracht, heeft betrekking op het plafond in de regeling. Dat zou moeten worden opgeheven om de afhankelijkheid van elkaar binnen de regeling te verminderen. Er zou ook meer rekening gehouden moeten worden met de toename van het aantal organisaties dat een beroep doet op de subsidieregeling. Als er nieuwe LJO's bijkomen die gesubsidieerd worden zou het beschikbare bedrag ook moeten stijgen, zodat 'oude' LJO's er in dat geval niet meteen op achteruitgaan.

De projectsubsidie

Een viertal respondenten is erg ontevreden over de huidige opzet van de projectentender. Zij zouden het liefst terug willen naar een systeem dat met het vorige vergelijkbaar is. Zij pleiten voor een vast projectdeel bovenop de instellingssubsidie. Dat projectdeel zou dan gebruikt moeten kunnen worden voor projecten die meer in het verlengde liggen van het eigen werk en die op innovatie van de reguliere werkzaamheden zijn gericht.

Voor de rest kunnen we in het algemeen stellen dat het grootste deel van de LJO's zich, mede door de aanpassingen in de procedures en de verbeterde argumentatie bij de toekenning en de afwijzing van aanvragen, zich wel kan vinden in de wijze waarop de huidige projectentender is opgezet. Toch is er ook in die gesprekken wel een aantal opmerkingen gemaakt over manieren waarop bepaalde punten van de tender zouden kunnen worden verbeterd.

Een aantal respondenten merkt op dat de verhouding instellingsdeel – projectendeel (respectievelijk 75 en 25 procent van het totale subsidiebedrag) op zich een goede verdeling is en ook zo zou kunnen blijven gehandhaafd. Slechts een enkeling merkt op dat het projectendeel iets zou moeten worden verhoogd of verlaagd.

De thema's en criteria waaraan een project moet voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie, zouden door VWS nog scherper moeten worden geformuleerd. De LJO's hebben dan meer duidelijkheid over wat VWS wil en de toetsing van de projecten aan de doelstellingen van VWS wordt erdoor vergemakkelijkt.

Een deel van de respondenten benadrukt dat het mogelijk moet blijven om langlopende projecten in te dienen. Het geeft iets meer ruimte om projecten succesvol te maken en het maakt uiteindelijke implementatie van geslaagde projecten in het reguliere werk beter mogelijk, omdat de organisatie zich aan het extra werk kan aanpassen.

Om (met name ook de kleinere) LJO's tegemoet te komen, die vinden dat ze onevenredig veel tijd moeten besteden aan het opstellen van aanvragen met een groot risico op afwijzing, wordt er voorgesteld om eerst een inventarisatie te maken van projectideeën. Die ideeën kunnen dan beoordeeld worden, waarna een besluit kan vallen welk idee daadwerkelijk tot een aanvraag zou kunnen leiden. Het is de vraag of een dergelijke beoordeling door VWS zou moeten gebeuren of binnen de NJG zou kunnen plaatsvinden.

Ten slotte vindt een deel van de respondenten dat de projectsubsidie wel moet blijven bestaan, ook wanneer er bij de instellingssubsidie meer inhoudelijk getoetst gaat worden.

5 DE NIET-GESUBSIDIEERDE LANDELIJKE JEUGDORGANISATIES EN DE SUBSIDIEREGELING

In het kader van het evaluatieonderzoek is in de interviewfase van het onderzoek ook een aantal telefonische gesprekken gevoerd met (en over) LJO's die in 2001 nog niet binnen de subsidieregeling vielen. In de eerste plaats is gesproken met een vertegenwoordiger van het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling Forum. Met hem is in algemene termen gesproken over allochtone landelijke jeugdorganisaties en over de vraag of en hoe zij binnen de subsidieregeling zouden kunnen vallen. Deze informatie diende, samen met de opmerkingen die in de gesprekken met sleutelinformanten over die organisaties gemaakt werden, als achtergrond voor de overige gesprekken. Daarna zijn in totaal zeven gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van landelijke jeugdorganisaties die in 2001 nog geen subsidie kregen, maar die wellicht wel binnen de doelstellingen van de regeling vallen. Onder deze zeven LJO's was er één voor autochtone jongeren van een specifieke kerkelijke gemeente. Deze organisatie heeft inmiddels al een beroep op de regeling gedaan en is op verzoek van VWS ook benaderd voor een telefonisch interview, vanwege de perikelen rondom de vraag of zij nu wel of geen instellingssubsidie zouden krijgen. De overige zes organisaties zijn organisaties voor allochtone jongeren, waarvan er twee een beroep op de regeling hebben gedaan. In dit hoofdstuk doen we verslag van de bevindingen uit de gehouden telefonische interviews. Daarbij gaan we allereerst in op de allochtone organisaties en bespreken hun organisatiestructuur, doelstellingen en activiteiten. Daarna behandelen we de vraag waarom zij tot november 2001 (nog) geen beroep hebben gedaan op de subsidieregeling landelijke jeugdorganisaties, of in dat kader nog geen subsidie hebben ontvangen. Tenslotte gaan we kort in op de case van de autochtone organisatie, om een beeld te krijgen van de verschillen tussen deze en de allochtone potentiële aanvragers.

5.1 De allochtone landelijke jeugdorganisaties

In het gesprek met Forum werd naar voren gebracht dat er niet erg veel allochtone landelijke jeugdorganisaties zijn. Er zijn enkele organisaties voor hoger opgeleiden (HBO- en universitaire studenten en afgestudeerden) met een landelijk bereik en enkele andere organisaties. De rest van de organisaties is vaak lokaal gebonden of vooral actief in de vier grote steden. Er zijn dus niet veel landelijke koepelorganisaties voor allochtone jongeren of organisaties die in hun activiteiten een landelijk bereik hebben.

De allochtone LJO's waarmee gesproken is, lijken wel een meer landelijk bereik te hebben. Van die LJO's is er één die zich richt op alle immigrantenjongeren. De andere richten zich in de eerste plaats op een specifieke etnische doelgroep (Turks, Marokkaans, Hindoestaans,

Surinaamse Bosnegers) of een combinatie van doelgroepen (Turks/Marokkaans) en in de tweede plaats op jongeren van buiten die groep. Vier organisaties richten zich vooral op jongeren in de leeftijd van 17 tot 35 jaar, hoewel zij in enkele van hun activiteiten (huiswerkbegeleiding, mentorprojecten) ook middelbare scholieren proberen te bereiken. De andere twee organisaties richten zich ook op kinderen en jongeren onder de 17 jaar. Deze laatste twee zijn overigens ook de twee organisaties die inmiddels een beroep op de subsidieregeling hebben gedaan.

Het merendeel van deze organisaties bestaat uit stichtingen. Er is één vereniging bij die in 2001 statutair is opgericht. Die vereniging beschikte al over een landelijk netwerk met een vaste kern van vrijwilligers en deelnemers. De formalisering van de verenigingsvorm met leden spoorde goed met de ontdekking van de subsidieregeling landelijke jeugdorganisaties, waar de nieuwe vereniging voor in aanmerking wil komen. De andere vijf organisaties zijn eigenlijk meer netwerkorganisaties. Zij hebben geen leden, maar onderhouden een netwerk van potentiële deelnemers van activiteiten die direct voor deelname benaderd worden, of die weer via anderen op de hoogte worden gebracht.

Het bereik van de organisaties verschilt: het loopt van circa 250 tot 1.500 personen in adresbestanden die worden gebruikt voor aankondigingen van activiteiten of voor het versturen van nieuwsbrieven. Het daadwerkelijke bereik is waarschijnlijk groter doordat degenen in het adresbestand weer anderen (familieleden, vrienden, kennissen) op de hoogte brengen van activiteiten en hen meenemen.

Slechts één van de organisaties (die deel uitmaakt van een grotere organisatie voor migranten in Nederland) heeft professionele medewerkers ter ondersteuning van het bestuur, van activiteiten en van projecten. De anderen hebben (nog) geen professionele medewerkers. Hun werkzaamheden en activiteiten worden vooral vormgegeven door landelijke bestuursleden (en in twee gevallen afdelingsbestuursleden) en deelnemers aan werkgroepen. Alle werkzaamheden worden dus door vrijwilligers gedaan, waarbij een respondent opmerkt dat de vrijwilligers wel allemaal hoger opgeleid zijn en de taken dus professioneel uitvoeren.

Deze organisaties hebben de participatie en de integratie van allochtone jongeren met behoud van de eigen identiteit in de Nederlandse maatschappij als voornaamste doelstelling. Zij richten zich vooral op verbetering van de positie van deze jongeren en de vorming van allochtone kaders. Daarnaast willen ze jongeren een eigen positie laten innemen op maatschappelijk, politiek en sociaal cultureel terrein.

De activiteiten van alle organisaties liggen voor een deel op het terrein van vorming, cultuur en ontspanning en ontmoeting. De organisaties die zich op de oudere jongeren richten, houden zich ook bezig met belangenbehartiging en toeleiding tot de arbeidsmarkt (banenmarkten, informeren over opleidingen en loopbanen). Voor scholieren organiseren zij huiswerkprojecten en voor risicjongeren mentorprojecten.

5.2 De werking van de subsidieregeling

Zoals hiervoor al geschreven, hebben twee van de allochtone LJO's inmiddels een subsidie-aanvraag ingediend. Een van de twee heeft te horen gekregen dat de subsidie waarschijnlijk wordt toegewezen. Deze organisatie bestaat al langere tijd, maar de landelijke taken worden uitgevoerd door vrijwilligers. Die vrijwilligers zijn veelal wel bereid om concrete ondersteuning te geven bij landelijke activiteiten. Het is echter veel moeilijker om vrijwilligers te vinden die coördinerende, beleidsmatige en bestuurlijke taken willen uitvoeren. Er is dus behoefte aan structurele subsidie om professionele ondersteuning voor de uitvoering van die taken in te huren. Deze organisatie voldoet aan de formele eisen van de subsidieregeling, maar de geïnterviewde vertegenwoordiger merkt wel op dat de landelijke registratie van leden en het opstellen van een activiteitenplan veel werk is. Bij de bestudering van het activiteitenplan viel op dat de organisatie goed op de hoogte was van de eisen van de regeling en van het format waarin de aanvraag gegoten moest worden. De aanvraag was niet veel anders van opzet dan die van de LJO's die al gesubsidieerd worden.

