

ADVIES

Uitvoeringsbesluiten participatiedecreet

De Vlaamse Jeugdraad staat volledig achter de beleidsintentie van het participatiedecreet. Een grotere participatie aan het verenigingsleven van iedereen is een doel dat we ondersteunen. Wel hebben we bedenkingen bij de praktische uitwerking van dit decreet. In dit advies over de uitvoeringsbesluiten van het participatiedecreet geven we een overzicht van onze bedenkingen.



VLAAMSE JEUGDRAAD	
7 mei 2008	ADVIES 08/14

Advies uitvoeringsbesluiten participatiedecreet

De Vlaamse Jeugdraad in vergadering op 7 mei 2008 onder voorzitterschap van Stefaan Marien en waarbij aanwezig waren:

Kurt Beheydt, Lien Boutsen, Kathleen Claessens, Stéphanie Dangreau, Toon Fonteyne, Bruno Houthoofd, Stijn Jacobs, Kurt Janssens, Barbara Poppe, Elizabeth Van der Plaetsen, Tom Van den Borne, Tess Van Deynse, Eva Vereecke, Bram Vermeiren, Hanne Vermeiren en Jasper Ysebaert

Brengt *unaniem* het volgende advies uit:

1. Inleiding

Participatie is een fundamenteel recht dat ook kinderen en jongeren toekomt, niet in het minst vanuit het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind. In het participatiedecreet wordt participatie ontleed in twee dimensies: een eerder passieve dimensie van deelnemen en een actieve dimensie van deelhebben waar de deelnemer mede-eigenaar is van het aanbod. 'Deelhebben' wordt hier tegenover 'deelnemen' geplaatst. Goed gevonden, maar oud nieuws voor de jeugdsector. Welke jeugdorganisatie heeft de woorden 'voor en door jongeren' immers niet opgenomen in haar missie?

Waarom dan nog een participatiedecreet? In de memorie van toelichting lezen we dat de bestaande sectordecreten groepen de kans geven *'om hun eigen cultuur-, jeugdwerk- en sportprojecten levendig en slagkrachtig te maken ... in de hoop op een zo breed als verdiept mogelijke participatie, het deelhebben en -nemen.'* De sectordecreten vormen in die zin het basisspoor. Het participatiedecreet richt zich precies op de mensen die niet bereikt worden via dit basisspoor. Vanuit de vaststelling dat er nog een belangrijk aantal mensen niet participeert in en aan het cultuur-, jeugd- en sportaanbod wil men via het participatiedecreet namelijk de drempels die de participatie van deze doelgroepen in de weg staan, wegwerken.

Het participatiedecreet is **sectoroverschrijdend**. Het decreet stimuleert over de drie sectoren (jeugd, cultuur en sport) heen organisaties die activiteiten ontplooiën. Of meestal toch. Maar daarover later meer. Dit participatiedecreet wil nieuwe instrumenten ontwikkelen en de bestaande inspanningen versterken en vernieuwen. Met als doel een grotere participatie van welomschreven doelgroepen

(personen in armoede, gedetineerden, personen met een handicap, mensen van etnisch-cultureel diverse afkomst, gezinnen met jonge kinderen).

2. De reden van dit advies / het belang voor kinderen en jongeren

Naast de sport- en cultuursector richt het participatiedecreet zich ook op de jeugdsector. De doelstelling van dit decreet is dus een bredere participatie in jeugdorganisaties van **alle jongeren**. Het spreekt voor zich dat een organisatie die de competentie, participatie en empowerment van kinderen en jongeren als leidmotief heeft, de beleidsvisie achter dit decreet toejuicht.

In de hoorzitting waar dit decreet werd besproken, stelden we al dat dit decreet vele kansen biedt, maar enige scepsis is toch terecht. Immers, in de jeugddecreeën staat participatie reeds centraal. Bestaat het gevaar dan niet dat met dit nieuwe decreet een concurrentiepositie wordt gecreëerd voor de organisaties gesubsidieerd binnen het decreet op het Vlaams jeugdbeleid? Het participatiedecreet tracht deze bezorgdheid te counteren door expliciet te stellen dat het niet wil inbreken op de bestaande sectordecreeën. Het decreet is **flankerend aan de bestaande sectordecreeën**. In dit advies zullen we onder andere nagaan of er in de concrete uitwerking van dit decreet daadwerkelijk voldoende garanties zijn voor het flankerende opzet van het participatiedecreet.

