

Advies voor een nieuw subsidiekader voor het vrijwilligerswerk bij de sanctietoepassing

Klant

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justitiële Inrichtingen

Auteurs

Katja Crooijmans

Enno Gerdes

Datum

18 november 2016

Inhoud

1.	Aanleiding en opdracht	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Vraagstelling	3
1.3	Scope	3
1.4	Werkproces	4
1.5	Leeswijzer	4
2.	Subsidierelaties, doelstellingen en basisprincipes	5
2.1	Algemene visie op subsidierelaties	5
2.2	Doelstellingen van deze subsidierelatie	5
2.3	Basisprincipes	7
2.4	Analysekader	8
3.	Huidige subsidiekader en uitvoeringspraktijk	9
3.1	Schets van het huidige speelveld	9
3.2	Knelpuntenanalyse	10
3.3	Conclusie	15
4.	Operationele doelen	16
5.	Naar een nieuw subsidiekader	17
5.1	Eerste centrale keuze: twee kavels, waarvan één meerjarig	17
5.2	Tweede centrale keuze: inhoudelijke beoordeling van plannen	18
5.3	Derde centrale keuze: nieuwe overlegstructuur	19
6.	Het subsidiekader geoperationaliseerd	20
6.1	Stap 1: voorbereiding aanvraagproces	20
6.2	Stap 2: opstellen en indienen subsidieaanvraag	20
6.3	Stap 3: Beoordeling op toetredingseisen	21
6.4	Stap 4: Inhoudelijke beoordeling	22
6.5	Stap 5: Toekenning	23
6.6	Stap 6: Monitoring en verantwoording	26
7.	Het implementatietraject	28
7.1	Inleiding	28
7.2	Tweetrapsmodel	28
7.3	Stappenplan tot april 2017	29
	Bijlage 1 – Toetsingskader	30
	Bijlage 2 – Alternatieve elementen	37

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

Vrijwilligerswerk in de sanctietoepassing voert terug tot de beginjaren van het gevangeniswezen. Vrijwilligersactiviteiten worden in alle soorten justitiële inrichtingen en instellingen en daarbuiten uitgevoerd. De meeste van deze activiteiten zijn aanvullend of ondersteunend aan de uitvoering van de opdracht van de inrichtingen en instellingen. Vrijwilligers die bij de sanctietoepassing actief zijn, zijn in de regel aangesloten bij vrijwilligersorganisaties. Deze organisaties worden gesubsidieerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De vier grootste landelijk opererende organisaties zijn Bonjo, Exodus, Humanitas en Gevangenezorg Nederland. Daarnaast ontvangen een tiental kleinere organisaties subsidie voor het leveren van vrijwilligersactiviteiten in de sanctietoepassing. De beleidsmatige uitgangspunten en doelstellingen zijn vastgelegd in de Beleidsvisie Vrijwilligerswerk bij de Sanctiepassing uit 2010. In het Subsidiekader Vrijwilligerswerk bij de Sanctietoepassing staan de voorwaarden voor subsidietoekenning uitgewerkt. Op dit moment bedraagt het totale beschikbare subsidiebudget 3,2 miljoen euro (waarvan 100.000 euro voor uitvoeringskosten), waarvan maximaal 850.000 euro beschikbaar is voor kleinere organisaties, 1,5 miljoen voor de vier grote organisaties (4VO) en 750.000 euro geoormerkt is voor aanvragen met cofinanciering.

In 2015 zijn de beleidsvisie en het bijbehorende subsidiekader geëvalueerd. Uit deze evaluatie blijkt dat de beleidsvisie nog actueel en toepasbaar is, maar dat het subsidiekader herijking behoeft. De vrijwilligersorganisaties hadden voornamelijk kritiek op de bekostigingsgrondslag. Er bestaat echter verschil van inzicht over de inrichting van het toekomstige subsidiekader, wat ertoe heeft geleid dat het bestaande subsidiekader – enkele kleine wijzigingen daargelaten – tot op heden intact is gebleven. DJI¹ heeft aan de aan de Staatssecretaris toegezegd dat er dit jaar een nieuw subsidiekader tot stand wordt gebracht. Aangezien eerder de wenselijkheid van een nieuw subsidiekader is aangetoond, bevat het onderhavige rapport geen analyse die gericht is op de vraag of een nieuw subsidiekader nodig is. Dit rapport gaat in op de vormgeving van het nieuwe kader. Om tot een nieuw kader te komen, is een knelpuntenanalyse van het huidige kader opgenomen in dit rapport.

1.2 Vraagstelling

Tegen deze achtergrond is Rebel gevraagd om een goed onderbouwd advies uit te brengen over de herijking van het subsidiekader. Meer concreet, advies over een nieuwe verdeelsystematiek en aanvraagproces voor het Subsidiekader Vrijwilligerswerk bij de Sanctietoepassing, met het oog op het bevorderen van de doelstellingen van het vrijwilligerswerk en verhoging van de kwaliteit en kwantiteit van de werkzaamheden.

1.3 Scope

Dit advies heeft uitsluitend betrekking op subsidiering van het justitieel vrijwilligerswerk door DJI, dat wordt gesubsidieerd vanuit het Subsidiekader Vrijwilligerswerk bij de Sanctietoepassing. Hierbij is het

¹ Wanneer we in dit rapport over DJI spreken bedoelen we het hoofdkantoor van DJI in Den Haag.

bestaande budget uitgangspunt, ondanks de bestaande wens die in het veld² leeft om meer middelen beschikbaar te stellen voor het vrijwilligerswerk.

1.4 Werkproces

Deze vraag is in de maanden september en oktober 2016 onderzocht. Daartoe zijn de volgende stappen doorlopen.

- In een werksessie met DJI zijn de doelstellingen en basisprincipes van de subsidierelatie vastgesteld.
- Vervolgens is een analysekader voor de beschrijving en beoordeling van het huidige subsidiekader en eventuele alternatieve modellen opgesteld. Deze stappen vormen tezamen het vertrekpunt voor de zoektocht naar een nieuw subsidiekader.
- Die zoektocht zijn we gestart vanuit een grondige probleemanalyse van de huidige situatie: hoe ziet het subsidiekader anno 2016 eruit, welke knelpunten zijn er, en hoe worden deze knelpunten door verschillende partijen in het veld ervaren? Input voor deze analyse is opgehaald op basis van een beknopte documentenanalyse en een gespreksronde met DJI, de 4 grote vrijwilligersorganisaties (hierna: 4VO), een groepsgesprek met drie van de 'kleinere' organisaties en een gesprek met een staffunctionaris van DJI.
- Vanuit een brede verkenning naar alternatieve scenario's zijn optimalisaties voor het huidige model in beeld gebracht. Dit heeft geresulteerd in een zogenaamd voorkeursscenario. Dat scenario is getoetst en aangescherpt in een tweetal werksessies met respectievelijk de 4VO en met 3 kleinere vrijwilligersorganisaties.
- Tot slot is op hoofdlijnen het proces beschreven om het nieuwe subsidiekader te operationaliseren.
- Het advies voor een nieuw subsidiekader is op hoofdlijnen in twee sessies gedeeld met de 4VO en kleinere vrijwilligersorganisaties en kan op draagvlak van deze organisaties rekenen.

1.5 Leeswijzer

Onze bevindingen zijn opgetekend in dit rapport. Het volgende hoofdstuk start met een algemene visie van Rebel op subsidiëren, waarna de uitgangspunten van het subsidiekader worden geschetst; de doelen en principes. Daarna volgt een beschrijving van het huidige subsidiekader met daaraan gekoppeld de probleemanalyse. Vervolgens schetsen we de contouren van ons advies voor een nieuw subsidiekader, evenals een procesvoorstel voor de implementatie ervan.

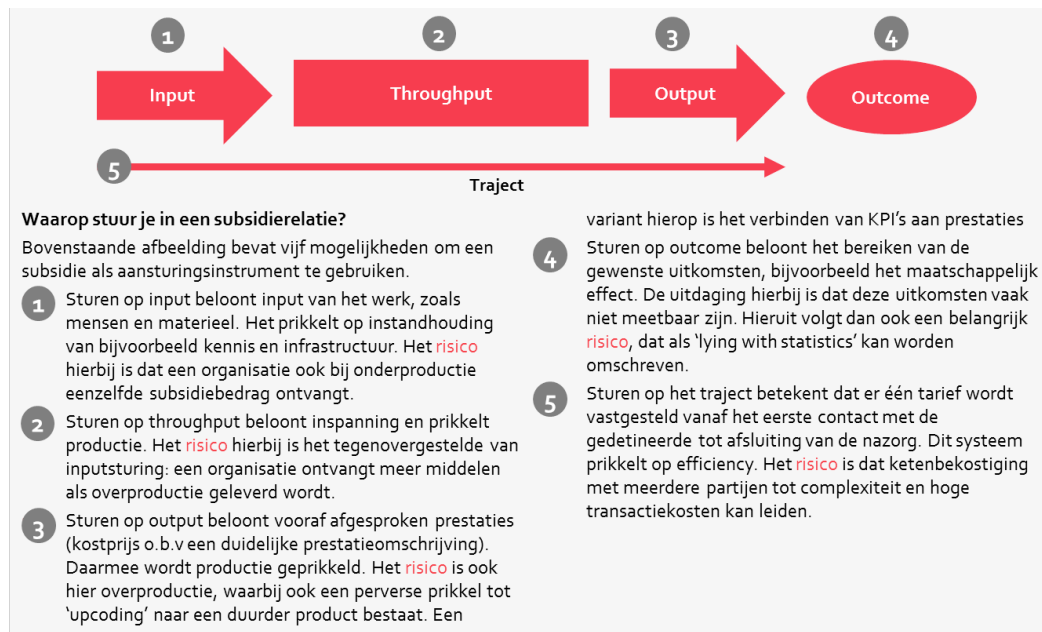
² Wanneer we in dit rapport over 'het veld' spreken bedoelen we daarmee het geheel van vrijwilligersorganisaties.

2. Subsidierelaties, doelstellingen en basisprincipes

2.1 Algemene visie op subsidierelaties

Subsidiëren doe je in onze visie niet zomaar. Overheidsmiddelen zijn immers schaars, en dienen ingezet te worden om beleidsdoelstellingen te bereiken. Daarbij is het streven dat iedere euro, zoveel mogelijk waarde toevoegt. Daarom is het bij het ontwerpen van een subsidierelatie belangrijk om het subsidiekader zo in te richten dat de belangen van de subsidieontvanger zoveel mogelijk gelijk geschaard zijn aan de belangen van de subsidiegever. Ofwel: de subsidieontvanger moet geprikkeld én in staat gesteld worden om zich zo te gedragen dat hij een bijdrage levert aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

Uit de doelstellingen volgt het meest passende sturingsinstrument. Op hoofdlijnen zijn er vijf mogelijkheden waarop sturing op beleidsdoelstellingen kan plaatsvinden. Dat kan in principe door te sturen op de input, de throughput (ofwel: de activiteiten), de output, de outcome of op het gehele traject. In de afbeelding hieronder lichten we deze opties, en de met elke optie verbonden risico's, kort toe.



Het aanscherpen van de doelstellingen van deze subsidierelatie vormt dan ook het vertrekpunt van onze zoektocht naar een nieuw subsidiekader.