De andere organisatie die subsidie heeft aangevraagd, zag de aanvraag vooralsnog op formele gronden afgewezen: de aanvraag werd te laat (ongeveer vier weken na 1 april) ingediend. Dit tot grote frustratie van de aanvragers, die uiteindelijk op mogelijke andere subsidiebronnen werden gewezen, waar ze ook niet voor in aanmerking bleken te komen. De desbetreffende respondent vond de procedure en de voorwaarden voor het aanvragen van de subsidie landelijke jeugdorganisaties erg bureaucratisch, waarmee een *“frustrerend grote berg papier gemoeid is”*. Uit de opgestuurde informatie bleek dat deze organisatie veel meer moeite had om alle door VWS gewenste informatie in het juiste format te gieten voor een aanvraag.

De overige vier LJO's hadden nog geen beroep gedaan op de huidige subsidieregeling. Hun financiële middelen halen ze vooralsnog uit donateurbijdragen, projectsubsidies van andere fondsen, gemeentelijke subsidies voor lokale activiteiten en sponsoring.

Twee van de organisaties waren niet op de hoogte van het bestaan van de regeling. Eén van de vertegenwoordigers vertelde hierbij dat het ook moeilijk was voor deze relatief kleine vrijwilligersorganisaties om voldoende tijd en energie te steken in het uitzoeken van alle regelingen en het uitvoeren van alle bestuurlijke taken. De organisaties drijven op het werk van een kleine groep vrijwilligers die hun taken uitvoeren naast een studie of naast hun werk. Met hun beperkte tijd komen zij niet toe aan extra taken, zoals het uitzoeken van alle verschillende subsidiemogelijkheden.

Ook een andere respondent, van een organisatie die de regeling al wel kende, refereert hieraan. Hij stelde dat een organisatie van heel veel procedures op de hoogte moet zijn, moet weten dat een aanvraag vroeg moet worden ingediend en dat de procedures bureaucratisch zijn. De manier van werken in een kleine vrijwilligersorganisatie is daar niet op ingericht.

Een derde respondent vond de regels te specifiek en hij was van mening dat typische netwerkorganisaties moeilijk passen binnen allerlei subsidieregelingen die veel meer op vastomlijnde organisaties met leden gericht zijn.

De betreffende organisaties zouden misschien ook niet helemaal aan de voorwaarden kunnen voldoen. Ze kennen geen lidmaatschap, maar hebben wel bestuursleden, vrijwilligers en adreslijsten van potentiële deelnemers. Ze kennen ook geen contributie, ze vragen alleen soms een bijdrage bij deelname aan activiteiten. Enkelen van hen hebben een donateurbestand. Hun landelijke dekking is niet helemaal duidelijk. De organisaties zijn vooral opgestart vanuit de Randstad en hun bereik ligt nog steeds vooral daar, maar er is bij een paar organisaties inmiddels ook uitgebreid naar enkele grotere provinciesteden. Gezien de vrijstelling die zij binnen de voorwaarden voor het lidmaatschap kunnen krijgen, zal het voor enkele van deze organisaties wel mogelijk zijn het landelijke bereik te behalen. Vervolgens is het echter nog de vraag of deze relatief jonge organisaties die ook relatief klein zijn en sterk afhankelijk van het werk van enkele vrijwilligers, zover vooruit kunnen kijken als nodig is voor het aanvragen van de subsidie en ook een activiteitenplan kunnen opstellen dat inhoudelijk voldoet aan de voorwaarden van VWS.

5.3 Een autochtone nieuwe aanvrager

Er is nog één extra gesprek gevoerd met een autochtone organisatie die inmiddels ook een beroep op de subsidieregeling heeft gedaan. Het betreft hier een organisatie die vergelijkbaar is met de gesubsidieerde identiteitsgebonden LJO's. De organisatie heeft circa 1.400 leden en zou in aanmerking willen komen voor de basissubsidie. De leden zijn voor een groot deel aangesloten bij lokale clubs en voor een klein deel zijn het directe leden. De jeugdorganisatie is een zelfstandig onderdeel van een grotere organisatie en kan al gebruik maken van een beroepskracht en secretariaatsondersteuning. Het landelijk bureau richt zich in haar werkzaamheden vooral op ontmoeting op landelijk niveau, ondersteuning van de lokale organisaties en op de interne en externe communicatie. Er zijn ongeveer 100 vrijwilligers. De LJO onderscheidt zich op het eerste gezicht dus niet veel van de gesubsidieerde LJO's.

Hun aanvraag voor subsidie is in eerste instantie afgewezen omdat ze niet konden voldoen aan de lidmaatschapscriteria. De statuten van de organisatie zijn inmiddels gewijzigd en het begrip lidmaatschap, voorheen niet opgenomen, is nu ingevoerd. In de statuten is opgenomen dat de deelnemers aan de lokale activiteiten lid zijn van de landelijke organisaties. Ze hebben een nieuwe aanvraag ingediend. De organisatie ondervindt eigenlijk dezelfde problemen met het lidmaatschap als een deel van de LJO's met getrappt lidmaatschap die wel gesubsidieerd worden. Ze voldoen volgens de letterlijke interpretatie van de regeling niet aan alle criteria voor de ledentelling. De organisatie beroept zich erop inhoudelijk wel binnen de criteria te

vallen en vindt het een vorm van rechtsongelijkheid als hun subsidieverzoek zou worden afgewezen.

Uit het gesprek en uit de aanvullende informatie bleek dat ook deze organisatie goed op de hoogte was van de eisen van de regeling en van het format waarin de aanvraag gegoten moest worden. Ook hun aanvraag was niet veel anders van opzet en inhoud dan die van de LJO's die al gesubsidieerd worden.

6 AANBEVELINGEN EN SCENARIO'S

In dit laatste hoofdstuk wordt aan de hand van de bevindingen uit het evaluatieonderzoek een aantal mogelijke veranderingen in de subsidieregeling voorgesteld. We doen dat in twee onderdelen. In het eerste deel van het hoofdstuk (paragraaf 6.1) doen we een aantal voorstellen voor herziening van de subsidieregeling. In het tweede deel van het hoofdstuk (paragraaf 6.2) werken we die voorstellen uit in een drietal scenario's. Die scenario's kunnen als voorbeeld dienen bij het denken over een oplossingsrichting.

6.1 Voorstellen voor herziening

We volgen in deze paragraaf dezelfde weg als in hoofdstuk 4 bij de bespreking van de problemen die de LJO's met de huidige regeling hebben en de oplossingsrichtingen die zij voorstellen. Dat betekent dat we eerst ingaan op het principe van de subsidieverlening en op de uitgangspunten voor eventuele veranderingen van de regeling. Vervolgens behandelen we de mogelijke inrichting van een nieuwe regeling. Tenslotte gaan we in op de consequenties die dat heeft voor de uitvoering voor VWS en voor de LJO's. Vooraf willen we echter nog duidelijk stellen dat de uiteindelijke richting die wordt gekozen voor een verandering van de regeling afhankelijk is van het antwoord op de vragen wat er met de subsidiëring van de landelijke jeugdorganisaties wordt beoogd en voor welke werkzaamheden de subsidie bedoeld is. De keuze voor een andere opzet en inrichting van de regeling hangt daar sterk mee samen. In de volgende paragrafen geven we daarvoor een richting aan.

6.1.1 Principe

Bij een subsidieregeling voor LJO's kunnen verschillende uitgangspunten worden gehanteerd, die afhankelijk zijn van de doelstelling die de subsidiegever zich met de subsidieverstreking stelt. Daarbij zijn twee uitersten mogelijk. Het ene uiterste is dat de subsidiegever zich niet richt op kwalitatieve aspecten, maar alleen op een evenredige verdeling van beschikbare gelden. Er kan dan worden gekozen voor één uniforme regeling waarbinnen alle te subsidiëren organisaties worden beoordeeld. Het meten van het bereik, bijvoorbeeld via het tellen van de aantallen leden, kan dan een mogelijk verdelingsinstrument zijn. Een subsidieregeling voor gelijksoortige organisaties als sportorganisaties zou als voorbeeld voor een dergelijke regeling kunnen dienen¹. Het andere uiterste is een regeling waarin de subsidiegever de vraag centraal stelt hoe de subsidies dusdanig kunnen worden verstrekt dat de eigen beleidsdoel-

¹ Zie Bijlage 2 voor een korte beschrijving van drie andere subsidieregelingen van de overheid: voor sportorganisaties, voor maatschappelijke organisaties en milieu en voor culturele instellingen.

stellingen het best gerealiseerd worden. De subsidiegever subsidieert alleen die organisaties die het best voldoen aan zijn doelstellingen en kiest voor maatwerk. De beoordeling kan dan heel kwalitatief en intensief zijn: beoordeling van de uitgangspunten van de organisatie, van de activiteiten, van het bereik, van de effecten van de activiteiten et cetera. Een systeem van programmasubsidie zou hier een voorbeeld van kunnen zijn.

Met de schets van deze twee uitersten is ook het kader aangegeven voor de belangrijkste problemen met de huidige subsidieregeling landelijke jeugdorganisaties. VWS hanteert voor de subsidietoekenning nu een systeem waarin de nadruk sterk ligt op de rechtvaardige verdeling van de beschikbare gelden over alle LJO's via een bereikmeting die gerealiseerd wordt door het tellen van de ledenaantallen. Er wordt slechts globaal getoetst op de invulling van de activiteitenplannen.

Deze uniforme regeling blijkt niet te passen bij de aard van de LJO's. Buiten het feit dat ze zich bezighouden met jeugd- en jongerenwerk zijn ze divers in hun doelgroepen, doelstellingen en activiteiten, in hun bereik en in de manier waarop ze georganiseerd en gestructureerd zijn. Ook verschilt de intensiviteit waarmee leden betrokken zijn bij de activiteiten die door de landelijke of lokale jeugdorganisaties worden georganiseerd. Een groot deel van hen ondervindt momenteel problemen om te voldoen aan de eisen van de regeling.

VWS heeft eveneens problemen met de regeling. In de eerste plaats is het sinds het van kracht worden van de huidige regeling niet mogelijk gebleken om de ledenaantallen van alle LJO's op een eenduidige manier te controleren en vast te stellen. Hierdoor functioneert het verdeelingsinstrument niet goed. Daarnaast heeft VWS binnen de subsidieregeling te weinig mogelijkheden om te voldoen aan belangrijker wordende eisen op het terrein van beleidsverantwoording (VBTB-traject) en wordt de besteding van de subsidiegelden niet gecontroleerd of geëvalueerd. Tenslotte zijn er onvoldoende mogelijkheden om het aantal subsidievragers op inhoudelijke gronden te beheersen. De huidige begrippen uit de regeling 'participatie en integratie' functioneren als containerbegrippen, waar een heel breed scala van werkzaamheden en organisaties onder kan vallen. Naast de hele specifieke voorwaarden van de ledentellingen heeft VWS weinig middelen om subsidieaanvragen af te wijzen. Binnen een subsidieregeling die gebonden is aan een plafond kan dat grote gevolgen hebben wanneer het aantal aanvragen stijgt.