3. Het advies

Op de hoorzitting formuleerden we enkele bezorgdheden om mee te nemen in de verdere uitwerking van de uitvoeringsbesluiten. We geven deze bezorgdheden nogmaals kort weer en gaan na in hoeverre de uitvoeringsbesluiten hieraan tegemoet komen.

3.1. Eindpunt/indicatoren

- Uit de hoorzitting:

'We missen een eindpunt/indicatoren: wanneer is de verhoogde deelname van de kansengroepen geslaagd en hoe gaat men dit meten zonder stigmatiserend effect?'

- In de uitvoeringsbesluiten?

De Vlaamse Jeugdraad acht het noodzakelijk een structurele evaluatie te voorzien waarin men nagaat wat het effect is van dit decreet op de deelname van kansengroepen. In de uitvoeringsbesluiten wordt voor sommige onderdelen van dit decreet een expliciet evaluatiemoment voorzien:

- Voor de participatieprojecten van kansengroepen voorziet men een driejaarlijks evaluatiemoment. De administratie legt om de drie jaar een rapport voor waarin de keuze van de kansengroepen wordt geëvalueerd.
- Ter evaluatie van de subsidiëring van lokale netwerken legt de administratie om de zes jaar een rapport voor aan de minister waarin de resultaten van de lokale netwerken worden beoordeeld.
- De evaluatie van de proeftuinen moet leiden tot beleidsaanbevelingen over de wenselijkheid, haalbaarheid en budgettaire inpasbaarheid van wijzigingen in de desbetreffende wetgeving.

De voorgestelde evaluatiemomenten zijn echter te beperkt. Een decreet dat het wegwerken van de participatiedrempels voor welbepaalde doelgroepen als uitgangspunt heeft, zal op één of andere manier toch een verhoogde deelname van deze doelgroepen moeten aantonen. De weinige evaluatiemomenten die voorzien zijn, geven hier echter geen enkele garantie voor. Afgezien van de evaluatie van de proeftuinen, zijn het doel van de evaluatie en de evaluatiecriteria niet gespecificeerd. Bovendien is het de administratie die adviseert. Het lijkt ons veel objectiever om de onderdelen van dit decreet en het effect van het decreet in zijn geheel te laten evalueren door een externe onderzoeksinstelling.

Samenvattend stellen we het volgende voor:

- Er is nood aan een algemene en regelmatige effectmeting/evaluatie van het decreet in zijn geheel en de aparte onderdelen;

- De evaluatiecriteria worden best gespecificeerd in de uitvoeringsbesluiten;
- De evaluatie gebeurt beter niet door de administratie, maar door een externe onderzoeksinstelling. Een suggestie is deze opdracht toe te wijzen aan het Steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek Cultuur, Jeugd en Sport.

3.2. Beoordelingscriteria voor de verschillende subsidiekanalen binnen het participatiedecreet

Nergens in de uitvoeringsbesluiten worden eenduidige beoordelingscriteria bepaald waarop de subsidieaanvragen worden beoordeeld. De decreetstekst bevat enkele criteria waaraan subsidieaanvragen moeten voldoen, maar we hadden verwacht dat dit verder gespecificeerd zou worden in de uitvoeringsbesluiten. Dit is niet gebeurd. We stellen bijgevolg vast dat de beoordelingscommissies en administraties maar weinig inhoudelijke criteria hebben die kunnen gebruikt worden als leidraad bij de beoordeling van ingediende dossiers. Omgekeerd hebben subsidieaanvragers zo zelf ook bijna geen kapstokken om een interpretatie van de beoordelingscommissie te weerleggen en om hun dossier op te maken.

3.3. De participatie-instellingen

- Uit de hoorzitting:

‘De participatie-instellingen hebben weinig of geen voeling met de dynamiek van de jeugdsector. Worden er in de uitvoeringsbesluiten garanties ingebouwd om de deskundigheid in de dynamische participatie in de jeugdsector te verhogen?’

- Context:

De participatie-instellingen waarvan hier sprake is, zijn allen overduidelijk geworteld in de culturele sector:

- Cultuurnet zal de verhoging en verbreding van participatie moeten realiseren door het uitbreiden en omvormen van zijn databank tot een vrijetijdsdatabank.
- De Stichting Lezen zal projecten uitwerken rond leesbevordering.
- Kunst en Democratie en Cubido zullen zich omvormen tot één organisatie om de vernieuwing en verdieping van de participatie van kansengroepen te realiseren.