2.2 Doelstellingen van deze subsidierelatie

De beleidsdoelstellingen die DJI beoogt met de subsidiering van vrijwilligerswerk in de sanctietoepassing zijn beschreven in de beleidsvisie 2010. Daarin is te lezen dat vrijwilligerswerk tot doel heeft 'een humane tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, die vanuit een

persoonsgerichte benadering, moet leiden tot een effectieve re-integratie in de maatschappij'. Met daarbij de notie dat vrijwilligerswerk een menselijk vertrekpunt heeft, en geen primair utilitaire doelstellingen als het terugdringen van recidive. Daarbij vormen vrijwilligersactiviteiten een aanvulling op professionele inzet, en is een zuivere scheiding tussen professionele en vrijwillige inzet om redenen van onafhankelijkheid van laatstgenoemde van belang.

Om scherper vanuit de beleidsdoelstellingen van DJI te kunnen sturen, is het wenselijk deze doelstellingen te concretiseren. Deze stap is gezet in een eerste werksessie met DJI. Vanuit de vraag 'wat wil je bereiken met de inzet van vrijwilligerswerk in de sanctietoepassing' zijn de doelen in kaart gebracht. Daarbij zijn we uitgegaan van de causale lijn tussen input, activiteiten, directe effecten en indirecte effecten:

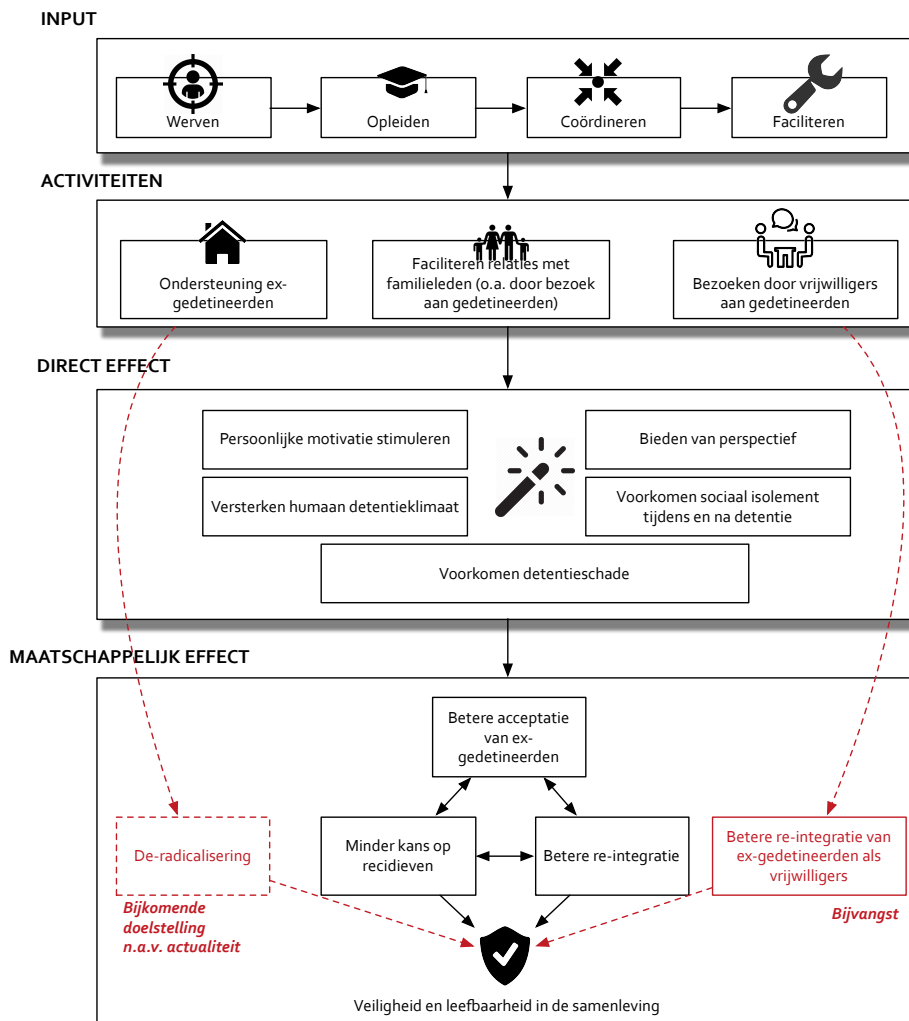
- **Input** voor het werk van de vrijwilligersorganisatie zijn de vrijwilligers. Deze dienen geworven en opgeleid te worden, en vervolgens dient hun inzet gecoördineerd en gefaciliteerd te worden. De subsidiabele input, vertaald naar kostensoorten, is opgenomen in het subsidiekader.³
- **Activiteiten** van de vrijwilligersorganisaties zijn divers. Van geestelijke verzorging, individuele bezoeken, het geven van cursussen gericht op resocialisatie, werkzaamheden in de re-integratiecentra (hierna: RIC's), maatjesprojecten na detentie tot het begeleiden van families tijdens detentie en werken aan relatieherstel. De subsidiabele activiteiten zijn vastgelegd in het subsidiekader.⁴
- Van deze activiteiten gaan directe en indirecte effecten uit. **Directe effecten** zijn het vergroten van persoonlijke motivatie, bieden van perspectief, verkleinen van het risico op sociaal isolement tijdens en na detentie, een bijdrage leveren aan een humaan detentieklimaat en daarmee het verlagen van het risico op detentieschade. Er is sprake van een nauwe samenhang of wisselwerking tussen deze directe effecten. Ze kunnen dan ook niet helemaal los van elkaar worden gezien.
- Daarnaast kan er ook sprake zijn van indirecte c.q. **maatschappelijke effecten**. Die liggen wat verder in de tijd, na de detentiefase. De directe effecten kunnen immers leiden tot een verlaagd recidiverisico, en tot een betere re-integratie. Ook deze twee indirecte effecten kennen een wederzijdse afhankelijkheid. Daarbij kunnen nog enkele indirecte effecten benoemd worden die meer als 'bijvangst' te kwalificeren zijn; betere re-integratie van ex-justitiabelen indien ze zelf optreden als vrijwilligers, en de-radicalisering van gedetineerden. Uiteindelijk dragen alle indirecte effecten bij aan een veilige en leefbare samenleving, en daarmee aan de overall doelstelling van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Een belangrijke bijdrage of toegevoegde waarde van vrijwilligersinzet ten opzichte van professionele inzet is dat middels deze inzet "de maatschappij naar binnen wordt gehaald". Dit loopt als een rode draad door bovenstaande 'causale lijn' heen.

De hierboven beschreven doelen, kunnen vertaald worden naar onderstaand schema:

³ Reiskosten vrijwilligers; werving, selectie en deskundigheidsbevordering; coördinatiekosten; administratiekosten; huisvestingskosten

⁴ Afleggen van individuele of groepsbezoeken; geestelijke verzorging; regelen van praktische zaken voor ingeslotenen; begeleiden en ondersteunen bij terugkeer in de samenleving; begeleiden en ondersteunen tot 6 mnd. na detentie; verzorgen van cursussen; begeleiden van ingesloten ouders in relatie met hun kinderen tijdens en tot 6 mnd. na detentie; ondersteunen van het gezinssysteem van de ingeslotenen.



2.3 Basisprincipes

Naast het algemene principe dat de subsidie een bijdrage dient te leveren aan de beleidsdoelstellingen, kunnen een aantal basisprincipes gedefinieerd worden die ten grondslag liggen aan deze subsidierelatie en die leidend zijn bij het ontwerp van het nieuwe subsidiekader. Het betreft principes die samenhangen met het ontwerp van het systeem en principes gericht op de samenwerkingsrelatie.

- Vrijwilligersinzet is aanvullend op c.q. versterkend aan professionele inzet en mag geen betaald werk verdringen.
- De subsidie is een bijdrage in de kosten, en is niet vanzelfsprekend kostendekkend.
- In het licht van het voorgaande wordt het principe 'cofinanciering, tenzij' gehanteerd.
- Het subsidiekader moet ruimte bieden voor nieuwe toetreders.
- Het subsidiekader dient rekening te houden met de diversiteit in het veld.

- Het subsidiekader dient vooral positieve prikkels te bevatten waar een stimulerende i.p.v. een sturende werking van uitgaat.
- De subsidie moet de samenwerking tussen organisaties prikkelen.
- De subsidie moet een goede aansluiting van vraag en aanbod prikkelen.
- Het subsidiekader gaat uit van vertrouwen:
 - Eenvoud van verantwoording, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen verantwoording in monitoring.
 - De vrijwilligersorganisaties zijn transparant in de richting van subsidieverstrekker en maatschappij.
- Er dient sprake te zijn van een goede overlegstructuur tussen DJI en de vrijwilligersorganisaties, waarbij er voor alle organisaties ruimte moet zijn om actief input te leveren.

2.4 Analyse kader

In het hiernavolgende hoofdstuk beschrijven en beoordelen we het huidige subsidiekader aan de hand van een aantal elementen. Bij de zoektocht naar een nieuw subsidiekader, besteden we eveneens aandacht aan deze elementen en de verschillende keuzes die hierbinnen te maken zijn. Het betreft onderstaande opsomming:

- De subsidietermijn: bijvoorbeeld voor de duur van een project, voor één jaar of voor meerdere jaren.
- Het verdeelmechanisme: bijvoorbeeld volgens het aantal vrijwilligers (met of zonder categorieën), het aantal activiteiten (idem) of een aandeel in de kosten.
- De subsidiabele elementen: bijvoorbeeld bepaalde kostensoorten of bepaalde activiteiten.
- De inhoud en het proces van aanvragen, beoordelen en toekennen: bijvoorbeeld de vraag of aanvragen inhoudelijk worden beoordeeld en gerankt.
- De inhoud en het proces van monitoren en verantwoorden: bijvoorbeeld de verantwoordingseisen in verschillende categorieën en de eisen aan kwaliteitssystemen.
- De relatie tussen subsidiegever en –ontvanger: bijvoorbeeld waar het gaat om een periodieke overlegstructuur.

3. Huidige subsidiekader en uitvoeringspraktijk

3.1 Schets van het huidige speelveld

Zonder de illusie te wekken volledig te zijn, achten we het van belang hier op hoofdlijnen enkele kenmerken van het huidige speelveld te benoemen. Die context is van belang bij de zoektocht naar en beoordeling van een nieuw subsidiekader.

Diversiteit in het veld

Op dit moment ontvangen 33 organisaties subsidie voor vrijwilligersinzet in de sanctietoepassing. Organisaties die (sterk) van elkaar verschillen in termen van...:

- ...de omvang van organisaties: van slechts enkele vrijwilligers, tot honderden aangesloten vrijwilligers en van landelijk werkende organisaties tot regionale of lokale spelers.
- ...de omvang subsidiebedrag: zo'n 20 organisaties ontvangen een subsidiebedrag onder de 25.000 euro (tezamen ca. 180.000 euro), waarbij de kleinst toegekende subsidie 2.000 euro betreft. Zeven organisaties ontvangen een bedrag tussen de 28.000 euro en 177.000 euro (tezamen ca. 550.000 euro), en de 4VO ontvangen tezamen – inclusief cofinanciering – iets meer dan 2 miljoen euro.
- ...de ontstaansgeschiedenis, missie/visie, identiteit en achterban
- ...de aard van de activiteiten die worden uitgevoerd: van een zeer divers aanbod tot gespecialiseerd op één of enkele activiteiten. Met focus op activiteiten in detentie, en activiteiten in de nazorgfase.
- ...de organisatiestructuur. Zo zijn er organisaties die zich sec richten op justitieel vrijwilligerswerk, organisaties die ook professionele forensische zorg leveren, of een combinatie met vrijwilligersactiviteiten in het brede sociale domein. Ook verschilt de verhouding betaalde medewerkers en aantal aangesloten vrijwilligers.
- ...de bekostigingsstructuur: organisaties die volledig afhankelijk zijn van de subsidiegelden van DJI en organisaties die additionele geldstromen weten aan te boren van particuliere giften, vermogensfondsen, gemeenten, advertentie-inkomsten e.d.
- ...de verschillen in de mate van professionalisering; verschillen in de mate waarin men de dienstverlening in termen van geleverde diensten, bereikte (ex)justitiabelen en het effect van de dienstverlening cijfermatig kan onderbouwen.