Om de hiervoor geschetste problemen op te lossen, zou er in een nieuwe regeling niet alleen aandacht moeten zijn voor een kwantitatieve meting, maar ook zal ook aan het kwalitatieve aspect (de doelstellingen, doelgroepen en activiteiten van de LJO's) aandacht geschonken moeten worden. Een meting van het bereik kan nodig blijven om recht te doen aan het verschil in omvang van de LJO's, maar de toepassing ervan is afhankelijk van het subsidiesysteem dat wordt gekozen. Een kwalitatieve toetsing zal echter meer aandacht moeten krij-

gen om recht te doen aan de inhoudelijke verschillen tussen de LJO's en aan de aansluiting van de werkzaamheden van de LJO's bij de beleidsdoelstellingen van VWS.

Bij de keuze voor een nieuwe regeling is het echter noodzakelijk dat de subsidiegever vooraf een aantal duidelijke uitgangspunten formuleert, waarmee de kaders voor de subsidietoekenning worden aangegeven. In de eerste plaats moeten de doelstellingen van het jeugdbeleid die VWS via subsidiëring van de LJO's wil realiseren helder geformuleerd worden. Dat zou een nadere uitwerking en precisering van die doelstellingen kunnen inhouden, zodat die minder breed interpreteerbaar zijn dan bij de huidige regeling het geval is. Vastgelegd moet worden welke beleidsdoelen worden nagestreefd, hoe die doelstellingen bereikt moeten worden en welke werkzaamheden van de LJO's binnen die doelstellingen passen.

Vervolgens dient er een duidelijke keuze gemaakt te worden voor de voorwaarden die gelden voor toekenning van de subsidie en voor de criteria waarop aanvragen worden beoordeeld en de subsidie wordt toegekend. Indien er wordt gekozen voor een subsidieverstrekking waarin de omvang van organisaties een rol speelt, dan zullen er duidelijke criteria moeten worden vastgesteld voor een meting van het bereik. Gezien de onderlinge afhankelijkheid van de organisaties van elkaar binnen het subsidieplafond is een eenduidig verdelingscriterium dan vereist. Het meetinstrument moet voor iedereen hetzelfde meten, of het bereik nu via leden, vrijwilligers, deelnemers, of op een andere manier wordt vastgesteld.

Als er een andere subsidiegrondslag gekozen wordt, blijft de bereikmeting wellicht nodig ter vergelijking van de organisaties, maar kan die globaler zijn. Andere subsidiegrondslagen kunnen de activiteiten van de organisaties zijn of de werkzaamheden die ze ondernemen om hun organisaties goed te laten functioneren. Deze subsidiegrondslagen laten respectievelijk een meer inhoudelijke of een meer outputgerichte beoordeling toe.

Op de derde plaats zou de overheid duidelijker kunnen aangeven voor welke werkzaamheden van de subsidieontvanger de subsidie bedoeld is, zodat ook helder is wat er niet met de subsidie gedaan kan worden en wat er wel en niet uit de subsidie gefinancierd kan worden. Op die manier wordt ook duidelijk waar de accenten kunnen liggen in de beoordeling van activiteitenplannen en van evaluaties en jaarverslagen. Als het ontwikkelen van methodieken gesubsidieerd wordt, dan kan het aantal producten in de beoordeling een rol spelen. Als het ondersteunen van afdelingen en trainen van vrijwilligers de nadruk heeft, dan zouden de tijd die er aan ondersteuning wordt besteed en de aantallen te trainen vrijwilligers gekwantificeerd moeten worden. Als de landelijk georganiseerde activiteiten belangrijk zijn, dan moeten frequentie en aantallen deelnemers duidelijk worden aangegeven.

6.1.2 Inrichting

Projectendeel

De subsidieregeling bestaat nu uit een instellingsdeel en een projectendeel. Op grond van de bevindingen uit het onderzoek zou deze inrichting van de subsidieregeling op dezelfde

manier in stand gehouden kunnen worden. De subsidietoekenning via de projectentender wordt over het algemeen namelijk goed beoordeeld. Er is weliswaar discussie over de thema's en de interpretatie van de criteria, maar de LJO's accepteren veelal het principe dat VWS via de tender inzet op enkele specifieke speerpunten in het beleid. Ook zijn de LJO's het wel eens met de verdeling van 75/25 procent tussen de instellings- en de projectsubsidie. Verder ontwikkelt de procedure rond de beoordeling van de projecten binnen de tender zich goed. Problemen die zich daar volgens de LJO's in 2000 bij voordeden, zijn in 2001 deels opgevangen. Bovendien wordt er beter met de LJO's gecommuniceerd over de reden van afwijzing. De organisaties die de meeste problemen hebben met de tender zijn vooral de kleinere organisaties. Zij vinden de hoeveelheid tijd en energie die aan een projectplan besteed te groot in verhouding tot het risico van afwijzing. Een mogelijke oplossing voor die problemen zou echter te vinden kunnen zijn in een krachtenbundeling met andere organisaties. Op die manier kan men van elkaars expertise gebruik maken en de kosten van het ontwikkelen van een plan delen. Wellicht is het via de samenwerking in de NJG mogelijk hier oplossingen voor te zoeken. Daar kan ook het idee vormgegeven worden om eerst projectideeën te inventariseren en dan pas te besluiten tot een verdere uitwerking.

Instellingsdeel: plafond

Zou op grond van de bevindingen uit het onderzoek de inrichting van het projectendeel min of meer gelijk kunnen blijven, bij de instellingssubsidie is er meer aanleiding tot verandering van de inrichting van de regeling. Dat is dan vooral vanwege de combinatie van het plafond in de subsidieregeling met de afhankelijkheid van de LJO's van elkaars ledenaantal en van de toetreding van nieuwe organisaties tot de subsidieregeling. De negatieve effecten van die afhankelijkheid worden in de huidige regeling vooral gevoeld door de grote organisaties. Het variabele deel van hun subsidie (uitgekeerd in een bedrag per lid) kan sterk wisselen door factoren waarop zij zelf geen invloed kunnen uitoefenen.

Hoewel de organisaties ook dan afhankelijk blijven van elkaar, zou een hoger subsidieplafond kunnen bijdragen tot de oplossing van een deel van de problemen. Echter, bij een eventuele wijziging van de regeling moet volgens VWS vooralsnog worden uitgegaan van de handhaving van het huidige plafond. De vaststelling van het totale subsidiebedrag is een beslissing die in begrotingsonderhandelingen gemaakt wordt. Het is echter niet de bedoeling van VWS om een 'openeinderegeling' te creëren. Voor wat voor regeling er ook wordt gekozen, de afhankelijkheid van andere organisaties binnen één regeling blijft bestaan en kan alleen verzacht worden. Hieronder worden enkele mogelijkheden daarvoor uiteengezet.

Voor de problemen met het plafond zijn verschillende oplossingen mogelijk. In de eerste plaats zou binnen de huidige regeling de afhankelijkheid van het bedrag per lid kunnen worden beperkt door tranches in de subsidietoekenning te definiëren. De kleinere organisaties zijn over het algemeen tevreden met de basissubsidie, vooral ook omdat ze daarmee

zekerheid hebben over de hoogte van hun subsidie in de opeenvolgende jaren. Ze kunnen daar in hun personeelsbeleid mee rekening houden. Een soortgelijke zekerheid zou ook voor grotere organisaties kunnen worden gecreëerd door de basissubsidie niet met een bedrag per lid, maar met vaste bedragen op te hogen.

Een andere oplossing voor het probleem met het plafond zou er in kunnen liggen dat het risico van de extra uitgaven, door een toename van de omvang van de doelgroep, wordt gespreid over alle subsidieontvangers en niet alleen zoals nu over de grote organisaties die afhankelijk zijn van het bedrag per lid. Het zou betekenen dat elke organisatie te maken krijgt met schommelingen in de subsidie, maar dat die schommelingen minder groot worden dan ze nu voor enkele organisaties zijn.

Een derde oplossing voor de problemen met het subsidieplafond kan gezocht worden in het creëren van een buffer voor nieuwe subsidieontvangers. Daar kan een bepaald bedrag voor gereserveerd worden, zodat de toelating van nieuwe organisaties niet direct drukt op het budget van andere. Die ‘oude’ organisaties kunnen dan eventuele veranderingen in de hoogte van hun subsidie beter voorzien en zich erop voorbereiden. Een eventueel overschot binnen de reservering, ontstaan doordat er te weinig nieuwe aanvragen zijn of worden gehonoreerd, zou kunnen worden toegevoegd aan het projectendeel van de subsidieregeling.

Binnen dit systeem van de buffer kan ook naar een oplossing voor de toetreding van nieuwe organisaties tot de regeling worden gezocht. Het systeem kan worden gecombineerd met een methode van stapsgewijze intrede van de nieuwe organisaties. Een nieuwe subsidieaanvraag kan dan, als die voldoet aan de eisen van VWS, gehonoreerd worden, waarbij de ontwikkeling van de nieuwe organisatie enkele (twee of drie) jaren wat intensiever gevolgd wordt. Dit systeem kan gekoppeld worden aan een stapsgewijze verhoging van het subsidiebedrag van een startsubsidie tot het uiteindelijke bedrag van de basissubsidie. Nieuwe LJO's draaien in de regel geheel op het werk van vrijwilligers en hebben daardoor meer moeite dan gesubsidieerde LJO's met professionele medewerkers om een gelijkwaardig activiteitenplan op te stellen, uit te voeren en te verantwoorden. Ze hebben daarmee een achterstand bij het aanvragen van subsidie en meer kans op een negatieve beoordeling. Dat lijkt nu met name te gelden voor allochtone organisaties, die toch een belangrijke doelgroep van de subsidieregeling zijn. Een stapsgewijze intrede zou het voor VWS mogelijk maken om ook deze LJO's te bereiken en in hun ontwikkeling te begeleiden, temeer daar de regeling nu zo is ingericht dat de betreffende organisaties geen enkele toegang hebben tot de beschikbare gelden. Als ze (nog) niet voldoen aan eisen van de instellingssubsidie, kunnen ze ook geen beroep doen op projectsubsidies.

Als laatste oplossing voor de problemen met het subsidieplafond zou er ook aan gedacht kunnen worden om verschillende plafonds te definiëren binnen de subsidieregeling, zodat alleen gelijksoortige organisaties met elkaar concurreren bij de verdeling van de subsidie.