Geen enkele van deze organisaties heeft op dit moment kennis over en voeling met de sport- en jeugdsector. Toch zullen zij in de toekomst ook in deze sectoren een belangrijke actor worden. Niet zo evident want de drie sectoren sport, cultuur en jeugd hebben een eigen dynamiek en onderscheiden zich hierdoor ook van elkaar. Zo zal een kunsteducatieve vereniging die de nadruk eerder legt op het proces dat met kinderen en jongeren wordt afgelegd om tot een bepaald product te komen en niet zozeer op het cultuurproduct an sich, ervoor kiezen om gesubsidieerd te worden binnen het decreet op het Vlaamse jeugdbeleid i.p.v. binnen het kunstendecreet. Ook sport wordt vaak als methodiek gebruikt om andere maatschappelijke doelen (bv. een betere integratie van jongeren) te bereiken. De focus ligt hier eveneens minder op de kwaliteit van de sportieve activiteit (het winnen) en veel meer op het proces dat met deze jonge sporters wordt afgelegd. Deze nadruk op het proces, het voor en door jongeren, is een evidentie in de jeugdsector maar in de andere sectoren is dit vaak minder vanzelfsprekend. De jeugdsector is de sector bij uitstek waar het deelhebben primeert op het deelnemen. Andere sectoren maken gretig gebruik van de sterke participatiemethodieken van de jeugdsector. Denk maar aan het feit dat jeugdculturele organisaties graag geziene gasten zijn in het onderwijs. Het is nog maar de vraag of de participatie-instellingen die via dit decreet gesubsidieerd zullen worden, kunnen inbreken op de jeugdsector.

Het gebrek aan affiniteit met de jeugdsector vinden we vooral problematisch bij de laatste participatie-instelling: de nieuwe organisatie die zal ontstaan uit Kunst en Democratie en Cubido. Eén van de opdrachten van deze organisatie is ondersteuning bieden op het niveau van visie en methode. Geen van beide organisaties heeft echter enige voeling met de jeugd- of sportsector.

- In de uitvoeringsbesluiten?

De Vlaamse Jeugdraad is bezorgd over het gebrek aan voeling van de participatie-instellingen met de dynamiek van de jeugdsector. Deze bezorgdheid blijft ook na het lezen van de uitvoeringsbesluiten. Noch in de decreetstekst, noch in de uitvoeringsbesluiten vinden we concrete garanties voor samenwerking tussen de participatie-instellingen en de sectorale expertiseorganisaties. Onder art. 11,

2°, van de uitvoeringsbesluiten lezen we wel dat de aanvraagdossiers beoordeeld worden op *'de mate waarin complementair gewerkt wordt aan andere actoren'*.

Het is onduidelijk wat men hiermee bedoelt. Liever hadden we hier zien staan: *'de mate waarin samengewerkt wordt met sectorale deskundighedsorganisaties'*.

Bij de toelichting van de uitvoeringsbesluiten op de Commissie Jeugdwerk werd wel gesteld dat er bij de opmaak van de beheersovereenkomsten tussen de participatie-instellingen en de Vlaamse overheid bepalingen kunnen opgenomen worden die aansturen op een samenwerking met sectorale deskundighedsorganisaties (concreet is dit voor de jeugdsector het Steunpunt Jeugd). Een samenwerking tussen het Steunpunt Jeugd en de nieuwe organisatie die zal ontstaan uit Kunst en Democratie en Cubido lijkt ons evident. Evenzeer lijkt het ons een evidentie dat er, in geval van samenwerking, hier voor het Steunpunt Jeugd de nodige middelen tegenover staan.

Om dit stuk over de participatie-instellingen af te sluiten, willen we nog opmerken dat de keuze om leesbevordering op te nemen in het participatiedecreet een beetje vreemd overkomt. Leesbevordering kan je bezwaarlijk transversaal noemen. Wij zien immers geen raakvlakken tussen leesbevordering en de sportsector.