Ontwikkelingen in het veld

- Er zijn de laatste jaren nieuwe organisaties tot het subsidiekader toegetreden
- Er zijn nieuwe activiteiten ontwikkeld, waarvan de inzet van vrijwilligers in de RIC's een van de meest omvangrijke ontwikkelingen is.
- Organisaties geven aan dat sprake is van een ontwikkeling van vrijwilligers naar onbetaalde professionals. Daarmee wordt bedoeld dat steeds meer aandacht is gekomen voor professionalisering, kwaliteit en deskundigheidsbevordering, waardoor vrijwilligers in veel gevallen niet onderdoen voor professionals in termen van kennis en kunde.

- Het aantal justitiabelen is de laatste jaren sterk teruggelopen, evenals de capaciteit van het gevangeniswezen. Er zijn verschillende PI's gesloten, waardoor een zekere mate van centralisering is opgetreden. Tegelijkertijd is de zwaarte c.q. complexiteit van de problematiek van de doelgroep toegenomen, worden meer activiteiten buiten de muren van de PI uitgevoerd, en brengt de centralisatie van PI's langere reisafstanden met zich mee. Kortom; de redenering dat minder justitiabelen automatisch ook minder vrijwilligersinzet betekent, gaat niet op.
- Maatschappelijk komt er steeds meer aandacht voor vrijwilligerswerk. Mede ingegeven door de transformatiegedachte in het sociaal domein; de ontwikkeling van een participatiesamenleving, maatschappelijke veerkracht vergroten door sociale netwerken te versterken en eigen kracht te mobiliseren etc.

Ontwikkeling van het budget

- Sinds 1984 worden vrijwilligersorganisaties die zich inzetten voor (ex-)justitiabelen gesubsidieerd. In de beginjaren via subsidieverlening aan de reclassering, waarvan 1% bestemd was voor deze zogenaamde niet-Justitiegebonden organisaties. Vanaf 2004 is het ministerie direct verantwoordelijk geworden voor de subsidiëring van het vrijwilligerswerk.
- Het budget is in de periode 2004 tot 2011 gegroeid van 1 miljoen euro naar 1,6 miljoen euro. In 2014 is het subsidiebedrag met 1,5 miljoen euro bijna verdubbeld naar een totaal van 3,1 miljoen euro. Dit naar aanleiding van de motie van der Staij 750.000 euro van dat bedrag is beschikbaar voor subsidie met cofinanciering. Krimp van de capaciteit van het gevangeniswezen heeft niet tot een daling van het budget geleid.
- Vrijwilligersorganisaties geven aan dat het budget ver ontoereikend is, wat wordt geïllustreerd door het feit dat het beschikbare subsidiebedrag jaarlijks stevig wordt overvraagd. Met daarbij de notie dat een groei-doelstelling in het aantal vrijwilligers niet reëel is, als het budget niet meegroeit.

3.2 Knelpuntenanalyse

In deze paragraaf beschrijven we het huidige subsidiekader aan de hand van de elementen zoals benoemd in paragraaf 2.4. We focussen daarbij primair op de knelpunten die zich voordoen in het huidige kader. Knelpunten die ertoe leiden dat de organisaties niet of niet optimaal geprikkeld worden, of in staat gesteld worden om bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

3.2.1 Subsi Dietermijn

De subsidie wordt jaarlijks toegekend, in beginsel conform ieder nieuw kalenderjaar. Dit sluit aan bij de begrotingscyclus van de vrijwilligersorganisaties en bij de subsidieperiodes van decentrale overheden.

Met name de 4VO ervaren de huidige termijn van 1 jaar als een knelpunt. Zij (moeten) streven naar een stabiel organisatiemodel en hebben te maken met structurele vaste kosten. Daarbij biedt een meerjarige subsidie een stevigere basis om te innoveren en verder te professionaliseren. De organisaties geven aan dat een meerjarige subsidiëring het ook aantrekkelijker maakt voor fondsen om te investeren in projecten. Dergelijke projecten kennen vaak een doorlooptijd van 3 jaar. Fondsen stellen vaak de voorwaarde dat tegenover iedere euro, een euro van het Rijk moet staan. Een fonds zal

het lastig vinden meerjarig middelen toe te zeggen, indien de hoofdsubsidiegever (in deze DJI) dit niet doet. Kortom, het gebrek aan langetermijn zekerheid stelt organisaties minder goed in staat om bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen.

3.2.2 Verdeelmechanisme en bekostigingsgrondslag

Op dit moment bestaat het subsidiekader uit drie 'kavels':

1. Een kavel van 1,5 miljoen euro voor de vier grote organisaties (Humanitas, Gevangenzorg Nederland, Exodus, Bonjo) die allen een forfaitair bedrag ontvangen.
2. Een kavel van 0,85 miljoen euro voor organisaties die een normbedrag per vrijwilliger ontvangen.
3. Een kavel van 0,75 miljoen euro voor organisaties die een normbedrag per vrijwilliger ontvangen mits er sprake is van minimaal 25% cofinanciering voor het desbetreffende project.

Ratio achter de drie kavels is dat kleine organisaties op deze manier ook in aanmerking kunnen komen waaraan bovendien geringere verantwoordingseisen zijn verbonden. De co-financieringskavel is uitvloeisel van de motie Van der Staaij uit 2014.

We zien drie problemen met dit verdeelmechanisme. Ten eerste is er sprake van een onbedoelde prikkel ten aanzien van de bekostigingsgrondslag 'het aantal actieve vrijwilligers', ten tweede is er sprake van een gebrek aan transparantie, en ten derde is het principe van cofinanciering niet optimaal verwerkt in het subsidiekader. Hieronder gaan we nader in op deze drie problemen.

Bekostigingsgrondslag: actieve vrijwilligers

De huidige bekostigingsgrondslag zou kunnen leiden tot onbedoeld c.q. opportunistisch gedrag. We hebben overigens niet kunnen nagaan of dit gedrag zich in de praktijk ook daadwerkelijk voordoet. In het subsidiekader is het begrip 'actieve vrijwilliger' onvoldoende toetsbaar gedefinieerd. De organisaties worden gevraagd het aantal vrijwilligers per 1 januari van het subsidiejaar op te geven. Het opgegeven aantal vrijwilligers kan vervolgens niet geverifieerd worden, terwijl het aantal vrijwilligers wel als grondslag wordt gebruikt voor de berekening van het toe te kennen subsidiebedrag. Hierdoor ontstaan de volgende onbedoelde prikkels:

- Een organisatie kan het aantal vrijwilligers kunstmatig ophogen.
- Een organisatie kan alle bij haar bekende vrijwilligers opnemen, ook al hebben deze al geruime tijd geen inzet meer gepleegd ('spookvrijwilligers').
- Een organisatie kan dezelfde vrijwilligers opnemen voor meerdere (project-) subsidieaanvragen.

Een bijkomend praktisch probleem is dat het aantal vrijwilligers lastig toetsbaar is⁵, en het daarmee ingewikkeld is om een uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de besteding van de subsidie.

Verder wordt door de vrijwilligersorganisaties als knelpunt genoemd dat op dit moment op geen enkele manier rekening wordt gehouden met de inzet van vrijwilligers; het normbedrag voor een vrijwilliger die enkele bezoeken per jaar aflegt, verschilt niet van het bedrag dat een organisatie ontvangt voor een vrijwilliger die wekelijks een dagdeel actief is. Ook wordt er niet gespecificeerd naar zwaarte van de

⁵ Op dit moment wordt incidenteel een steekproefgewijze controle uitgevoerd.

inzet van de vrijwilligers; sommige activiteiten vragen meer kennis, kunde en professionele ondersteuning dan andere activiteiten en zijn daarmee vele malen 'duurder'.

Transparantie

Wat betreft de transparantie is het voor organisaties, gegeven het huidige subsidiekader, niet duidelijk hoeveel subsidie ze mogen verwachten. In gesprekken met ons kwamen de volgende vragen naar voren:

- Mag een organisatie in slechts één kavel subsidie aanvragen, of in meerdere kavels? Welke activiteiten worden binnen welke kavel gesubsidieerd?
- Hoe komt het forfaitaire bedrag tot stand? Hoe komt het bedrag per vrijwilliger tot stand?
- Wat is de samenhang tussen de begrootte kosten (per categorie) en het bedrag per vrijwilliger?
- Waarvan is het toegekende bedrag afhankelijk, welke mogelijkheden zijn er om de kans op toekenning te vergroten c.q. om het toegekende bedrag te maximaliseren?
- Welke andere organisaties krijgen welke bedrag aan subsidie?

Over deze en soortgelijke vragen dient duidelijkheid te bestaan en éénduidig gecommuniceerd te worden, zodat alle organisaties vanuit dezelfde uitgangspunten kunnen werken.

Cofinanciering

De eis van cofinanciering is nu slechts opgenomen in één van de drie kavels, en is primair gericht op innovatie met een tijdelijk karakter. Er is geen prikkel voor de duurzaamheid van de zo ondersteunde activiteiten. Het heeft weinig zin om met een innovatieproject te starten, waar je na een jaar weer de stekker uit moet trekken omdat het geld op is. Dit is bovendien niet wenselijk in de richting van deze veelal kwetsbare doelgroep.

Ook de 'taakverdeling' tussen DJI en de co-financier is onduidelijk. Wie betaalt voor wat; nu wil iedereen alleen maar 'aanjaagbudget' verschaffen, maar niemand voelt zich in de verantwoordelijkheid om organisatieactiviteiten ('overhead') te ondersteunen. De afstemming tussen DJI, grote fondsen en gemeenten kan beter. Waar het gemeenten betreft, hebben deze formeel een verantwoordelijkheid in de nazorg. Voor nazorgactiviteiten is het subsidiefonds nazorggelden ingericht. Vrijwilligersorganisaties geven echter aan dat veel gemeenten nog weinig aandacht hebben voor nazorg, en dat niet altijd duidelijk is waar de (financiële) verantwoordelijkheid van DJI ophoudt, en die van gemeenten begint.

3.2.3 Subsidiabele elementen

Activiteiten

Het huidige subsidiekader maakt onderscheid tussen twee soorten subsidiabele elementen. Ten eerste is een lijst met subsidiabele activiteiten gedefinieerd. Omdat deze lijst voldoende breed is om ruimte te geven aan verschillende invullingen in de praktijk, is het een nuttige bepaling om te zorgen dat de organisaties bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. De bepaling is echter vrij statisch van aard en kent geen terugkerende feedbackloop waarmee vraag en aanbod op elkaar afgestemd zouden kunnen

worden. Concreet: de definitie van de subsidiabele activiteiten is, voor zover wij konden achterhalen, niet gebaseerd op een regelmatige inventarisatie van de vraag van de doelgroep, of maakt in elk geval niet duidelijk welke activiteiten prioriteit zouden moeten genieten. Gezien de veranderingen in het sociale domein en in de samenstelling van de doelgroep kan een deel van het aanbod van vrijwilligersorganisaties achterhaald zijn, en kunnen er andersom hiaten vallen.

Nazorgactiviteiten worden tot 6 maanden na beëindiging van de straf/maatregel gesubsidieerd. Vervolgens dienen gemeenten de nazorg over te nemen. Deze wordt bekostigd uit een ander subsidiefonds, de zogeheten Van der Staaïj nazorggelden. Daarbij merken de vrijwilligersorganisaties op het te betreuren dat de scope van de activiteiten is beperkt tot 6 maanden na detentie en dat activiteiten gericht op preventie buiten de scope van de regeling vallen.