Toename van het aantal organisaties door nieuwe aanvragen van specifieke organisaties (in de actuele situatie vooral van aan een kerk of religie gebonden organisaties of van allochtone organisaties) gaan nu ten koste van het budget van de andere categorieën organisaties. Om de effecten van deze toename voor andersoortige organisaties te beperken, kunnen er binnen het totale subsidiebedrag verschillende bedragen in compartimenten worden gereserveerd: één compartiment voor de identiteitsgebonden organisaties, één voor de organisaties voor gehandicapten, één voor de allochtone organisaties en één voor de organisaties met een integrale doelgroep.²

Instellingsdeel: bereikmeting en inhoudelijke beoordeling

Alle LJO's en ook VWS vinden een toetsing van het bereik van de werkzaamheden nodig om recht te doen aan het verschil in omvang tussen de organisaties. De huidige regeling voor de ledentelling past echter maar bij een deel van de organisaties. In de inrichting van een nieuwe subsidieregeling kan ook voor een andere indicator voor grootte gekozen worden, zoals het aantal vrijwilligers of het aantal deelnemers aan activiteiten (gewogen naar de frequentie van de activiteiten). Het aantal vrijwilligers lijkt dan de beste indicator te zijn, omdat die de omvang van de organisaties naar ledenaantallen redelijk weerspiegelt. Deze indicator heeft het grote voordeel dat de beheerslast die gemoeid is met het administreren van gegevens van vrijwilligers voor organisaties met getrapte lidmaatschap een stuk kleiner is dan van leden. Deelnemers zijn weer veel moeilijker eenduidig te registreren. Eventueel zou gekozen kunnen worden voor verschillende indicatoren voor verschillende soorten organisaties (leden-aantal voor organisaties met directe leden, vrijwilligers voor organisaties met lokale afdelingen).

De inhoudelijke beoordeling kan plaatsvinden door een beoordeling van activiteitenplannen en evaluaties van jaarverslagen. Daarbij kan in de eerste plaats aandacht geschonken worden aan outputfactoren (bijvoorbeeld aantallen activiteiten, deelnemers, producten) en daarnaast aan de vraag of de geplande activiteiten ook worden uitgevoerd. Tenslotte kan beoordeeld worden hoe de activiteiten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de overheid met het jeugdbeleid.

6.1.3 Uitvoering door VWS

Voor de afhandeling van aanvragen voor de instellingssubsidie kan het proces bij de beoordeling van de huidige projectsubsidie misschien als voorbeeld dienen. De eerdere onvrede over de afhandeling van aanvragen voor projectsubsidies neemt af en LJO's vinden dat er meer duidelijkheid komt over de beoordeling. Daarnaast wordt het als een verbetering gezien

² Dit voorstel voor het indelen van de subsidieverdeling in compartimenten, wordt verder uitgewerkt in de volgende paragraaf onder scenario 3 (paragraaf 6.2.3)

dat VWS de procedures heeft vervroegd, zodat er beter wordt aangesloten bij de werkperioden van de LJO's.

Als er bij een verandering van de regeling voor een instellingssubsidie gekozen wordt voor een beoordeling die ook inhoudelijk is, dan zouden de ervaringen die met de projectentender zijn opgedaan kunnen worden meegenomen. Hiervoor is al geschreven dat VWS voor zo'n eventuele nieuwe regeling heldere doelstellingen en criteria zou moeten formuleren. De ontwikkelingen met de projectentender laten zien dat daarnaast ook een goede communicatie over de beoordeling belangrijk is, zodat ook de argumenten voor een beoordeling helder zijn. Daarnaast zou, net als bij de projectentender is gebeurd, kunnen worden gestreefd naar een vervroeging van de beoordelingsprocedure.³ In het kader van de bedrijfsvoering van de LJO's is het belangrijk dat zij op tijd worden ingelicht over de hoogte van hun subsidie. In geval van wijzigingen in de formatie door subsidieverlaging moeten de organisaties daarover ook op tijd duidelijkheid kunnen verschaffen aan hun personeel. Dit is des te belangrijker voor de grote LJO's die, meer dan de kleine LJO's, met schommelingen te maken hebben.

Indien de instellingssubsidie voor de grote LJO's blijft bestaan uit een basissubsidie en een bedrag per lid, zou VWS ook in de uitvoering rekening kunnen houden met de grote schommelingen die zich kunnen voordoen, door de verschillen tussen de jaren wat geleidelijker door te berekenen in de subsidie. Grote schommelingen in de subsidiehoogte zouden kunnen worden 'gedempt' doordat VWS niet de gehele stijging of daling van het ledental doorberekent, maar het gemiddelde berekent tussen de ledenaantallen van de opeenvolgende jaren.

De LJO's pleiten ervoor om niet jaarlijks te meten en zouden de voorkeur geven aan een subsidie voor meerdere jaren. Volgens VWS is een verandering van de subsidie van een jaarlijkse toekenning naar een toekenning voor meer jaren niet mogelijk binnen het kader van deze subsidieregeling. Toch willen we een meerjarensubsidie in overweging geven, niet alleen vanwege de wensen van de LJO's, maar voornamelijk ook vanwege de werkbaarheid voor VWS zelf. Een andere beoordeling, waarbij niet meer sec naar het ledental alleen wordt gekeken, maar eventueel ook naar soort en hoeveelheid activiteiten, kan, afhankelijk van het gekozen systeem, een grotere beoordelingslast voor VWS met zich meebrengen. Naast de arbeidsintensieve beoordelingsronde van de projectentender, zo er dan ook een arbeidsintensieve beoordelingsronde voor de instellingssubsidie worden gehouden. Als bijvoorbeeld één keer per drie jaar een basisbeoordeling zou plaatsvinden, dan zou de subsidietoekenning nog jaarlijks kunnen plaatsvinden op grond van jaarlijkse activiteitenplannen en zouden de ontwikkelingen in de werkzaamheden van de organisaties tussentijds via controles van evaluaties en van jaarverslagen kunnen geschieden.

³ De mogelijkheden daarvoor zijn echter beperkt. De directie jeugdbeleid is voor de beoordelingsprocedure gebonden aan de beoordelingscyclus van het hele Ministerie van VWS het ministerie.

Of een toekenning voor meer jaren gebeurt of niet, VWS kan er ter vermindering van de eigen werklast toe besluiten om de beoordeling niet helemaal zelf te doen maar zich, net als bij de projectentender, laten ondersteunen door een externe beoordelaar in te huren of zich bij de beoordeling te laten bijstaan door (een commissie van) deskundigen. Dat is niet alleen van belang voor de vermindering van de werkdruk, maar evenzeer voor het kunnen uitvoeren van meer inhoudelijke beoordelingen, waar het inschakelen van externe deskundigen misschien zelfs noodzakelijk is. Daarbij kan dan aan deskundigen op het terrein van jeugdbeleid en jeugdstudies worden gedacht, maar ook aan onafhankelijke vertegenwoordigers van het veld zelf.

6.1.4 Werkbaarheid voor LJO's

De administratieve last die de ledentelling binnen de huidige regeling met zich meebrengt, wordt door een groot deel van de LJO's als zeer groot ervaren. Indien er voor een nieuwe regeling opnieuw gekozen wordt voor een bereikmeting, dan zou die last verlicht kunnen worden door het aanpassen van de criteria waarmee het lidmaatschap is gedefinieerd. Aanpassing van de criteria maakt de eenduidigheid echter niet groter. Zo kan er nog altijd een verschil in soorten leden blijven bestaan en blijft het even moeilijk om de subsidiegelden evenredig te verdelen. Het toevoegen van een weegsystematiek die wel recht doet aan de verschillen tussen de leden maakt het tellen van de leden nog ingewikkelder dan nu al het geval is, omdat er extra gegevens geregistreerd moeten worden. Een regeling waarin een andere indicator gebruikt wordt om het bereik vast te stellen is dan waarschijnlijk een betere oplossing. Zoals hiervoor al geschreven is het tellen van vrijwilligers waarschijnlijk minder arbeidsintensief en beter volgens een aantal eenduidig geformuleerde criteria uit te voeren dan een telling van het soms grote aantal leden. Ook hier geldt echter dat een telling van het aantal vrijwilligers niet voldoende zegt over het aantal activiteiten dat wordt uitgevoerd en werkzaamheden die een landelijke organisatie voor haar rekening neemt.

In een systeem waarin de aandacht minder sterk ligt op een bereikmeting, maar waarin vooral de activiteitenplannen beoordeeld worden, kunnen de inspanningen die nu gemoeid zijn met het registreren van leden minder worden. Een beoordeling van activiteitenplannen stelt echter andere hoge eisen aan de LJO's. Die zullen (in sommige gevallen meer en duidelijker dan nu het geval is) moeten kunnen aangeven welke activiteiten ze organiseren, welke werkzaamheden ze uitvoeren en de aantallen jongeren of vrijwilligers die ze daarmee willen bereiken. Daarnaast zal er bij een sterkere beoordeling van activiteitenplannen waarschijnlijk ook meer aandacht gevraagd worden voor evaluatie en verantwoording van de ingezette gelden. Er zal dus meer tijd en inzet gevraagd worden voor het schrijven van evaluatie- en financiële jaarverslagen en voor het registreren van de daarvoor benodigde gegevens.

6.2 Scenario's

In deze slotparagraaf zetten we op basis van de bevindingen uit het onderzoek en de hiervóór geformuleerde aanbevelingen drie mogelijke scenario's voor een nieuwe regeling voor de instellingssubsidie uiteen. We gaan er, zoals we in paragraaf 6.1.2 hebben beschreven, vanuit dat de regeling met betrekking tot de projectsubsidies, gezien de daarmee opgedane ervaringen gehandhaafd, kan blijven op de manier zoals hij nu gehanteerd wordt. We richten ons in de scenario's dus uitsluitend op de instellingssubsidie. We pretenderen daarbij niet om blauwdrukken voor een nieuwe subsidieregeling te presenteren. De scenario's zijn nadrukkelijk alleen bedoeld om de richtingen duidelijk te maken waarin een oplossing voor de problemen met de subsidieregeling gezocht kan worden.

Bij alle scenario's gaan we voorlopig uit van een handhaving van een subsidieplafond. We gaan achtereenvolgens in op een subsidieregeling op basis van bereik, een regeling op basis van activiteiten en een regeling op basis van organisaties.