3.4. Projecten gericht op participatie van kansengroepen

- Uit de hoorzitting:

'Organisaties die reeds gesubsidieerd worden door de Vlaamse Regering worden uitgesloten van projectsubsiëring gericht op de participatie van kansengroepen. Willen we dat onze jeugdbewegingen, speelpleinen, jeugdhuizen, enz. meer kinderen en jongeren uit kansengroepen bereiken, zullen de eigen koepelorganisaties inspanningen moeten leveren. Zonder responsabilisering van de grootste en meest ervaren spelers in de jeugdsector, vrezen we dat deze projecten geen remedie zullen zijn voor de diagnose die in de memorie van toelichting¹ werd gesteld'

- Context:

De uitvoeringsbesluiten bepalen onder welke voorwaarden een organisatie die reeds een subsidie ontvangt binnen de sectordecreten, toch een projectaanvraag kan indienen.

- In de uitvoeringsbesluiten?

De deur wordt nu toch op een kier gezet: organisaties die al gesubsidieerd worden binnen één van de sectorale decreten kunnen toch een subsidie aanvragen indien ze het uitzonderlijke karakter van hun project kunnen aantonen. Dit uitzonderlijke karakter moet aangetoond worden vanuit drie invalshoeken:

- Uitzonderlijk op niveau van de vereniging;
- Uitzonderlijk op het niveau van de participatie;
- Uitzonderlijk op het niveau van de sector.

De Vlaamse Jeugdraad is tevreden met deze aanpassing. We doen wel nog een oproep om, naast het uitzonderlijke karakter, ook op te nemen dat een project in aanmerking kan komen voor subsidiëring indien het sectoroverschrijdend is.

We stellen dus voor dat een organisatie die reeds subsidies ontvangt toch in aanmerking komt voor subsidiëring binnen het participatiedecreet indien het project ofwel een uitzonderlijk ofwel een sectoroverschrijdend karakter heeft.

We merken op dat de beoordelingscommissie voor de participatieprojecten samengesteld is uit ambtenaren. We vinden dit vreemd want de beoordelingscommissies voor de andere subsidielijnen in dit decreet zijn samengesteld uit deskundigen uit het werkveld. Het lijkt ons veel logischer dat men voor de beoordeling van de participatieprojecten ook deskundigen uit de sectoren aantrekt.

¹ Het participatiedecreet vertrekt vanuit de vaststelling dat inspanningen om een toename van participatie te realiseren, te diffuus en te weinig structureel zijn. Of, geciteerd uit de memorie van toelichting: *'een ogenschijnlijk eerder toevallige verzameling van op participatie gerichte instrumenten.'*

3.5. Lokale netwerken

- Uit de hoorzitting:

'Omtrent het wegwerken van financiële drempels via lokale netwerken, laat het decreet het lokale netwerk de vrije keuze om de middelen te besteden aan sport, jeugd of cultuur. We hadden liever meer garanties in het decreet gezien voor een verdeling van de middelen over de drie sectoren.'

- Context:

Er is geen verdeelsleutel voorzien om het geld lokaal te verdelen over de drie sectoren. Dit deel van het participatiedecreet is voornamelijk gericht op het wegwerken van financiële drempels. We betwijfelen of de jeugdsector op lokaal niveau wel zwaar genoeg kan wegen om hier daadwerkelijk een deel van de koek op te eisen.

- In de uitvoeringsbesluiten?

Ook in de uitvoeringsbesluiten is er geen verdeelsleutel voorzien. We kunnen hier wel begrip voor opbrengen. Het zou nogal paternalistisch zijn als de Vlaamse Gemeenschap aan de gemeenten regels zou opleggen om de verdeling van de middelen te regelen. Bovendien kan er zonder verdeelsleutel beter ingespeeld worden op lokale noden. Wel ijveren we voor een grondige evaluatie van dit systeem. Artikel 26 voorziet een zesjaarlijkse evaluatie maar zegt niets over wat er precies geëvalueerd zal worden. Het lijkt aangewezen om een bepaalde periode na de inwerkingtreding van dit systeem, een keer na te gaan waaraan de middelen besteed zijn. Indien men dan vaststelt dat de middelen zeer onevenredig verdeeld worden over de drie sectoren, kan men kiezen voor een corrigerend mechanisme. Liefst zien we de evaluatie van de verdeling van de middelen over de drie sectoren ook expliciet opgenomen in de uitvoeringsbesluiten. Dit kan bijvoorbeeld opgenomen worden in artikel 26 waarin bepaald is dat er om de zes jaar een evaluatie van subsidiëring van lokale netwerken moet gebeuren.