Kostensoorten

De tweede soort subsidiabele elementen betreft de kostensoorten. Het subsidiekader bepaalt dat vijf kostensoorten subsidiabel zijn. We constateren hier een belangrijke tekortkoming in het kader. Het toegekende bedrag is mede afhankelijk van het aantal kostensoorten dat een organisatie opgeeft. Het gaat daarbij niet om de hoogte van de kosten. Concreet: een organisatie die in vier categorieën in totaal 100.000 euro opgeeft, en in de vijfde categorie 0 euro, ontvangt 20% minder subsidie dan een organisatie die in vier categorieën in totaal 99.999 euro opgeeft en in de vijfde categorie 1 euro.

3.2.4 Inhoud en proces van aanvragen, beoordelen en toekennen

In het huidige systeem dienen organisaties een subsidieaanvraag in. Deze wordt niet inhoudelijk beoordeeld. In beginsel leidt elke aanvraag tot subsidievoorschot, waarbij het bedrag afhankelijk is van het aantal vrijwilligers dat een organisatie opgeeft, het totale aantal vrijwilligers van alle organisaties, en het aangevraagde bedrag van de desbetreffende organisaties en alle organisaties als geheel.

De situatie waarbij elke aanvraag tot een toekenning leidt, is historisch gegroeid, maar knelt op het moment dat (veel) meer subsidie wordt aangevraagd dan middelen beschikbaar zijn; zoals op dit moment het geval is. Op dit moment wordt DJI niet door de subsidieregeling in staat gesteld om subsidie toe te kennen aan de 'beste' aanvragers. Veeleer wordt subsidie pro rata toegekend aan alle aanvragers. Dat heeft het tenminste theoretische risico in zich dat aanvragen die weliswaar voldoen aan de beschreven voorwaarden, maar die DJI onrealistisch of kwalitatief onvoldoende acht, desondanks toegekend worden.

Ook heeft de huidige systematiek het risico in zich dat organisaties te weinig middelen ontvangen om activiteiten in de gewenste kwantiteit en kwaliteit uit te voeren, maar te veel middelen om te concluderen dat activiteiten gestaakt moeten worden. Wat vervolgens weer leidt tot een niet optimale bijdrage aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

De systematiek leidt er tevens toe dat de subsidiegever in het kader van de beoordeling van aanvragen geen toets op beleidsprioriteiten kan uitvoeren, zich geen oordeel kan vormen over de kwaliteit van de activiteiten, en ook geen sturing kan uitoefenen op efficiency en doelmatigheid. Kortom, het ontbreken van een inhoudelijke toets, beperkt de mogelijkheid om inhoudelijk te kunnen sturen.

Voorwaarden die verbonden worden aan de subsidietoekenning zien vooral op kwaliteitsborging van de vrijwilligers – en niet op de activiteiten als zodanig. Zo dienen organisaties te beschikken over een competentieprofiel, structurele deskundigheidsbevordering in te zetten, en dienen alle vrijwilligers in bezit te zijn van een VOG om activiteiten in de PI te kunnen verrichten. Deze eis dat vrijwilligers dienen te beschikken over een VOG, wordt echter om privacyoverwegingen niet op individueel niveau gecontroleerd voorafgaand aan een subsidietoekenning. Ook wordt niet gecontroleerd of dezelfde vrijwilliger voor meerdere subsidieaanvragen wordt opgenomen. Daarbij dient opgemerkt te worden dat voorafgaand aan het verrichten van activiteiten in een PI, wel op een geldige VOG wordt gecontroleerd.

Een sterk punt van het huidige model is daarentegen dat het voor zowel de aanvragers als voor de subsidieverstrekker tot weinig administratieve lasten leidt. Daarmee scoort het model op eenvoud.

3.2.5 Inhoud en proces van monitoren en verantwoorden

Er is sprake van een vrij summier vorm van verantwoorden. De jaarrekening, voorzien van een korte toelichting, volstaat. Er is geen duidelijke eis voor een inhoudelijke verantwoording. Een enkele organisatie geeft aan tot voorkort wel een inhoudelijk jaarverslag op te hebben gesteld, maar hiermee te zijn gestopt omdat men daar geen of zeer beperkt respons op terug kreeg. De verantwoordingscyclus wordt door verschillende organisaties als eenrichtingsverkeer ervaren. Vrijwel alle organisaties die we hebben gesproken geven dan ook aan dat het wenselijk zou zijn wanneer er meer aandacht komt voor kwaliteit. Een aantal organisaties maakt dat al inzichtelijk. Zeker wanneer men additionele gelden ontvangt (giften, fondsen) is het belangrijk te verantwoorden waar dat geld aan wordt uitgegeven.

Ook op kwalitatieve elementen die in het subsidiekader benoemd worden (bijv. scholing c.q. deskundigheidsbevordering) wordt niet actief gestuurd. Daar staat tegenover dat we geen signalen hebben opgevangen dat het verantwoordingsproces als ingewikkeld wordt ervaren of dat het leidt tot onnodige administratieve lasten.

Wat betreft monitoring stellen we vast dat hier vanuit de subsidiegever geen eisen aan worden gesteld. Desalniettemin monitoren de meeste organisaties eigenstandig hun inzet. DJI heeft op dit moment geen inzicht in de monitoringinformatie. Ook bestaan er geen afspraken over regelmatige effectstudies naar justitieel vrijwilligerswerk. Wel biedt het recentelijk verschenen rapport 'Puur voor Jou' aanknopingspunten voor een dergelijk monitoringtraject, evenals de monitoringstool die door (sommige) RIC's wordt gebruikt.

3.2.6 Relatie subsidiegever/–ontvanger

Op dit moment voert DJI regelmatig overleg met de grote vrijwilligersorganisaties, gedefinieerd als degene die een forfaitaire subsidie ontvangen. Ook is er sprake van incidentele werkbezoeken aan de organisaties. Dit is positief, omdat DJI zo enerzijds eigen ideeën kan delen met de organisaties, en anderzijds signalen uit het veld doorgegeven kunnen worden aan 'Den Haag'. Tegelijkertijd leeft er in het veld het idee dat men hier gezamenlijk kansen laat liggen. Bijvoorbeeld door het overleg nauwer te

koppelen aan de regionale indeling van het gevangeniswezen, of door de input van de kleinere organisaties op een gestructureerde manier mee te nemen.

Een betere overlegstructuur zou ook het contact tussen organisaties onderling kunnen versterken. Zeker waar het de kleinere organisaties betreft. Lang niet iedereen kent elkaar of is op de hoogte van elkaars aanbod. Best practices en lessons learned worden niet structureel uitgewisseld. Samenwerking hangt nu nog veel op toevalligheden; elkaar 'toevallig' tegenkomen in het werkveld.

3.3 Conclusie

Hierboven is het huidige subsidiekader beschreven aan de hand van een aantal elementen. Daarbij hebben we een aantal knelpunten benoemd die in de gesprekken en in onze analyse naar voren zijn gekomen. In onderstaande tabel zijn per element de belangrijkste knelpunten weergegeven:

Element	Knelpunt
Subsidietermijn	<ul style="list-style-type: none"> Gebrek aan zekerheid op lange termijn
Verdeelmechanisme en bekostigingsgrondslag	<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid van onbedoelde prikkels; risico ophogen aantal vrijwilligers Huidige bekostigingsgrondslag doet geen recht aan verschillen in aard en intensiteit van vrijwilligersinzet Het totale subsidiebudget wordt sterk overvraagd
Subsidiabele elementen	<ul style="list-style-type: none"> Match vraag en aanbod is niet geborgd Aantal kostensoorten i.p.v. hoogte kostensoorten
Proces van aanvragen, beoordelen en toekennen	<ul style="list-style-type: none"> Gebrek aan duidelijkheid en transparantie Geen inhoudelijke beoordeling aanvragen door subsidiegever
Proces van monitoren en verantwoorden	<ul style="list-style-type: none"> Ontbreken visie op monitoren Beperkte inhoudelijke verantwoording
Doelbereik	<ul style="list-style-type: none"> Sturingsmogelijkheden van het huidige kader beperken zich tot de inputvariabelen; kwaliteitseisen die aan de vrijwilligers worden gesteld, en aan ondersteuning/facilitering van vrijwilligers. Niet op inhoud en kwaliteit van de activiteiten, noch op de directe en indirecte effecten die met de subsidieregeling worden beoogd. Daarmee prikkelt het subsidiekader slechts beperkt op het realiseren van de doelstellingen.
Basisprincipes	<ul style="list-style-type: none"> Het subsidiekader voldoet aan een aantal basisprincipes: bijdrage in de kosten, aanvullend op betaald werk, open voor nieuwe toetreders, eenvoud van verantwoording Sluit minder goed aan een aantal andere principes: cofinanciering tenzij, stimuleren i.p.v. sturen, prikkelen van samenwerking en van aansluiting van vraag en aanbod, een goede overlegstructuur

In het volgende hoofdstuk beschrijven we het voorstel voor een nieuw subsidiekader waarin een oplossing wordt geboden voor de hiervoor geschetste knelpunten. Een subsidiekader waarmee beter gestuurd kan worden op de beoogde doelstellingen, en dat voldoet aan de eerder vastgestelde basisprincipes.

4. Operationele doelen

Op basis van de voorgaande knelpuntenanalyse kunnen een aantal operationele doelen geformuleerd worden, die met het nieuwe subsidiekader beoogd worden. Daar horen een aantal inhoudelijke en procesmatige voorwaarden bij.

Doel 1: Toewerken naar een inhoudelijk betekenisvolle samenwerking tussen DJI en de vrijwilligersorganisaties.

Daarvoor is nodig:

- Er dient een goede overlegstructuur te zijn tussen DJI en alle partijen in het veld. Belangrijk hierbij is dat overleg gevoerd wordt vooral over de inhoud, en niet alleen over de formele relatie. Daarvoor dient voor alle partijen (DJI én het veld) ruimte gecreëerd te worden.
- De inhoudelijke samenwerking dient niet alleen plaats te vinden in de overleggen, maar dient aan de basis te staan ook van de formele relaties. Daarom is een inhoudelijke beoordeling van plannen nodig.

Doel 2: Schaarse subsidiemiddelen inzetten voor zoveel mogelijk en zo goed mogelijk vrijwilligerswerk.

Daarvoor is nodig:

- Voor de organisaties dient er een positieve prikkel te zijn op wenselijke elementen; aantoonbare kwaliteit dient beloond te worden. Negatieve prikkels (zoals het achteraf korten van subsidies anders dan als ultimatum remedium, en het opstellen van zeer strenge verantwoordingseisen) zijn minder doeltreffend.
- Er dient in elk geval 'zachte' concurrentie tussen vergelijkbare organisaties gestimuleerd te worden, zodat alle organisaties een prikkel hebben om steeds beter te werken.
- Er dient een instrument te komen om een betere match van vraag en aanbod mogelijk te maken
- De subsidiegever moet bewust (ook lastige) keuzes maken t.a.v. de verdeling van de middelen. Een situatie waarbij veel organisaties telkens (te) weinig middelen ontvangen, leidt niet tot een optimale inzet van de middelen.

Doel 3: Creëren van een duurzame basis voor het vrijwilligerswerk.

Daarvoor is nodig:

- De organisaties dienen geprikkeld te worden afstemming te zoeken met ketenpartners.
- Het nieuwe subsidiekader dient lange termijn zekerheid te bieden voor (een deel van) het veld.
- Vanuit VenJ/DJI dient een langetermijnvisie op de rol van het veld ontwikkeld en gecommuniceerd te worden.