6.2.1 Scenario 1: Subsidie op basis van bereik

In dit eerste scenario richt de subsidiegever zich bij de toekenning van de subsidie niet sterk op de inhoudelijke aspecten van het werk, maar vooral op een evenredige verdeling van subsidiegelden over de organisaties die daarvoor in aanmerking komen. De subsidiegever geeft vooraf duidelijk aan welke organisaties en welke werkzaamheden binnen haar beleid vallen en binnen de regeling wordt gekozen voor een uniform meetinstrument, waarbinnen de aanvragende organisaties worden beoordeeld. In dit scenario nemen we dus eigenlijk de huidige regeling als uitgangspunt en kijken we hoe er binnen dat kader verbeteringen mogelijk zijn voor de belangrijkste knelpunten die zijn geconstateerd. We zetten daarbij enkele aanbevelingen uit de vorige paragraaf nogmaals op een rij.

In de eerste plaats formuleert VWS duidelijke en uitgewerkte doelstellingen voor het jeugdbeleid en geeft aan wat de rol van de LJO's is bij het bereiken van de doelen. Daarnaast geeft VWS duidelijk aan welke werkzaamheden uit de subsidie gefinancierd kunnen worden en welke niet. Bij de beantwoording van de vraag welke organisaties binnen de beleidsdoelstellingen vallen en welke nieuwe organisaties daar eventueel ook toe behoren, kan VWS zich laten ondersteunen door externe deskundigen. Subsidiëring van de LJO's die binnen de regeling vallen, vindt plaats op grond van het bereik van de organisaties.

Gezien de onderlinge afhankelijkheid van de organisaties van elkaar binnen het subsidieplafond is een éénduidig verdelingscriterium binnen deze regeling vereist. De toekenning van subsidie aan een organisatie gaat ten koste van het budget voor andere organisaties. De organisaties moeten er dus vanuit kunnen gaan dat het meetinstrument voor iedere organisatie

hetzelfde meet: noodzakelijkerwijs een rigide verdelingscriterium. Binnen dit scenario wordt het bereik van de organisaties op dezelfde manier gemeten als in de huidige regeling: via het tellen van het aantal leden dat volgens strak omschreven en controleerbare normen bij de landelijke organisatie is geregistreerd. Er kunnen eventueel kleine aanpassingen worden gedaan met betrekking tot de contributie, waarvan de hoogte zou kunnen variëren zoals bij sportorganisaties (tot en met 17 jaar f5,-, 18 jaar en ouder f10,-). In de regeling zou met betrekking tot de contributieoverdracht, het voor/door principe gehandhaafd moeten blijven.

De mogelijkheid van een getrapte administratie van leden bij de aangesloten lokale afdelingen, zoals bij sportorganisaties het geval is voor de aangesloten verenigingen, nemen we niet als alternatief in dit scenario op. De diversiteit van de organisaties is bij de LJO's groter en dat geldt ook voor de aangesloten afdelingen die in aantal gevallen niet goed met elkaar te vergelijken zijn, wat aard, inhoud, frequentie en intensiviteit van de ondernomen activiteiten betreft. Sportverenigingen zijn daarin veel eenduidiger dan de LJO's. Een extra problematische factor is in dit verband dat afdelingen van LJO's bij een dergelijk getrappt model ook een rechtspersoon met leden zouden moeten zijn, wat niet altijd het geval is.

Een alternatief voor het tellen van leden is het tellen van het aantal vrijwilligers. Het aantal vrijwilligers is een redelijke weerspiegeling van de omvang van de organisaties en een werkbaar alternatief voor organisaties met getrappt lidmaatschap of voor organisaties die in hun aard niet echt op lidmaatschap ingesteld zijn. Voor een eerlijke verdeling zouden de vrijwilligers eveneens volgens een aantal strak omschreven en controleerbare normen bij de landelijke organisatie geregistreerd moeten zijn, net als nu voor de leden geldt.

Het meten van het bereik gebeurt binnen dit scenario jaarlijks. Aangezien die meting volgens een vast meetcriterium het enig beoordelingsinstrument voor subsidietoekenning is en er verder geen doorslaggevende beoordelingscriteria of tussentijdse evaluatiemomenten zijn, is het niet raadzaam om de beoordeling voor meerdere jaren te laten gelden. Het vraagt van de LJO's wel een inspanning om hun administratie dusdanig te structureren dat de gewenste gegevens jaarlijks geleverd kunnen worden. Gezien de problemen die er zijn geconstateerd met het tellen van de leden, zou die inspanning voor een deel van de organisaties beperkt worden als er vrijwilligers worden geteld.

Het systeem van een basissubsidie die wordt opgehoogd met een bedrag dat afhankelijk is van het bereik van de organisaties, blijft in dit model gehandhaafd. Bij de sportorganisaties wordt een schijvensysteem gehanteerd voor het bedrag per lid, waarin het bedrag per lid afneemt, met het aantal leden dat in een hogere schijf valt. Binnen dit scenario voor een regeling voor LJO's wordt daar echter niet voor gekozen. Een vast bedrag per lid (of vrijwilliger) dat niet wordt verlaagd per schijf is een impuls voor de organisaties om hun bereik te vergroten. Eventueel kan gekozen worden voor het definiëren van tranches in de subsidietoe-

kenning door de basissubsidie niet met een bedrag per lid, maar met vaste bedragen op te hogen (bijvoorbeeld twee keer de basissubsidie voor 5.000 tot 10.000 leden, drie keer voor 10.000 tot 20.000 leden, et cetera). Het risico van groei of uitbreiding van organisaties binnen de regeling drukt dan evenredig op het budget voor alle organisaties en niet alleen op het budget voor de grote organisaties.

Om de effecten van grote schommelingen in ledenaantallen van organisaties op de subsidiehoogte te verzachten ('dempen') kan ervoor gekozen worden niet de gehele stijging of daling van het ledental (of het aantal vrijwilligers) door te berekenen, maar bij de toekenning van de subsidiebedragen uit te gaan van gemiddelden over de opeenvolgende jaren.

Ten slotte zou er in dit scenario een buffer worden gecreëerd voor nieuwe subsidieaanvragers. Daar kan een bepaald bedrag voor gereserveerd worden, zodat de toelating van nieuwe organisaties niet direct drukt op het budget van andere. Die LJO's die al subsidie ontvangen, blijven dan afhankelijk van de ontwikkelingen bij andere organisaties, maar kunnen de toetreding van nieuwe organisaties beter voorzien.

In het hiervoor geschetste model wordt het huidige subsidiesysteem aangepast met enkele alternatieven om de beheerslast voor de LJO's te verlichten (tellen van vrijwilligers in plaats van tellen van leden) en de consequenties van de afhankelijkheid van elkaar binnen de regeling te verzachten (spreiding van risico over alle organisaties, 'demping' van de effecten van grote schommelingen in de tellingen, buffer voor nieuwe organisaties).

Die alternatieven lossen echter een aantal andere knelpunten niet op. Het kiezen van een eenduidig meetcriterium strookt namelijk niet met de verschillen die er tussen de LJO's zijn. Of er nu leden of vrijwilligers geteld worden, er blijft onduidelijkheid bestaan over het aantal en de frequentie van de activiteiten die worden uitgevoerd en over de werkzaamheden die een landelijke organisatie voor haar rekening neemt. Daarmee blijft er ook onduidelijkheid bestaan over het gewicht dat aan het bereik van verschillende organisaties moet worden toegekend.

Er blijft een administratieve last bestaan voor de LJO's. Die last kan verkleind worden door een overstap van het tellen van leden naar het tellen van aantallen vrijwilligers. Dat laatste betekent echter wel dat de organisaties die de afgelopen jaren hun ledenadministratie wel volgens de voorwaarden van de subsidieregeling op orde hebben gebracht, hun investeringen zien verdwijnen. Het verdient namelijk geen aanbeveling om binnen dit systeem twee manieren van tellen naast elkaar te hanteren, omdat er daarmee grotere onduidelijkheid over de verdeling van gelden zou gaan ontstaan.

Doordat het verdelingscriterium doorslaggevend is en er maar beperkt inhoudelijke eisen gesteld worden, blijft het risico van uitholling van de regeling van binnenuit groot. Toename van het aantal LJO's dat een beroep kan doen op de regeling ligt voor de hand. Dat wordt al

duidelijk uit de ontwikkelingen met de aanvragen in de afgelopen jaren. De beschikbare gelden zullen dan over meer organisaties verdeeld moeten worden.

Voor VWS brengt deze regeling, mits goed functionerend, weinig beheerslast met zich mee. Het probleem blijft echter bestaan dat er binnen de subsidieregeling te weinig mogelijkheden zijn om te voldoen aan belangrijker wordende eisen op het terrein van beleidsverantwoording, omdat de besteding van de subsidiegelden niet wordt gecontroleerd of geëvalueerd. Daarnaast blijven er voor VWS onvoldoende mogelijkheden om het aantal subsidievragers op inhoudelijke gronden te beheersen.

6.2.2 Scenario 2: Subsidie op basis van activiteiten

In het tweede scenario laat de subsidiegever zich bij de toekenning van de subsidie leiden door het eigen beleid. Niet de evenredige verdeling van subsidiegelden over de organisaties is het belangrijkste, maar de inhoudelijke aspecten van het uitgevoerde werk en de aansluiting bij het beleid. De subsidiegever legt helder en precies vast welke beleidsdoelen worden nagestreefd, hoe die doelstellingen bereikt moeten worden en welke werkzaamheden in dat kader gesubsidieerd kunnen worden. Subsidieverlening vindt plaats op basis van de activiteiten van de LJO's. Voor dit scenario kan de subsidieregeling voor maatschappelijke organisaties en milieu als voorbeeld dienen. We bekijken hieronder hoe dit scenario eruit kan zien en of het een reële optie is voor de subsidievoorziening voor LJO's.

Belangrijke voorwaarde voor dit systeem is dat VWS duidelijke en uitgewerkte doelstellingen voor het jeugdbeleid formuleert en tevens aangeeft hoe die doelen bereikt moeten worden en wat de rol van de LJO's daarbij is. Over de rol van de LJO's kan met de organisaties zelf en met andere betrokkenen uit het veld overleg gevoerd worden. Subsidiering kan plaatsvinden op grond van de werkzaamheden die een bijdrage leveren aan het naderbij brengen van de beleidsdoelstellingen van VWS of die een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het beleid van VWS.

De beoordeling van aanvragen vindt plaats op basis van meerjarige werkprogramma's voor een periode van drie of vier jaar. Die werkprogramma's bevatten een globale inhoud van de activiteiten en gaan gepaard met een meerjarenbegroting en een evaluatie van de afgelopen periode. De algemene toekenning van de subsidie kan voor meer jaren geschieden. Na de toekenning moet het werkprogramma uitgewerkt worden in concrete jaarplannen met jaarbegrotingen. Op basis daarvan kan VWS de toekenning van de jaarlijkse bedragen controleren en beoordelen of de activiteiten overeenstemmen met de beleidsplannen. De aanvrager wordt aan het eind van de periode verplicht om een evaluatie van de werkzaamheden uit te voeren.