3.6. Proeftuinen

- Uit de hoorzitting:

'De proeftuinen zijn sectorgericht. De kans bestaat dan ook dat er via de proeftuinen een concurrentiepositie wordt gecreëerd voor bestaande initiatieven. Dit kan niet de bedoeling zijn en we hopen dat er in de uitvoeringsbesluiten nog meer garanties worden ingebouwd om te bewaken dat deze proeftuinen geen veld gaan bespelen dat al bespeeld wordt door bestaande organisaties die erkend en/of gesubsidieerd worden op Vlaams niveau.'

- Context:

Een kwart van de middelen van het participatiedecreet gaan naar deze proeftuinen. De minister (en bij uitbreiding de Vlaamse Regering) zal de thema's van deze proeftuinen bepalen. Op zich is hier niets mis mee. Een minister moet zijn eigen accenten kunnen leggen. Maar, gezien er toch een aanzienlijk bedrag voorzien is voor de proeftuinen, is enige scepsis hier toch wel op zijn plaats. Temeer omdat het flankerende idee van het participatiedecreet hier wordt opgeheven. De proeftuinen zijn sectorgericht. De kans bestaat bijgevolg dat er via de proeftuinen een concurrentiepositie wordt gecreëerd voor bestaande initiatieven. In de decreettekst wordt vermeld dat de Strategische Adviesraad CJSM de thema's van de proeftuinen zal adviseren. Voor een stuk komt dit al tegemoet aan onze bezorgdheid. We zien ook wel kansen in de proeftuinen. Zo wordt er een proeftuin voorzien voor de ondersteuning van allochtone zelforganisaties in de jeugdsector. Dit kunnen we alleen maar toejuichen want dit is een vorm van ondersteuning waar nood aan is en waarvoor er extra stimulansen moeten gegeven worden.

- In de uitvoeringsbesluiten?

In de uitvoeringsbesluiten wordt weinig toegevoegd aan de bepalingen die al in het decreet werden opgenomen. We beschikken dus niet over meer garanties voor de hierboven geformuleerde bezorgdheid. Het enige houvast dat we hebben is dus artikel 32, §3, uit het decreet dat bepaalt:

'De Vlaamse Regering bepaalt het thema van de projectoproep en eventueel bijkomende criteria na advies van de Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media.'

We concluderen hieruit dat de SAR CJSM niet enkel om advies gevraagd zal worden over de keuze van de thema's maar ook over de concrete invulling van de thema's. Daarnaast gaan we ervan uit dat er daarover ook advies zal gevraagd worden aan de Vlaamse Jeugdraad.

3.7. Grootschalige evenementen

We zijn tevreden dat jeugdevenementen ook in het decreet zijn opgenomen. In het ontwerp van decreet dat voorlag op de hoorzitting was dit immers nog niet het geval.

4. Besluit

De Vlaamse Jeugdraad staat volledig achter de beleidsintentie van dit decreet. We zijn ook tevreden dat organisaties die reeds gesubsidieerd worden door de Vlaamse Regering onder bepaalde voorwaarden toch een projectsubsidie kunnen aanvragen ter bevordering van participatie van kansengroepen. We doen wel nog de suggestie om ook het sectoroverschrijdende karakter van een project als subsidiëringvoorwaarde voor participatieprojecten op te nemen. Een project van een organisatie die reeds een subsidie ontvangt binnen een sectordecreet zou dan in aanmerking komen wanneer het uitzonderlijk en/of sectoroverschrijdend is.

Wel merken we op dat we, globaal genomen, de uitvoeringsbesluiten te vrijblijvend vinden:

- Een degelijke evaluatie van het effect van de verschillende subsidiekanalen op de deelname van de omschreven doelgroepen wordt nergens uitgewerkt. Waar de uitvoeringsbesluiten wel een evaluatierapport voorzien, wordt niet geconcretiseerd op basis van welke criteria deze evaluatie moet verlopen. Bovendien lijkt het ons beter om zo'n evaluatie uit te besteden aan een externe instelling.
- Door het uitblijven van eenduidige beoordelingscriteria geeft men veel interpretatieruimte aan de beoordelingscommissies en administraties en bijgevolg een te zwak kader voor subsidieaanvragers.
- Er zijn geen garanties voor samenwerking tussen de participatie-instellingen en de sectorale deskundigheidsorganisaties.
- Het is onduidelijk in hoeverre de SAR CJSM en de Vlaamse Jeugdraad betrokken worden bij de concrete uitwerking van de proeftuinen. We hadden verwacht dat artikel 32, §3, van het decreet concreter uitgewerkt zou worden in de uitvoeringsbesluiten.