Deze doelen vormen de basis voor het nieuwe subsidiekader. Dat voorstel wordt in de komende hoofdstukken verder uitgewerkt.

5. Naar een nieuw subsidiekader

Om de hierboven genoemde operationele doelstellingen waar te kunnen maken, stellen we voor om het nieuwe subsidiekader vorm te geven aan de hand van drie centrale keuzes:

1. ...de subsidie verstrekken in twee kavels, en daarbij een deel van de subsidie meerjarig te verstrekken aan de grotere organisaties.
2. ...een inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvragen.
3. ...en een nieuwe overlegstructuur tussen DJI en het veld op te bouwen.

Hieronder gaan we nader in op deze drie keuzes. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de verschillende stappen in het aanvraag-, beoordelings-, toekennings- en verantwoordingsproces, waarbij we ook ingaan op overige, uit de centrale keuzes afgeleide, elementen van het nieuwe subsidiekader.

5.1 Eerste centrale keuze: twee kavels, waarvan één meerjarig

We adviseren om in het nieuwe subsidiekader terug te gaan van drie naar twee subsidiekavels. We komen tot een verdeling op basis van omvang van de subsidies, waarbij kavel 1 open staat voor organisaties die een aanvraag van 125.000 euro of meer indienen, en kavel 2 voor organisaties die een aanvraag van minder van 125.000 euro indienen. We hanteren 125.000 euro als grens, omdat hier vaak strengere verantwoordings-eisen mee gepaard gaan, waaronder de verplichting van een accountantsverklaring. Elke organisatie mag slechts in één kavel een subsidie ontvangen. Op basis van de huidige toekenning van middelen komen we tot een kavelomvang van ca. 2,5 miljoen euro voor kavel 1, en ca. 600.000 euro voor kavel 2. Daarbij wordt de subsidie in kavel 1 toegekend voor een periode van drie jaar, en voor kavel 2 voor een periode van een jaar.

Een meerjarige subsidie komt tegemoet aan de wens van vooral de grote organisaties op financiële zekerheid op langere termijn. Daarmee wordt het mogelijk een stabiele basis te leggen voor de doorontwikkeling van de organisatie, voor het ontplooiën van nieuwe activiteiten, en het vergroot de mogelijkheden voor cofinanciering. Daarbij geeft een termijn van drie jaar de rust en ruimte – zowel voor DJI als voor het veld – om een inhoudelijke relatie op te bouwen. Ook speelt proportionaliteit een rol. Een jaarlijkse inhoudelijke aanvraag plus beoordelingscyclus zou tot een onevenredige administratieve last leiden. Wat ons betreft biedt een driejaarlijkse subsidieperiode nog steeds voldoende ruimte voor innovatie en flexibiliteit. Een gemiddelde innovatiecyclus – van planvorming, uitvoering en evaluatie – neemt vaak 2 tot 3 jaar in beslag. Daarnaast zijn er jaarlijkse monitorings- en verantwoordingsgesprekken die flexibiliteit bieden om plannen bij te stellen als ontwikkelingen in de sector daar om vragen.

We adviseren jaarlijkse (project-)subsidies voor kleinere aanvragen van organisaties die vaak maar één of enkele activiteiten verrichten en in de regel lagere 'overheadkosten' hebben. Het werken met een éénjarig kavel garandeert ruimte voor nieuwe toetreders en zet de 'markt' niet helemaal dicht voor drie jaar.

Een reden voor het werken met twee kavels is ook gelegen in het feit dat we toegaan naar een meer inhoudelijke beoordeling van de aanvragen, waarbinnen 'zachte' concurrentie tussen organisaties

wordt gestimuleerd. Dat vraagt een zekere mate van gelijkwaardigheid tussen organisaties; een grote semi-geprofessionaliseerde landelijke organisatie afzetten tegen een klein lokaal clubje zou immers tot een oneerlijke vergelijking leiden. Door te werken met twee kavels krijgen kleinere organisaties een eerlijke kans, en worden de grote organisaties enigszins beschermd. Ook kunnen aan inschrijvers voor de 'grote' kavel andere (strenger) eisen worden gesteld dan aan inschrijvers voor de 'kleine' kavel.

5.2 Tweede centrale keuze: inhoudelijke beoordeling van plannen

Ons voorstel is om in toekomst alle aanvragen inhoudelijk te beoordelen op basis van een toetsingskader dat in het subsidiekader wordt gepubliceerd. De beoordeling dient daarbij zo objectief, transparant en traceerbaar mogelijk te zijn. In de bijlage bij dit rapport hebben we een opzet opgenomen voor het toetsingskader. Daarin zijn de volgende criteria opgenomen:

1. Visie op de doelgroep en doelbereik
2. Kwaliteitsborging
3. Maatschappelijke verankering
4. Aangevraagde subsidie in relatie tot aantal vrijwilligers en aard & omvang van de activiteiten
5. Cofinanciering
6. Governance

Criteria 3 (maatschappelijke verankering) en 6 (governance) zijn daarbij alleen voor kavel 1 van toepassing. De criteria vormen tegelijkertijd de gevraagde inhoudsopgave van de subsidieaanvraag. Naast de toetsingscriteria zijn er ook enkele toetredingscriteria. Ook hierop gaan we later nader in.

We adviseren een integrale inhoudelijke beoordeling, omdat een beoordeling van losse elementen onvoldoende recht doet aan praktijk, leidt tot schijnobjectiviteit en/of perverse prikkels met zich meebrengt. Enkele voorbeelden:

- Activiteiten of producten bekostigen op basis van een vast bedrag per categorie. Brengt de ingewikkeldheid met zich mee dat de ene activiteit de andere niet is. Zo kunnen reisafstanden van en naar de PI enorm verschillen tussen organisaties. Daarbij heeft deze bekostigingsgrondslag het risico in zich dat iedereen alleen nog maar de bestbetaalde producten gaat aanbieden.
- Bekostigen op basis van geleverde inzet in uren of dagdelen. Tellen van uren leidt tot een tijdrovende administratie en is bijna niet te ramen voor 3 jaar. Daarmee haal je alle flexibiliteit uit het systeem. Daarbij zeggen uren op zichzelf nog niets over de complexiteit van het werk (als in benodigde deskundigheid, professionele coördinatie etc.)
- Bekostigen op basis van aantal actieve vrijwilligers. Doet geen recht aan verschillen in intensiteit van de inzet, en heeft de perverse prikkel in zich dat men het aantal vrijwilligers kunstmatig ophoogt.

Daarom stellen we 'goed verantwoorde subjectiviteit' voor als basisprincipe voor het beoordelen van inschrijvingen. Het goed operationaliseren van begrippen en daar transparant en duidelijk over communiceren maakt de beoordeling zo objectief als mogelijk. Tegelijkertijd is 'doelmatigheid' wel degelijk een criterium dat wordt meegewogen bij de beoordeling van een aanvraag.

5.3 Derde centrale keuze: nieuwe overlegstructuur

Een inhoudelijke beoordeling, vraagt tegelijkertijd om een meer inhoudelijke relatie tussen DJI en het veld. We stellen voor om met een nieuwe overlegstructuur te werken die uit de volgende elementen bestaat:

- Met de meerjarig gesubsidieerde organisaties voert DJI per jaar, na het beschikbaar komen van het jaarverslag, een individueel voortgangsgesprek.
- Met het geheel van de meerjarig gesubsidieerde organisaties voert DJI per jaar een plenair gesprek.
- Met het geheel van de éénjarig gesubsidieerde organisaties voert DJI per jaar een plenair gesprek.
- Per regio wordt een plenair gesprek ingepland tussen de staffunctionaris in die regio en de organisaties die in de regio actief zijn.
- Na de regiogesprekken vindt een terugkoppeloverleg plaats tussen DJI (Den Haag) en de staffunctionarissen.

Deze overlegstructuur moet ertoe leiden dat elke organisatie in voldoende mate gehoord wordt, dat DJI in voldoende mate op de hoogte is van wat er in het veld speelt, dat DJI in voldoende mate in de positie is om het veld op de hoogte te houden van ontwikkelingen, en dat tegelijkertijd niet te veel beslag doet op de tijd van DJI en het veld.

6. Het subsidiekader geoperationaliseerd

Wat betekent het nieuwe subsidiekader voor de uitvoeringspraktijk? Die vraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord. We beschrijven achtereenvolgens de gehele cyclus van aanvragen, opstellen en indienen van een aanvraag, toetsing en beoordeling van aanvragen, toekennen van subsidies, en de daaropvolgende monitoring en verantwoording.

6.1 Stap 1: voorbereiding aanvraagproces

We stellen voor om het aanvraagproces vanuit VenJ/DJI rond april voorafgaand aan het subsidiejaar (dus in april 2017 voor de subsidie die per 1 januari 2018 wordt verstrekt) op te starten. Rond die tijd begint DJI de behoefte aan vrijwilligersinzet actief 'op te halen' bij de staffunctionarissen van DJI, evenals bijvoorbeeld bij de contactpersonen/coördinatoren voor jeugd en TBS. Deze hebben inzicht in de actuele gedetineerdenpopulatie en kunnen (indien ze dit zinvol achten) steekproefsgewijs bij deze groep uitvragen waar wel c.q. geen behoefte aan is, waar een innovatie/ontwikkelopgave ligt, etc. De input uit deze inventarisatieronde wordt gebundeld tot een vraagarticulatiedocument en vervolgens gepubliceerd en/of verzonden aan alle vrijwilligersorganisaties. Op deze manier kunnen zij hun activiteiten- projectplannen – zo gewenst – toeschrijven naar de vraag. Hiermee wordt eveneens tegemoet aan een van de aandachtspunten uit de eerder uitgevoerde evaluatie; *een betere balans van vraag en aanbod, waarbij DJI een grotere rol kan spelen in het zichtbaar maken van de inhoudelijke behoefte aan vrijwilligerswerk.*

6.2 Stap 2: opstellen en indienen subsidieaanvraag

De organisaties stellen hun subsidieaanvragen op, waarbij het format identiek is aan de structuur van de beoordelingscriteria. Organisaties die op kavel 1 inschrijven, doen dit met behulp van een meerjarenplan van maximaal 10 pagina's. Voor kavel 2 geldt dat het activiteitenplan maximaal 4 pagina's mag omvatten. Het nieuwe subsidiekader kent daarbij geen afzonderlijke kostenposten meer, noch een bekostigingsgrondslag op basis van aantallen vrijwilligers, aantal activiteiten of aantal inzeturen.

De verschillende kavels worden volgordeijk in de tijd geopend. Dat betekent dat een organisatie die buiten de boot valt in kavel 1, vervolgens alsnog kan inschrijven op kavel 2. Door de kavels volgordeijk open te stellen, wordt vrijwilligersorganisaties die afvallen in kavel 1, de kans geboden een verbeterde c.q. gerepareerde versie van de aanvraag in te dienen in kavel 2 (wel voor een lager bedrag). Zo worden ze niet direct afgestraft voor een onvoldoende, maar gestimuleerd om het in het vervolg beter te doen en te leren van de afwijzing. Tegelijkertijd biedt dit de mogelijkheid budget mee over te hevelen naar kavel 2 bij een eventuele onderuitputting in kavel 1. En tot slot wordt zo de piekbelasting bij de beoordelaars van de aanvragen beter verdeeld.