De beoordeling van de subsidieaanvragen kan geschieden door VWS of door een door VWS aangewezen instantie. Aanvragen worden tegen elkaar en in samenhang met elkaar afgewogen volgens de beoordelingscriteria zoals die naar het voorbeeld van de regeling voor maatschappelijke organisaties en milieu zijn geformuleerd:

- de mate waarin het programma bijdraagt aan het bereiken van specifieke doelstellingen van het jeugdbeleid van VWS;
- de mate van continuïteit ten opzichte van eerder aan de organisatie toegekende subsidies;
- de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties;
- de meerwaarde ten opzichte van andere, soortgelijke activiteiten;
- de spreiding van projecten en werkprogramma's over verschillende actoren, terreinen en doelgroepen van het jeugdbeleid;
- de mate van aansluiting op bestaande structuren, netwerken en activiteiten;
- de verhouding tussen de gevraagde subsidie en het geschatte resultaat.

Omdat de aanvragen inhoudelijk tegen elkaar worden afgewogen, is het raadzaam dat VWS zich bij de beoordeling laat ondersteunen door externe deskundigen. Er zou een commissie geformeerd kunnen worden die VWS adviseert. De leden van die commissie zouden deskundig moeten zijn op het terrein van het jeugdwerk, maar niet direct verbonden aan de organisaties die voor subsidie in aanmerking komen.

Binnen dit systeem kunnen ook aanvragen van nieuwe organisaties worden meegenomen. Om te voorkomen dat die nieuwe organisaties echter lang moeten wachten tot zij een beroep op de regeling kunnen doen (bijvoorbeeld wanneer nieuwe aanvraagrondes aan begrotingsperiodes gekoppeld worden), kan hier eveneens worden gekozen worden voor een reserveringsbedrag. Daaruit zouden nieuwe aanvragen tussentijds gefinancierd kunnen worden.

Het beschreven scenario lost vooral het probleem van VWS op, dat er binnen de huidige subsidieregeling weinig mogelijkheden zijn tot sturing en tot een inhoudelijke afweging van de activiteiten van de LJO's. Binnen dit scenario wordt het beleid van VWS, dat nu alleen een sterke rol speelt bij de toekenning van de projectsubsidies, ook richtinggevend voor de algemene subsidietoekenning aan de LJO's. Daarbij is de bijdrage die geleverd wordt aan de specifieke doelstellingen van het jeugdbeleid het doorslaggevende criterium.

Een probleem voor VWS is echter dat de regeling voor de instellingssubsidie nu beleidsarm wordt toegepast. Een overstap naar een beleidsgericht subsidiesysteem is erg groot. Zoals al eerder vermeld, zijn de doelstellingen van het jeugdbeleid momenteel erg ruim omschreven en is de rol die te subsidiëren LJO's kunnen spelen bij het bereiken ervan weinig concreet uitgewerkt. VWS zal het inhoudelijk beleid moeten aanscherpen en verhelderen, zodat een

systeem en een structuur van beoordeling van aanvragen zoals hier bedoeld ook mogelijk wordt.

De beoordeling van de aanvragen wordt arbeidsintensiever dan voorheen. De daaraan verbonden werkzaamheden worden slechts enigszins beperkt, doordat de toekenning in principe voor meer jaren geschiedt. Daar staat echter tegenover dat tussentijds ook de jaarlijkse activiteitenplannen, begrotingen en jaarverslagen zullen moeten worden gecontroleerd.

Een voordeel voor de LJO's is dat zij niet meer te hoeven voldoen aan het in hun ogen rigide verdelingssysteem dat nu gehanteerd wordt. Zij hoeven niet langer grote investeringen in tijd en geld te doen om hun ledenadministratie op orde te brengen. Hun activiteiten en hun functie in het jeugdbeleid geeft de doorslag bij de subsidietoekenning, niet hun specifieke bereik. Ze worden beoordeeld op de inhoud van hun werk.

Dat heeft echter wel als consequentie dat de onzekerheid over de subsidietoekenning groter wordt dan binnen het huidige systeem het geval is. De LJO's worden in dit scenario sterker afhankelijk van de beleidsdoelstellingen van VWS. Hun aanvragen zullen, binnen het subsidieplafond, op inhoudelijke gronden tegen elkaar worden afgewogen. Er zullen aanvragen worden afgewezen omdat de activiteiten van andere (eventueel gelijksoortige) organisaties, volgens de beoordeling, beter aansluiten bij de VWS-doelstellingen of een grotere bijdrage leveren aan het realiseren ervan. Het risico van afwijzing wordt een stuk groter, met name voor de kleine identiteitsgebonden organisaties. Die wijken nu in de inhoud van hun activiteiten vaak niet bijzonder van elkaar en van een aantal andere organisaties af, maar beslaan slechts een relatief klein, specifiek deel van de doelgroepen van het beleid. Een manier voor deze organisaties om toch in aanmerking te blijven komen voor subsidie ligt in het zoeken van samenwerkingsverbanden met andere organisaties. Een andere mogelijkheid is dat zij zich juist door hun activiteiten profileren ten opzichte van andere organisaties. Maar ook de grote organisaties hebben minder zekerheid over hun subsidie. Het is echter voorstelbaar dat zij bij een ongunstige beoordeling eerder geconfronteerd worden met een verlaging van de subsidie dan met een algehele stopzetting.

Een probleem is wel dat het grootste deel van de werkzaamheden waarvoor de subsidie momenteel bedoeld is, niet past binnen een dergelijk op het VWS-beleid gericht subsidiesysteem. De instellingssubsidie is nu vooral bedoeld voor werkzaamheden die gericht zijn op het instandhouden van de infrastructuur van de organisatie en op het faciliteren, ondersteunen en coördineren van de door vrijwilligers op landelijk en lokaal niveau georganiseerde activiteiten. Dat zijn noodzakelijke werkzaamheden voor de organisaties, maar ze zijn niet rechtstreeks gericht op de beleidsdoelen van VWS. Voor de financiering van een deel van hun basisactiviteiten zijn zij nu, ook wettelijk, op andere overheden aangewezen.

6.2.3 Scenario 3: Subsidie op basis van organisaties

Het derde scenario dat we hier presenteren is een regeling waarbij het behoud van een bepaald niveau van infrastructuur van landelijke jongerenorganisaties als uitgangspunt wordt genomen. Vanuit het gegeven dat de LJO's een rol spelen in het jeugdbeleid wordt in dit scenario voorgesteld om alleen die werkzaamheden te subsidiëren die noodzakelijk zijn voor het functioneren van de landelijke organisaties. De beoordeling van de subsidieaanvragen kan dan worden beperkt tot de kosten waar elke organisatie mee te maken heeft. Om te voorkomen dat ongelijksoortige organisaties elkaar beconcurreren om de beschikbare subsidie wordt er binnen de regeling onderscheid gemaakt naar groepen LJO's op basis van doelstelling en doelgroep.

Belangrijke voorwaarde voor dit systeem is, net als bij het vorige scenario, dat VWS duidelijke en uitgewerkte doelstellingen voor het jeugdbeleid formuleert en tevens aangeeft hoe die doelen bereikt moeten worden en wat de rol van de LJO's daarbij is. Daarnaast geeft VWS duidelijk aan welke werkzaamheden uit de subsidie gefinancierd kunnen worden en welke niet. Subsidiering van de LJO's die binnen het beleid vallen, vindt niet plaats op grond van de directe basisactiviteiten voor de doelgroepen, maar op grond van de werkzaamheden die nodig zijn om de infrastructuur van de organisaties in stand te houden.

Er wordt vooraf onderscheid gemaakt naar de verschillende organisaties die een beroep op de regeling kunnen doen op basis van hun doelstelling en doelgroep. Binnen de subsidie-regeling beconcurreren nu een aantal ongelijksoortige organisaties elkaar om het beschikbare budget. Nieuwe aanvragen van specifieke organisaties (in de actuele situatie: aan een kerk of religie gebonden of allochtone organisaties) gaan ten koste van het budget van de andere categorieën organisaties. Om de effecten van deze toename voor andersoortige organisaties te beperken, stellen we voor dat er binnen het totale subsidiebedrag verschillende bedragen in compartimenten worden gereserveerd voor de verschillende categorieën. Er is één compartiment voor de identiteitsgebonden organisaties, één voor de organisaties voor gehandicapten, één voor de allochtone organisaties en één voor de organisaties met een integrale doelgroep.

Bij de verdeling van het totale subsidiebedrag over de compartimenten kunnen de objectieve gegevens die beschikbaar zijn over de verdeling van de verschillende groepen jongeren over de totale populatie⁴ als uitgangspunt genomen worden. De verdeling van de subsidie hoeft die objectieve verdeling echter niet precies te weerspiegelen. De organisaties met een integrale doelgroep overlappen in hun bereik namelijk deels met de andere organisaties. Ook de

4 CBS presenteert regelmatig cijfers over het aandeel van allochtone en gehandicapte jongeren en in de totale populatie en over de verdeling naar kerkelijke gezindte of levensbeschouwing. Zie CBS: *Jeugd. Cijfers en feiten 2001*. Voorburg/Heerlen 2001.

beleidsdoelstellingen van VWS kunnen medebepalend zijn voor de wijze waarop de subsidie over de verschillende compartimenten wordt verdeeld. Als VWS bijvoorbeeld een grotere prioriteit wil geven aan allochtone jongerenorganisaties, dan kan daar bij de verdeling van gelden rekening mee worden gehouden.

Indeling van de subsidieaanvragen binnen één van de compartimenten geschiedt op basis van hetgeen de LJO's in statuten, beleids- en activiteitenplannen en jaarverslagen hebben vastgelegd over de doelstellingen en de doelgroepen waarop zij zich richten. Het kan dus zijn dat een organisatie wel vanuit een bepaalde kerkelijke of religieuze identiteit werkt, maar een integrale doelgroep bereikt. Die organisatie kan dan deel uitmaken van het integrale compartiment. Ook zou een allochtone jongerenorganisatie door haar doelstelling en doelgroep misschien eerder onder de identiteitsgebonden organisaties kunnen vallen. Bij de indeling van aanvragende organisaties kan VWS zich laten ondersteunen door deskundigen op het terrein van het jeugdwerk.

De toekenning van de subsidie geschiedt vervolgens op basis van de werkzaamheden die nodig zijn om de landelijke infrastructuur van de organisatie in stand te houden. Dat betekent dat alleen de werkzaamheden worden gesubsidieerd die nodig zijn om de organisatie naar behoren te laten functioneren. Dat zijn dan bijvoorbeeld activiteiten als:

- administratie,
- bestuursondersteuning,
- kadervorming, training en ondersteuning van vrijwilligers,
- consultancy en advies voor afdelingen of werkgroepen;
- de organisatie van regionale en landelijke vergaderingen en overleggen
- verzorging van de interne communicatie (via de productie van verslagen, bladen, nieuwsbrieven) en van de externe communicatie, PR en informatie.