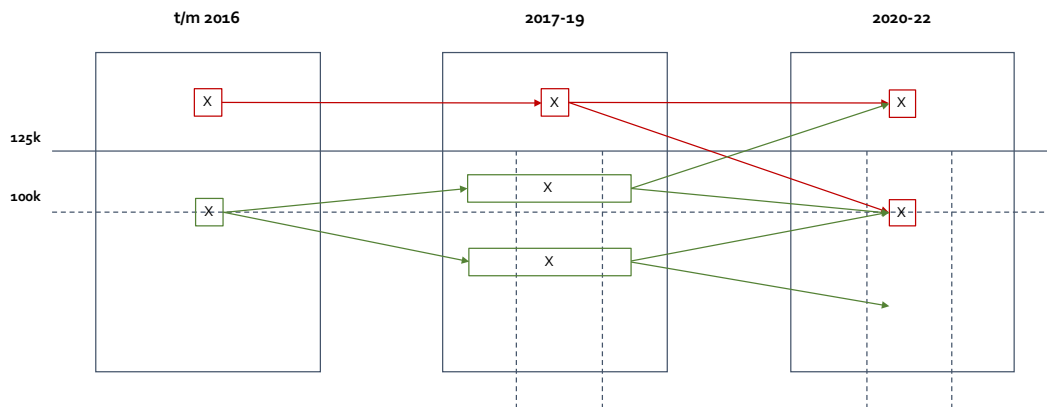
Daarbij geldt dat organisaties slechts subsidie toegekend kunnen krijgen in één kavel. Ook geldt het principe van één organisatie, één aanvraag. Een koepelorganisatie kan één aanvraag indienen.

Bij de aanvraag dient in elk geval een gestandaardiseerde tabel gevoegd te worden met het beoogde aantal vrijwilligers; bereik; aantal activiteiten, verdeeld naar een – nog nader te onderscheiden – aantal categorieën.

Voor kavel 2 geldt dat niet meer aangevraagd kan worden dan 125.000 euro. Voor kavel 1 geldt een individueel normbedrag per organisatie. We stellen voor om dit normbedrag vast te stellen op 120% van het bedrag dat de desbetreffende organisatie in 2016 ontvangt. Voor alle duidelijkheid: het normbedrag is het maximaal aan te vragen bedrag, dit betekent niet dat een organisatie 'recht' heeft op dit bedrag.

We stellen voor om tussen de twee kavels met een 'promotie-/degradatiemodel' te werken. Daarbij wordt het eens per drie jaar voor bepaalde organisaties uit kavel 2 mogelijk om te promoveren naar kavel 1. We stellen voor om dit mogelijk te maken voor organisaties die meer dan 100.000 euro jaarlijkse subsidie ontvangen, en uitgaande van het normbedrag van 120% in het volgende jaar boven de 125.000 euro uit kunnen komen. Tegelijkertijd kunnen eens per drie jaar organisaties uit kavel 1 'degraderen' naar kavel 2.

Volgens dit model kan ook een organisatie die nu bijv. 40.000 euro per jaar ontvangt, op middellange termijn promoveren naar kavel 1. Hiervoor dient de desbetreffende organisatie eerst in één of meerdere stappen boven de grens van 100.000 euro te geraken, om daarmee in de dan volgende meerjarige ronde in aanmerking te komen voor een subsidie in kavel 1. Het 'promotie-/degradatiemodel' in combinatie met normbedragen, zorgt hierbij voor meerjarige (budgettaire) planbaarheid.



6.3 Stap 3: Beoordeling op toetredingseisen

Voor beide kavels gelden toetredingseisen. In kavel 1 houdt dit in dat een aanvrager moet aantonen dat minimaal 25% van de kosten gedekt worden door middel van cofinanciering. Cofinanciering zijn hierbij middelen van een andere partij dan VenJ. Dit kunnen bijvoorbeeld andere rijksministeries zijn, gemeenten, private fondsen, donateurs of bedrijven.

Voor beide kavels geldt dat de activiteiten van de organisatie dienen te vallen onder de subsidiabele activiteiten zoals opgenomen in het subsidiekader.

6.4 Stap 4: Inhoudelijke beoordeling

Die beoordeling vindt plaats op basis van een helder en eenduidig toetsingskader bestaande uit een set criteria waarlangs alle ingediende plannen gescoord worden. Dat toetsingskader maakt deel uit van het gepubliceerde subsidiekader, zodat voor vrijwilligersorganisaties duidelijk is waar zij aan moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie, en langs welke criteria hun plannen beoordeeld worden. We stellen de in de tabel hieronder opgenomen criteria voor.

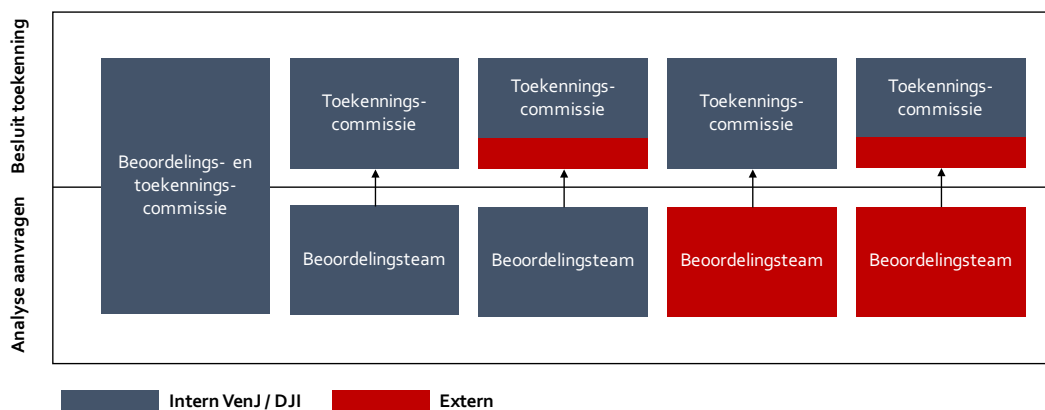
criterium	Kavel 1	Kavel 2
1. Visie op doelgroep en doelbereik	X	X
2. Kwaliteitsborging	X	X
3. Maatschappelijke verankering	X	
4. Gevraagde subsidie in relatie tot aantal vrijwilligers en aard & omvang van de activiteiten	X	X
5. Cofinanciering	X	X
6. Governance	X	

Kavel 1 is met zes criteria aan een zwaardere toetsing onderhevig, dan kavel 2 met vier criteria. Daarmee volgen we het principe van proportionaliteit: hoe meer subsidie wordt aangevraagd, des te meer criteria beantwoord en beoordeeld dienen te worden.

Iedere drie jaar is substitutie tussen de kavels mogelijk volgens het 'promotie-/degradatiemodel' (zie boven). Dat betekent dat organisaties van kavel 2 naar van 1 kunnen opschuiven en andersom. En daarmee kan ook de verdeling van het budget over de kavels per drie jaar worden herzien.

Het uitgebreide toetsingskader is opgenomen in de bijlage. Per criterium worden minimaal 1 en maximaal 5 punten toegekend, waarbij elk beoordelingsresultaat van tevoren gedefinieerd is, en waarbij over alle criteria heen dezelfde beoordelingsfilosofie wordt gevolgd. De score dient telkens voorzien te worden van een korte toelichting. In de bijlage hebben we ook een voorstel opgenomen voor de onderlinge weging van de criteria.

Voor de organisatie van de beoordeling zijn in beginsel een aantal opties denkbaar, waarbij de centrale vragen zijn of beoordeling en toekenning gesplitst worden, en of een en ander door medewerkers van VenJ / DJI uitgevoerd wordt, of door externe deskundigen. Daarbij ligt het niet voor de hand om de toekenning uitsluitend bij externen neer te leggen; wel kan een externe deskundige betrokken worden als lid van de toekenningscommissie, die verder door medewerkers van VenJ / DJI bemenst wordt. Onderstaande afbeelding geeft de opties weer.



We adviseren om binnen de vijf opties voor de derde optie te kiezen, waarbij beoordeling en toekenning gesplitst worden, de beoordeling wordt uitgevoerd door medewerkers van VenJ / DJI, en de toekenningscommissie wordt aangevuld door een externe deskundige. Deze werkwijze voldoet, meer dan het uitbesteden van de beoordeling, aan de doelstelling om een inhoudelijke relatie tussen DJI en het veld mogelijk te maken. Het toevoegen van externe expertise aan de toekenningscommissie voegt daarbij kennis toe aan het proces, en draagt daarnaast bij aan de onafhankelijkheid van het proces.

6.5 Stap 5: Toekenning

Na de inhoudelijke beoordeling kunnen de aanvragen op score gesorteerd worden. Vervolgens wordt een subsidiebedrag toegekend, waarbij enkele opties mogelijk zijn. Het werken met normbedragen in kavel 1 en een maximumbedrag in kavel 2 voorkomt hierbij dat één organisatie een buitenproportioneel aandeel van het geheel aanvraagt en mogelijkerwijs ook toegekend krijgt.

6.5.1 Optie 1: toekenning afhankelijk van minimum kwaliteitsstandaard

De eerste optie is het toekennen van subsidie aan alle organisaties die in de beoordeling minimaal (bijv.) 60% van de te bereiken punten halen. Hierdoor borgt de subsidiegever dat kwaliteit beloofd wordt, en dat, andersom, kwalitatief onvoldoende organisaties niet in aanmerking komen voor een subsidie.

Indien het totale aangevraagde bedrag van alle partijen die op deze manier in aanmerking komen voor een subsidie, hoger is dan het beschikbare bedrag, dan worden de middelen pro rata in afhankelijkheid van het aangevraagde bedrag verdeeld. De volgende tabel bevat hiervoor een voorbeeld.

Organisatie	Aangevraagd	Voldoet aan 60% norm?	In principe toe te kennen bedrag	Beschikbaar bedrag	Toe te kennen bedrag (afgerond)
A	200.000	Ja	200.000		170.000
B	300.000	Ja	300.000		255.000

C	500.000	Ja	500.000	424.000
D	150.000	Ja	150.000	127.000
E	200.000	Ja	200.000	170.000
F	300.000	Ja	300.000	255.000
G	150.000	Nee	0	
Totaal	1.800.000		1.650.000	1.400.000 (85%)

Voor deze en de volgende opties is ons advies om bij onderuitputting in kavel 1 de middelen over te hevelen naar kavel 2.

6.5.2 Optie 2: relatieve toekenning volgens ranking

De tweede optie is om toe te kennen volgens een ranking, waarbij de beste aanvrager het gehele aangevraagde bedrag ontvangt, de tweede aanvrager bijv. 95%, de derde aanvrager bijv. 90%, etc. Onderstaande tabel bevat hiervoor een voorbeeld.

Organisatie	Aangevraagd	Toe te kennen percentage	In principe toe te kennen bedrag	Beschikbaar bedrag	Toe te kennen bedrag (afgerond)
A	200.000	100%	200.000		180.000
B	300.000	95%	285.000		257.000
C	500.000	90%	450.000		406.000
D	150.000	85%	127.500		115.000
E	200.000	80%	160.000		144.000
F	300.000	75%	225.000		203.000
G	150.000	70%	105.000		95.000
Totaal	1.800.000		1.552.500	1.400.000 (90%)	1.400.000

Deze optie is overigens goed te combineren met optie 1, door alleen partijen op te nemen in de ranking die een bepaalde minimumscore op de kwalitatieve criteria hebben bereikt.

De stappen van 5% tussen de geranke aanvragen met tegelijkertijd een normbedrag van 120% leidt tot 'zachte' concurrentie. Te overwegen is om in volgende subsidiecycli de stappen te vergroten en daarmee de concurrentie aan te scherpen.

6.5.3 Optie 3: absolute toekenning volgens ranking

De derde optie is om aan de beste aanvrager het gehele gevraagde bedrag toe te kennen, aan de tweede ook, aan de derde ook, enzovoort, totdat het geld op is. Onderstaande tabel bevat hiervoor een voorbeeld.

Organisatie	Aangevraagd	Toe te kennen bedrag	Resterend bedrag (totaal 1.400.000 euro beschikbaar)
A	200.000	200.000	1.200.000
B	300.000	300.000	900.000
C	500.000	500.000	400.000
D	150.000	150.000	250.000
E	200.000	200.000	50.000
F	300.000	50.000	0
G	150.000	0	0
Totaal	1.800.000		

6.5.4 Voorkeuroptie

Op basis van voorgaande jaren is het waarschijnlijk dat de som van de aanvragen het totaal beschikbare budget (sterk) overschrijdt. Daarom heeft het onze voorkeur te werken met een ranking in combinatie met (1) normbedragen voor kavel 1 en (2) een minimumscore op kwalitatieve criteria voor beide kavels. Daarmee wordt recht gedaan aan het principe van 'belonen van kwaliteit', maar wel binnen een zekere bandbreedte.

Resultaat van deze variant is:

- Bijzonder goede aanvragen krijgen meer middelen dan nu; slechtere aanvragen krijgen minder.
- 'Zachte' concurrentie tussen de organisaties, en daarmee een prikkel om het steeds beter te doen.
- Door te werken met normbedragen niet het risico dat de hele subsidiepot wordt opgeslokt door één superieure aanvraag.
- Door te werken met normbedragen wordt de 'perverse' prikkel om veel meer aan te vragen dan je in praktijk aan activiteiten kunt waarmaken, weggenomen.

In de praktijk zal dit naar verwachting betekenen dat in kavel 1 alle aanvragers middelen ontvangen, waarbij de hoogte van de toekenning wel afhankelijk is van de kwaliteit van het plan. In kavel 2 verwachten we dat niet alle aanvragen tot een toekenning zullen leiden.

6.6 Stap 6: Monitoring en verantwoording

6.6.1 Basisprincipes

Naast de reguliere juridische verantwoordingsverplichtingen stellen we drie basisprincipes voor die ten grondslag liggen aan de wijze waarop de monitoring en verantwoording ingericht worden.

Principe 1: onderscheid tussen monitoren en verantwoorden

We stellen voor nadrukkelijk onderscheid te maken tussen monitoring en verantwoording. Daarmee bedoelen we dat het subsidiekader de organisaties zoveel mogelijk dient te prikkelen haar activiteiten te monitoren. Om inzicht te krijgen in de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde diensten, daar intern op te kunnen sturen en om als organisatie steeds beter te worden. Dat wil niet zeggen dat deze monitoringsinformatie dient ter verantwoording, en al helemaal niet voor de afrekening van de subsidie. Zoals in de basisprincipes opgenomen, gaat het model uit van vertrouwen.

Principe 2: comply or explain

Voor de verantwoording geldt het principe 'comply or explain'. Wat wil zeggen dat een organisatie niet wordt afgerekend op het niet realiseren van alle vooraf ingediende plannen, zolang hier maar een goede verklaring c.q. onderbouwing voor is te geven. Wanneer sprake is van serieuze tekortkomingen, fraude, of het niet realiseren van een significant deel van het activiteitenplan zonder opgave van redenen, is dit uiteraard wel aanleiding om de betreffende organisatie hierop af te rekenen.

Om een fictief voorbeeld te noemen: een organisatie geeft in haar projectplan aan dat ze 100 activiteiten uit categorie A en 50 activiteiten uit categorie B wil uitvoeren. Uit de verantwoording blijkt dat maar 80 activiteiten in categorie A, maar 75 activiteiten uit categorie B zijn uitgevoerd. Van de organisatie mag dan verwacht worden dat ze in de verantwoording hierop reflecteert: wat waren de redenen van de afwijking, wat viel mee, wat viel tegen, en wat was het effect hiervan?

Principe 3: bewust handelen

Kortom, het subsidiekader beoogt organisaties bewust te laten reflecteren op de vraag: 'Hoe doen we het eigenlijk?' en 'Waarom doen we het zo?'. Het gaat er niet om dat ze alle regels kunnen afvinken, maar veel meer of er sprake is van bewust handelen.

6.6.2 Monitoring- en verantwoordingscyclus

Jaarlijkse plenair monitoringsoverleg

Jaarlijks vindt een 'monitoringsoverleg' met DJI en alle meerjarig gesubsidieerde instellingen plaats (plenair) waarin de inhoud en kwaliteit van het vrijwilligerswerk centraal staat. Relevante ontwikkelingen in het veld kunnen besproken worden tijdens dit gesprek, evenals de wenselijkheid om de dienstverlening tussentijds op deze ontwikkelingen af te stemmen. Dit gesprek heeft tevens tot doel om een meer algemene langetermijnvisie op het justitieel vrijwilligerswerk te ontwikkelen.

Een dergelijk plenair overleg vindt eveneens plaats met het geheel van de éénjarig gesubsidieerde organisaties.

De inhoud van deze gesprekken wordt via een schriftelijk verslag aan alle gesubsidieerde organisaties teruggekoppeld.

Jaarlijkse verantwoording

Bij de subsidieaanvraag wordt een gestandaardiseerde tabel opgenomen met in ieder geval, aantal vrijwilligers; bereik; aantal activiteiten, verdeeld naar een – nog nader te onderscheiden – aantal categorieën en resultaat van deze activiteiten. De tabel wordt aangevuld met een kwalitatieve toelichting en onderbouwing van de verrichte activiteiten. Waarbij men ook aandacht heeft voor het onderwerp 'klanttevredenheid'. Onder 'klant' wordt hier verstaan, in ieder geval de (ex)justitiabele, maar mogelijk ook de PI-directeuren, staffunctionarissen en centrale ketenpartners in de nazorg als reclassering en gemeenten. Voor de kleinere organisaties volstaat deze tabel als inhoudelijke verantwoording. Voor de grote organisaties vormt de tabel de basis van een inhoudelijk jaarverslag. Het jaarverslag dient tezamen met de jaarrekening, al dan niet voorzien van een accountantsverklaring (voor kavel 1), in april van het volgende jaar bij DJI ingediend te worden.

Met de meerjarig gesubsidieerde organisaties voert DJI jaarlijks, na het beschikbaar komen van het jaarverslag, een individueel voortgangsgesprek. In dat gesprek komt aan de orde in hoeverre de geraamde activiteiten en diensten en de ambities of 'beloftes' ook zijn waargemaakt. Ook biedt het gesprek ruimte om gemotiveerd af te wijken van deze raming. Op deze manier wordt enige flexibiliteit behouden in de meerjarige subsidieperiode.

Driejaarlijks onderzoek

Daarnaast adviseren we om de grote organisaties (kavel 1) te vragen eens in de drie jaar een onderzoek uit te (laten) voeren over de resultaten van hun inspanningen en daarbij te reflecteren op het potentiële – al dan niet indirecte – effect dat uitgaat van het vrijwilligerswerk. Dat onderzoek kan ook door of in opdracht van de organisaties gezamenlijk uitgevoerd worden, en dient in elk geval gepubliceerd te worden. Een variant daarop is het uitbrengen van een driejaarlijkse monitor vrijwilligerswerk, uitgevoerd door een universiteit/WODC/onderzoeksbureau, in opdracht van DJI.

We stellen voor om dit onderzoek de eerste keer in opdracht van DJI uit te laten voeren en door DJI te laten bekostigen. Hiermee wordt geborgd dat het een echt onafhankelijk onderzoek wordt, en dat een gedegen onderzoeksmethodologie wordt ontwikkeld. In volgende subsidiecycli kan het opdrachtgeverschap van het onderzoek dan eventueel bij de grote organisaties zelf worden neergelegd.

7. Het implementatietraject

7.1 Inleiding

Het nieuwe subsidiekader gaat verder dan 'slechts' enkele kleine optimalisaties. Er is veel meer sprake van een 're design' van het huidige subsidiekader. Dat vraagt om een zorgvuldig implementatietraject met voldoende tijd voor zowel DJI als de vrijwilligersorganisaties om zich hierop voor te bereiden. Het nieuwe kader kan naar verwachting pas in december 2016 gepubliceerd worden, wat maakt dat het niet mogelijk is alle elementen – met name waar het gaat om de inhoud en de beoordeling van subsidieaanvragen – per 1 januari 2017 van kracht te laten zijn. We stellen een trapsgewijze invoering voor.

Dat betekent dat het nieuwe subsidiekader per 1 januari 2017 in werking treedt, maar geïmplementeerd wordt in een 'tweetrapsmodel'. Dit heeft als voordeel dat snel duidelijkheid verschaft wordt over het gewenste eindbeeld, meteen een verbetering zichtbaar wordt, en tegelijkertijd het eerste en tweede kwartaal van 2017 gebruikt kunnen worden om de grotere veranderingen in gang te zetten. Dit biedt DJI – zo gewenst – eveneens de mogelijkheid in samenspraak met het veld een inhoudelijke verdiepingsslag op een aantal punten aan te brengen. Het volledige nieuwe model wordt toegepast in de eerstvolgende subsidiecyclus (voorbereiding, aanvraag, beoordeling, toekenning, uitvoering activiteiten, verantwoording), waarbij we ervan uitgaan dat deze cyclus voor zowel DJI als voor de organisaties telkens in het tweede kwartaal van voorafgaand aan de subsidie begin; in dit geval in Q2 2017.

7.2 Tweetrapsmodel

Het nieuwe subsidiekader wordt geïmplementeerd vanaf de eerstvolgende aanvraagcyclus, en start bij het opstellen van het vraagarticulatie document in het tweede kwartaal van 2017. Wel kunnen een aantal optimalisaties op korte termijn (voor de subsidiecyclus 2017) ingevoerd worden:

1. Ontwikkel een **gestandaardiseerde tabel** waarin de organisaties op het moment van aanvragen hun verwachtingen rondom aantal vrijwilligers, aantal activiteiten, aantal gedetineerden, etc. opnemen. De organisaties leveren achteraf dezelfde tabel in, waarin ook de realisatie is opgenomen. De subsidie wordt niet achteraf berekend (lees: gekort) op basis van de realisatie. De organisaties worden wel gevraagd te reflecteren op (positieve en negatieve) verschillen tussen verwachting en realisatie. Wat ging goed, wat niet, en wat zijn verklarende factoren? Deze exercitie dient tevens als voorbereiding op het indienen van realistische activiteitenplan per 2018 (haalbaar, betrouwbaar, kosten in relatie tot inspanningen etc.).
2. Maak gebruik van een **nieuwe overlegstructuur**, bestaande uit (1) een jaarlijks plenair overleg van DJI en de 4VO; (2) een jaarlijks plenair overleg van DJI en de overige organisaties; (3) een jaarlijks overleg per regio van de staffunctionaris en de in de regio actieve organisaties en (4) een jaarlijks overleg van de staffunctionarissen met DJI voor de terugkoppeling van de regio-overleggen.
3. Publiceer van het subsidiekader een **samenvatting in vorm van een factsheet**. Hierin kan de structuur van het subsidiekader toegelicht worden en antwoord worden gegeven op de meest

belangrijke vragen. Zo'n factsheet zorgt ervoor dat alle partijen kunnen uitgaan van dezelfde (interpretatie van) informatie. Licht het toe in ca. drie regiobijeenkomsten.

4. Gebruik bij het berekenen van de toe te kennen subsidie **niet meer de variabele 'aantal kostenposten'**, maar ga uit van het totaal van de kosten die binnen de subsidiabele kostenposten zijn opgegeven.