De subsidie is dus niet bedoeld voor het organiseren van directe ledenactiviteiten, zoals landelijke manifestaties en evenementen of weekenden, kampen of vakanties. Ook producten die direct bedoeld zijn voor de leden of voor de basisactiviteiten (zoals ledenpasjes, werkmateriaal en dergelijke) vallen erbuiten. De subsidiegever stelt een definitieve en duidelijke lijst op van die werkzaamheden die subsidiabel zijn en stelt daarbij ook normbedragen en eventuele maxima voor de verschillende onderdelen vast. Zo kan bijvoorbeeld voor het trainen van vrijwilligers een normbedrag per vrijwilliger worden vastgesteld. Op basis van het normbedrag wordt de subsidie voor het totaal aantal in de subsidieperiode te trainen vrijwilligers vastgesteld. Het totale subsidiebedrag dat zo op basis van werkzaamheden wordt toegekend, kan verder worden opgehoogd met bedragen voor kantoorruimte en kantoorbenodigdheden, waaraan ook weer normbedragen en maxima kunnen worden verbonden. De subsidie per organisatie is echter afhankelijk van het specifieke subsidieplafond binnen het compartiment waarin de organisatie is ondergebracht.

De beoordeling van de subsidieaanvragen kan geschieden door VWS of een door VWS aangewezen instantie. De subsidieaanvraag gaat vergezeld van documenten waaruit de aard van de organisatie blijkt: de doelstelling, de doelgroep, het bereik en de uitgevoerde en geplande activiteiten. Op basis daarvan wordt de vraag beantwoord of de organisatie wordt toegelaten tot de regeling en in welke categorie de organisatie wordt ingedeeld. Daarnaast wordt er een specifiek jaarplan ingediend waarin de voor het functioneren van de organisatie geplande werkzaamheden per onderdeel zijn uitgewerkt, begroot en waar nodig gekwantificeerd (bijvoorbeeld aantallen te trainen vrijwilligers, te produceren nieuwsbrieven, landelijke vergaderingen, advieswerkzaamheden en dergelijke). Aan het jaarplan wordt een uitgewerkte begroting van uitgaven en inkomsten toegevoegd. De subsidieontvangers zijn verplicht om de besteding van de subsidie te verantwoorden via een evaluatieverslag en een financieel jaarverslag. De evaluaties en de financiële verslaggeving worden bij de beoordeling van een volgende subsidieaanvraag betrokken.

Aangezien werkzaamheden voor het functioneren van de organisatie de basis vormen voor de subsidietoekenning, speelt het totale bereik van de organisatie geen doorslaggevende rol in de subsidietoekenning. De verschillen in omvang zullen in de geplande activiteiten en de begrote werkzaamheden terugkomen: een grote organisatie zal bijvoorbeeld meer vrijwilligers op te leiden en te begeleiden hebben dan een kleine en meer tijd besteden aan het ondersteunen van lokale afdelingen. De ledentelling is daarom minder belangrijk dan in de huidige regeling, waardoor in de afgelopen jaren gedane investeringen deels overbodig zijn. Toch zal het voor het bepalen van de positie van de LJO's belangrijk blijven om een beeld te hebben van het bereik van de organisatie. In ieder geval moet vastgesteld kunnen worden dat het een landelijke organisatie betreft. Een goede administratie (van leden, vrijwilligers of deelnemers) waarmee dat bereik onderbouwd kan worden blijft noodzakelijk, al hoeven de criteria minder stringent te worden geformuleerd als bij een regeling waarbij omvang het verdelingscriterium is. In geval van twijfel over het bereik van de omvang van een organisatie ligt de bewijslast bij de aanvragende LJO.

Het voorgestelde systeem heeft een aantal voordelen voor de LJO's. In de eerste plaats speelt de ledentelling geen doorslaggevende rol meer bij de hoogte van de subsidietoekenning, waardoor de LJO's verlost zijn van het probleem dat zij niet aan alle voorwaarden van de ledentelling kunnen voldoen. Het systeem sluit beter aan bij organisaties die minder op lidmaatschap gericht zijn. In de tweede plaats is er duidelijkheid over de subsidietoekenning. Organisaties weten vooraf welke kosten subsidiabel zijn en welke niet en welke normbedragen en maxima er gehanteerd worden. Ze blijven voor de totale hoogte van de subsidie binnen een plafond afhankelijk van andere organisaties, maar alleen van gelijksoortige organisaties. Vooraf is duidelijk hoeveel er beschikbaar is voor de verschillende categorieën. Organisaties van de ene categorie zien daarna geen geld meer 'verdwijnen' naar organisaties

van een andere categorie. Ten slotte wordt er door de subsidiëring van de infrastructuur van de organisaties een verzekering gegeven voor het voortbestaan van de basis van de landelijke organisatie.

Er is ook een aantal nadelen. Het verminderde belang van de ledentelling betekent net als bij de eerdere scenario's dat organisaties die hun ledenadministratie volgens de normen van het huidige systeem op orde hebben gebracht, hun investering zien verdwijnen. Verder is de onderlinge afhankelijkheid bij de subsidieverlening niet opgeheven, maar teruggebracht naar verschillende groepen LJO's. Als er meer organisaties binnen een bepaalde categorie worden toegelaten, zal er minder subsidie zijn voor elk afzonderlijk. Organisaties kunnen de consequenties daarvan opvangen door aanvullende financiering te zoeken of meer samen te werken en faciliteiten te delen. Zo kan er bijvoorbeeld toe worden besloten om gezamenlijk bepaalde trainingen voor vrijwilligers te verzorgen, of bepaalde diensten in te kopen.

De beperking van het soort kosten dat uit de subsidie betaald kan worden, betekent dat een deel van de activiteiten (zoals de directe ledenactiviteiten) niet meer gesubsidieerd worden door VWS. Wanneer LJO's die momenteel wel uit de instellingssubsidie financieren, dan zullen zij ook dáárvoor andere financieringsbronnen moeten zoeken.

De organisaties hoeven minder energie te steken in het volgens hele specifieke voorwaarden tellen van de leden, maar hun beheerslast neemt op andere vlakken toe. Ze zullen duidelijke en concrete jaarplannen dienen op te stellen, waaraan precieze begrotingen zijn gekoppeld. Daarnaast zijn ze ook meer dan voorheen verantwoordelijk verschuldigd over de besteding van gelden. Dat betekent dat er ook meer dan voorheen aandacht besteed moet worden aan evaluaties en aan financiële verslaglegging.

Voor VWS zijn er duidelijke voordelen in dit scenario. Er is een eenduidige regeling op te stellen, die erop is gericht een infrastructuur van landelijke jeugdorganisaties in stand te houden. De verdeling van de gelden geschiedt op grond van reëel begrote kosten. VWS toetst op basis van haar beleidsdoelstellingen welke organisaties tot de regeling kunnen worden toegelaten en heeft daarbij de mogelijkheid om doelgroepen van haar beleid als allochtonen en gehandicapten een eigen plaats in de regeling te geven. Doordat er ook voorwaarden zijn voor controle van de besteding van de subsidiegelden, heeft VWS voldoende mogelijkheden om de subsidieverlening te verantwoorden.

Een nadeel voor VWS is dat er een nieuw subsidiesysteem moet worden ontworpen, waarin een verdeling van de totale subsidie naar categorieën LJO's moet worden gemaakt en normbedragen en maximum bedragen moeten worden opgesteld voor te subsidiëren werkzaamheden. Na de start van het nieuwe systeem is er voor VWS ook een grotere beheerslast gemoeid met de beoordeling van de aanvragen en de controle van de bestedingen van de gelden.

LITERATUUR

Becker, J.W. en J.S.J.de Wit. *Secularisatie in de jaren negentig. Kerklidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag, 2000.

CBS: *Jeugd. Cijfers en feiten 2001*. Voorburg/Heerlen 2001.

Dieleman, A.J. en J. van der Lans (red.). *Heft in eigen handen: zelfsturing en sociale betrokkenheid bij jongeren*. Assen: Van Gorcum, 1999.

Kok, L., A. Hoen, M. Stafleu. *Evaluatie van de subsidieregeling welzijnsbeleid, onderdeel landelijke jeugdorganisaties*. 100 Zoetermeer, 1998.

Meijs, C.P.M. *Een analyse van de ondersteuningsstructuur voor vrijwilligersorganisaties in het jeugd- en jongerenwerk op provinciaal niveau*. Rotterdam 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Jeugdbeleid in Ba(la)ns. Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid. Vastgesteld door rijk, IPO, en VNG in het Overhedenoverleg in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl d.d. 1 december 1999*. Den Haag, 1999.

Ministerie van OCenW. *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag, 1998.

Ministerie van OCenW. *Inrichtingseisen Subsidieaanvragen. Cultuurnota-periode 2001-2004*. Den Haag, 1999.

Ministerie van OCenW. *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*. Den Haag, 1999.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1999-2002, Deel B*. Den Haag, 1999.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Wet op de jeugdzorg 1994 en –regelgeving. Integrale teksten per 19-09-2000*. Bron: ADW, Kluwer.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Programmeerlijnen Welzijnsnota*. Den Haag, 2000.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Zicht op jeugd. De Baliedebatten*. Den Haag, 1999.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Zicht op jeugd. Zicht op jeugdbeleid*. Den Haag, 1999.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. *Vaststelling Subsidieregeling maatschappelijke organisaties en milieu*. Staatscourant 1999, nr.173.

Veenman, J. et al. *Maatschappelijke tweedeling & sociale cohesie. Toekomstperspectief voor de jeugd*. Assen: Van Gorcum, 1999.

Vermeulen, S. *Het belang van het jeugdwerk*. Uit: VUGA-Handboek Jeugdbeleid.

Wittebrood, K., S. Keuzenkamp (red.). *Rapportage Jeugd 2000. Trajecten van jongeren naar zelfstandigheid*. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag, 2000.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

GEÏNTERVIEWDE LJO'S

Geïnterviewde gesubsidieerde LJO's

Algemeen Plattelands Jongeren Werk
Centrale Jeugdraad van de Evangelische Broedergemeente
Christelijke Gereformeerde Jongeren Organisatie
Continental Art Centre/Continental Sound
Doopsgezinde Jeugd Centrale
Federatie van de Katholieke Centra voor Levensvorming
Hervormd Gereformeerde Jeugd Bond
Jeugdbond Gereformeerde Gemeenten
Jong Nederland
Jongerenorganisatie CNV
JOPLA, Platform van Jongeren met een Handicap
Land. Contact Jeugdverenigingen Chr. Geref. Kerken (LCJ)
Leger des Heils afdeling Vrije Jeugdvorming
Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt
Nederlandse Baptisten Jeugd Beweging
Nivon Jeugd en Jongeren
NUSO, Landelijke organisatie voor speeltuinwerk en jeugdrecreatie
Pinkster Jeugd Beweging
Samen op Weg Jeugdwerk
Scouting Nederland
SHJO, Slecht Horende Jongeren Organisatie
Stichting Belangen Nederlandse Dove Jongeren
Stichting Zehoet Jehoedit Tarboet Lanoar (steunpunt jongerenwerk)
YMCA Nederland

Geïnterviewde niet-gesubsidieerde LJO's

Cosmicus
Forum
Institute for International Migration Issues
Marron Jeugd en jongeren
St. Jeugd- en Jongeren Pastoraat Bond van Vrije Evangelische Gemeenten
TANS
TUMAJON
Vedic Youth Netherlands

BIJLAGE 2

ANDERE SUBSIDIEREGELINGEN

In deze Bijlage worden korte samenvattingen gegeven van drie andere subsidieregelingen van de overheid. Deze subsidieregelingen hebben gediend als referentie voor de evaluatie van de regeling voor landelijke jeugdorganisaties. Ze zijn bestudeerd op elementen die gebruikt kunnen worden voor een oplossing van de knelpunten met de huidige subsidieregeling voor LJO's. Achtereenvolgens worden hieronder korte samenvattingen gegeven van de subsidieregeling voor landelijke sportorganisaties, voor culturele instellingen en voor maatschappelijke organisaties en milieu.

Subsidieregeling voor landelijke sportorganisaties

Landelijke sportorganisaties komen in aanmerking voor een instellingssubsidie van het Ministerie van VWS. De instellingssubsidie is afhankelijk van het aantal leden. Het toe te kennen bedrag wordt gebaseerd op een individuele uitkeringsbasis en een individueel historisch subsidieaandeel. De individuele uitkeringsbasis wordt berekend door het aantal leden te vermenigvuldigen met een normbedrag dat is vastgelegd in een schijvensysteem: de subsidie per lid neemt af met het aantal leden dat in een hogere schijf valt.

Een sportorganisatie krijgt een instellingssubsidie als er in het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd minimaal 2500 leden waren geregistreerd, uit tenminste vijf provincies. Voor die leden moet een bedrag van ten minste f5,- (leden tot en met zeventien jaar) of f10,- (leden vanaf achttien jaar) zijn afgedragen. De ledenadministratie dient systematisch inzicht te geven in namen, adressen van aangesloten verenigingen en van de namen, adressen en geboortedata van de bij de verenigingen en van de bij de landelijke organisatie aangesloten leden. Tevens zijn er schriftelijke bewijsstukken in opgenomen dat de leden zich uitdrukkelijk als lid hebben opgegeven en dat de contributie is afgedragen. Voor zover het leden van een aangesloten vereniging betreft kan een landelijke sportorganisatie in haar administratie volstaan met een verklaring van het bestuur van de desbetreffende vereniging waarin vermeld staan: het aantal leden tot en met zeventien jaar, het aantal leden vanaf achttien jaar en het feit dat zij ten aanzien van de bij haar geregistreerde leden beschikt over de hiervoor genoemde administratieve gegevens.

De aanvraag van de instellingssubsidie dient voorzien te zijn van een activiteiten- of beleidsplan. Daarin komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- algemene doelstelling en prioriteiten;
- topsportbeleid;
- breedtesportbeleid;
- dopingbeleid;
- overige dienstverlening;
- commerciële zaken en communicatie;
- organisatie;
- financieel beleid.

Extra subsidies voor topsportbeleid, sportmedisch beleid en deskundigheidsbevordering zijn mogelijk indien de desbetreffende activiteiten zijn vastgelegd in een specifiek beleidsplan. Tevens zijn projectsubsidies mogelijk voor realisering van landelijke of regionale trainings- en wedstrijdaccommodaties.

Subsidieregeling voor culturele instellingen

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verleent subsidie aan culturele instellingen. In de daarbij gehanteerde subsidiesystematiek bestaan er twee soorten subsidies: meerjarige en incidentele¹. Incidentele subsidies (en individuele subsidies) worden per project of activiteit toegekend. Dat gebeurt vrijwel uitsluitend via een aantal verschillende fondsen (zoals het Fonds voor de Letteren, het Fonds voor de Podiumkunsten, het Mondriaanfonds),

Meerjarige of structurele subsidies worden verstrekt aan instellingen die een essentieel onderdeel uitmaken van het Nederlandse cultuurbestel en daaruit niet zijn weg te denken of aan instellingen die een aanmerkelijke, maar in principe tijdelijke bijdrage leveren aan de Nederlandse kunstbeoefening. De meerjarige subsidies worden toegekend voor de duur van een cultuurnota-periode (vier jaar) en aanvragen ervoor worden vóór elke periode beoordeeld. Voor een deel van de instellingen staat dan de voortzetting van de subsidie ter discussie, voor andere instellingen, waarvan niet verwacht kan worden dat hun voortbestaan elke vier jaar wordt beoordeeld, de hoogte van de subsidie en de inhoud van het beleidsplan.

Uiterlijk een jaar voor elke nieuwe cultuurnota-periode moeten culturele instellingen een aanvraag voor structurele subsidie indienen. De aanvraag bevat een beleidsplan dat een volledig overzicht geeft van de inhoudelijke of artistieke doelen voor de komende periode, vergezeld van een begroting van inkomsten en uitgaven voor die periode en een evaluatie van het gevoerde beleid in de voorafgaande periode. In het beleidsplan moeten de verschillende

¹ Ministerie van OCenW. *Cultuurbeleid in Nederland*. Den Haag, 1998.

categorieën instellingen inzicht geven in specifieke activiteiten en kwantitatieve gegevens verschaffen over hun geplande activiteiten of prestaties².

Het beleidsplan dient als toetssteen bij de subsidiebeslissing en bij de evaluatie van de resultaten. De inhoudelijke beoordeling en de evaluatie worden uitgevoerd door de Raad voor Cultuur. De adviezen van de Raad voor Cultuur voor de afzonderlijke instellingen moesten voor de cultuurnota-periode 2001-2004 gebaseerd zijn op vier criteria³:

- kwaliteit;
- maatschappelijk bereik;
- subsidie per bezoek;
- positie in het cultuurbestel.

Na toekenning van de subsidie moet de instelling het beleidsplan concreet uitwerken in een jaarlijks activiteitenplan. De Raad voor Cultuur beoordeelt het artistiek of inhoudelijk functioneren van de instellingen periodiek en kijkt of het beleidsplan wordt waargemaakt.

De periodieke beoordelingen spelen ook een rol bij de besluitvorming voor een volgende periode. De minister toetst eveneens of de uitwerking overeenstemt met het beleidsplan.

Subsidieregeling maatschappelijke organisaties en milieu

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) verleent subsidies voor werkprogramma's en projecten in het belang van de bewustwording voor milieuvraagstukken, van de vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor duurzame ontwikkeling en voor de behartiging van een algemeen of specifiek belang van duurzame ontwikkeling⁴. De subsidie voor werkprogramma's is na een herijkingsoperatie in 1996 in de plaats gekomen van een exploitatiesubsidie. Die herijkingsoperatie had een verschuiving tot doel van een subsidie voor het in stand houden van organisaties naar een subsidie voor de activiteiten van organisaties.

Voor de programmasubsidie komen non-profit instellingen in aanmerking die zich primair bezighouden met duurzame ontwikkeling op ten minste boven provinciaal niveau. Gesubsidieerd worden de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van werkprogramma's, met de uitvoering van de evaluatie en met de verstrekking van door de subsidiegever gewenste gegevens.

2 Ministerie van OCenW. *Inrichtingseisen Subsidieaanvragen. Cultuurnota-periode 2001-2004*. Den Haag, 1999.

3 Ministerie van OCenW. *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*. Den Haag, 1999.

4 *Vaststelling Subsidieregeling maatschappelijke organisaties en milieu*. Staatscourant 1999, nr.173, pag. 8.

De werkprogramma's zijn meestal meerjarig (uitgegaan wordt van een driejarig programma) en doorgaans strategisch van karakter. Er is sprake van een meerjarige doelstelling en een globale inhoud en programmering. Daarnaast wordt het werkprogramma jaarlijks operationeel ingevuld.

Aanvragen worden tegen elkaar en in samenhang van elkaar afgewogen in het licht van de doelstelling van de regeling en de volgende beoordelingscriteria:

- de mate van continuïteit ten opzichte van eerder aan de organisatie toegekende programmasubsidies;
- de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties;
- de mate waarin het programma bijdraagt aan duurzame ontwikkeling of aan het bereiken van specifieke doelstellingen van het milieubeleid;
- de meerwaarde ten opzichte van andere soortgelijke activiteiten;
- de spreiding van projecten en werkprogramma's over verschillende actoren, terreinen en doelgroepen van het milieubeleid;
- de mate van aansluiting op bestaande structuren, netwerken en activiteiten;
- de verhouding tussen de gevraagde subsidie en het geschatte resultaat.

De aanvrager van een subsidie is verplicht een evaluatie uit te voeren volgens een model dat is opgesteld door VROM. Aanvragen dienen vergezeld te zijn van een voorstel tot evaluatie, en indien van toepassing van de uitkomsten van uitgevoerde evaluaties.

Naast subsidies voor werkprogramma's kunnen er ook projectsubsidies worden aangevraagd. De beoordelingscriteria zijn voor een groot deel gelijk aan de hiervoor genoemde. Alleen de eerste twee genoemde criteria gelden niet, de overige vijf wel. Die worden nog aangevuld met twee extra criteria:

- de mate waarin het project een afgebakende doelgroep heeft, voorziet in de betrokkenheid van de doelgroep en uitzicht biedt aan de doelgroep om door middel van eigen handelingen een bijdrage te leveren aan duurzame ontwikkeling;
- de mate van innovatie van het project.

De afweging omtrent de subsidieverlening voor projecten vindt plaats binnen een tendersysteem en de kwaliteit van het ingediende projectvoorstel speelt een rol in de beoordeling. Voor beide regelingen (projecten en werkprogramma's) gelden subsidieplafonds. In de jaren 2000 en 2001 werd er meer geld besteed aan projectsubsidies dan aan subsidies voor werkprogramma's.