Om de onbedoelde negatieve prikkel rondom het aantal actieve vrijwilligers weg te nemen, stellen we voor om een 'actieve vrijwilliger' te definiëren als elke vrijwilliger in het bestand van een organisatie waarvoor een geldige VOG (of formeel overeenkomen equivalent voor ex-justitiabelen die niet in aanmerking komen voor een VOG) beschikbaar is. Kondig een **steekproefsgewijze controle van de VOG's** van de benoemde vrijwilligers aan (en voer deze ook uit), en vermeld daarbij dat onregelmatigheden (bijv: >20% minder VOG's dan opgegeven aantal vrijwilligers) mee worden genomen bij de beoordeling van subsidieaanvragen voor 2018 en verder.

7.3 Stappenplan tot april 2017

We zien voor de korte termijn (tot ca. april 2017) de volgende stappen die genomen dienen te worden om de invoering van het nieuwe subsidiekader mogelijk te maken.

- Vertaal dit rapport in een formeel subsidiekader.
- Besluit tot éénmalige verlenging van de subsidie 2016, inclusief de in paragraaf 7.2 benoemde quick-win aanpassingen
- Licht een en ander op 7 december toe aan de organisaties.
- Verstuur zeer kort na 7 december een korte notitie aan alle organisaties, ook degene die op 7 december niet aanwezig zijn.
- Publiceer het nieuwe subsidiekader.
- Geef opdracht aan de staffunctionarissen om (1) input te leveren voor het vraagarticulatie document en (2) het jaarlijkse regionale overleg te faciliteren. Stel hiervoor aan de staffunctionarissen een totaalijst van subsidieontvangers (inclusief contactgegevens) beschikbaar.
- Neem de nodige stappen voor de politieke borging van het nieuwe subsidiekader.

Bijlage 1 – Toetsingskader

Toetredingseisen kavel 1

1. Minimale inbreng van 25% cofinanciering op de totale begroting voor justitieel vrijwilligerswerk
2. De organisatie voert activiteiten uit zoals benoemd in het Subsidiekader

Uitwerking beoordelingscriteria

Criterion	Beoordeling	Weging
1 Maatschappelijke verankering		10%
<p>Operationalisering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met ketenpartners • Op de hoogte van de actualiteit in het veiligheids- en sociaal domein 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is het beschreven? 2. Is het onderbouwd? 3. Is het aannemelijk? 	
<p>Onderbouwing / toelichting</p> <p>Dit criterium heeft betrekking op de mate waarin een organisatie binding heeft met de maatschappij; weet wat er speelt, op de hoogte is van ontwikkelingen in het veiligheids- en sociaal domein. In hoeverre wordt samenwerkt met ketenpartners, met name in de nazorg is dit van belang. Gekoppeld aan de leefgebieden wonen, werken, zorg, onderwijs, vrije tijd/dagbesteding en sociaal netwerk. Belangrijke doelstelling van vrijwilligerswerk is immers het naar binnen halen van de maatschappij, evenals een bijdrage leveren aan de resocialisatie van de justitiabele. De mate waarin een organisatie additionele inkomstenbronnen weet aan te boren kan eveneens als indicator voor maatschappelijke inbedding worden gezien. Dit aspect komt echter nog apart aan de orde bij criterium 5 'co-financiering'.</p>	<p>Voorzet voor beoordelingschaal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Score 1</i> = in de aanvraag wordt <u>niet of slechts zeer summier</u> melding gemaakt van enige vorm van samenwerking met ketenpartners. Ook wordt op geen enkele wijze aangesloten bij de actualiteit. 2. <i>Score 2</i> = in de aanvraag wordt <u>slechts in algemene termen</u> ingegaan op de samenwerking met ketenpartners, waarbij de focus ligt op de wenselijkheid ervan of op algemene beschouwingen, en niet op concrete acties van de desbetreffende organisatie. Daarbij wordt slechts zeer summier ingegaan op de actualiteit. 3. <i>Score 3</i> = in de aanvraag wordt <u>concreet</u> ingegaan op de samenwerking van de desbetreffende organisatie met ketenpartners, de aanvraag bevat echter alleen een verwijzing naar <u>toekomstige plannen</u>, zonder in te gaan op resultaten uit het verleden⁶. Er wordt op hoofdlijnen aangesloten bij relevante ontwikkelingen in het veld. 4. <i>Score 4</i> = in de aanvraag wordt <u>concreet</u> ingegaan op de samenwerking van de desbetreffende organisatie met ketenpartners, waarbij toekomstige plannen <u>onderbouwd worden met resultaten uit het verleden</u>. Daarbij wordt aangesloten bij actuele ontwikkelingen in het veiligheids- en sociaal domein. 5. <i>Score 5</i> = in de aanvraag wordt concreet ingegaan op de samenwerking van de desbetreffende organisatie met ketenpartners, waarbij toekomstige plannen onderbouwd worden met resultaten uit het verleden. De organisatie heeft een <u>voorbeeldfunctie</u> voor andere organisaties. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende elementen: <ul style="list-style-type: none"> • Ze laat zien dat ze goed op de hoogte is van de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein, en van de 	

⁶ NB: Resultaten uit het verleden hoeven niet per se resultaten van de organisatie zelf te zijn, maar het kan bij een startende organisatie ook gaan om goed gefundeerd 'marktonderzoek'. Dit geldt overigens voor alle criteria.

criterium	Beoordeling	Weging
	<p>transities in het sociaal domein. Ze heeft haar activiteiten daarop afgestemd c.q. geactualiseerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ze kent de sociale kaart, werkt op lokaal, regionaal en/of landelijk niveau samen met ketenpartners. • Ze is gericht op de het realiseren van een naadloze keten tussen detentie en nazorg, weet in te spelen op 'gaten' in het ondersteuningsaanbod en biedt een waardevolle aanvulling op professionele inzet. 	
2	Visie op de doelgroep, het werk en doelbereik	25
<p>Operationalisering</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wat doe je? • Voor wie? • Hoe doe je dat? • Welk(e) doel(en) streef je na cq. wat is het beoogd effect? • Mate van onderscheidendheid in het veld cq. in de regio's waar de organisatie actief is 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is het beschreven? 2. Is het onderbouwd? 3. Is het aannemelijk? 	
<p>Onderbouwing / toelichting</p> <p>Een organisatie moet kunnen uitleggen wat ze doen, voor welke doelgroep(en) ze dat doen, welke activiteiten en diensten daarbij horen en hoe ze daar uitvoering aan geeft. Activiteiten en diensten dienen in lijn te zijn met activiteiten zoals in het huidig subsidiekader omschreven, eventueel aangevuld met activiteiten zoals benoemd in het vraagarticulatie document.</p> <p>Welke doelen streeft de organisatie na en sluiten deze aan bij de doelen die DJI beoogt na te streven met de subsidiering van het vrijwilligerswerk?</p> <p>Er wordt geen harde effectmeting verwacht, wel inzicht in de effecten die men beoogt te bereiken en waarmee antwoord kan worden gegeven op de vraag welke maatschappelijk waarde de organisatie toevoegt. Dit leidt tot transparantie over waar publieke middelen aan worden uitgegeven, waar in de regel een draagvlakverhogende werking vanuit gaat.</p>	<p>Voorzet voor beoordelingsschaal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Score 1</i> = de organisatie gaat <u>niet of slechts zeer summier</u> in op haar 'verhaal'. Ze beschrijft geen duidelijke doelstelling en visie op het vrijwilligerswerk. Ze legt niet goed uit wat ze doet en voor wie ze dit doet, aan welke behoefte van de doelgroep ze voorziet en welke bijdrage ze daarmee beoogt te leveren. 2. <i>Score 2</i> = de organisatie gaat <u>slechts in algemene termen</u> in op haar 'verhaal'. De focus ligt hierbij niet op acties van de desbetreffende organisatie, maar op de algemene wenselijkheid van vrijwilligerswerk in de sanctietoepassing, en/of een algemene beschouwing over de positie en de vraag van de doelgroep. 3. <i>Score 3</i> = in de aanvraag wordt <u>concreet</u> ingegaan op het 'verhaal' van de organisatie. De aanvraag bevat echter alleen een verwijzing naar <u>toekomstige plannen</u>, zonder in te gaan op resultaten uit het verleden. 4. <i>Score 4</i> = in de aanvraag wordt <u>concreet</u> ingegaan op het 'verhaal' van de organisatie, <u>hetgeen onderbouwd wordt met resultaten uit het verleden</u>. 5. <i>Score 5</i> = in de aanvraag wordt concreet ingegaan op het 'verhaal' van de organisatie, <u>hetgeen onderbouwd wordt met resultaten uit het verleden</u>. De organisatie heeft een <u>voorbeeldfunctie</u> voor andere organisaties. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende elementen: <ul style="list-style-type: none"> • De organisatie heeft haar kernwaarden, missie en visie vastgelegd. Dit wordt in de organisatie breed gedragen, en hier wordt transparant over gecommuniceerd. Bijvoorbeeld via de website. • De organisatie kan goed onderbouwd uitleggen wat ze doen, voor wie ze dat doen en hoe ze dat dan doen. Daaruit wordt duidelijk welke maatschappelijke waarde van het vrijwilligerswerk uitgaat. 	

Criterion	Beoordeling	Weging
	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk onderbouwd de organisatie e.e.a. met (wetenschappelijk) onderzoek naar de toegevoegde waarde en effecten van de vrijwilligersactiviteiten die de organisatie uitvoert. Er wordt expliciet ingegaan op het vraagarticulatie document, waarbij ook denkbaar is dat een organisatie goed gemotiveerd ervoor kiest om ervan af te wijken. 	
3 Kwaliteitsborging		15
Operationalisering		
<ul style="list-style-type: none"> Werving & selectie procedure Deskundigheidsbevordering, scholingsprogramma Intervisie, supervisie, feedbackloops Aantal vrijwilligers die over een VOG beschikken Competentieprofiel Vrijwilligerscontracten 	<ol style="list-style-type: none"> Is het beschreven? Is het onderbouwd? Is het aannemelijk? 	
Onderbouwing / toelichting		
<p>Werken met (ex)justitiabelen, betekent werken met kwetsbare mensen met in veel gevallen complexe problematiek. Een zeker kwaliteitsniveau is nodig om het vrijwilligerswerk op een zorgvuldige en adequate wijze uit te kunnen voeren.</p> <p>Kwaliteit kan op verschillende momenten in het werkproces geborgd worden, o.a. door</p> <p>a) aan de voorkant een zorgvuldig werving & selectieproces in te richten, b) structureel aandacht te hebben voor deskundigheidsbevordering via training en (bij)scholing, professionele ondersteuning van vrijwilligers, kennisdeling te bevorderen, en c) aan de achterkant kwaliteit te toetsen via feedbackloops, intervisie & supervisie, inzicht in klanttevredenheid.</p> <p>Het subsidiekader streeft naar lerende organisaties die doorlopend bezig zijn met de vraag 'doen we de juiste dingen, en doen we de dingen goed' om zo steeds beter te worden in wat ze doen.</p>	<p>Voorzet voor beoordelingschaal</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Score 1</i> = in de aanvraag wordt <u>niet of slechts zeer summier</u> ingegaan op de borging van kwaliteit. De organisatie kan geen heldere werving & selectieprocedure beschrijven, noch enige vorm van een scholingsprogramma, trainingen of cursussen. Er wordt uit de plannen niet duidelijk hoe wordt toegezien op de kwaliteit van de vrijwilligers. <i>Score 2</i> = in de aanvraag wordt <u>slechts in algemene termen</u> ingegaan op de borging van kwaliteit, waarbij de focus ligt op de wenselijkheid ervan of op algemene beschouwingen, en niet op concrete acties van de desbetreffende organisatie. <i>Score 3</i> = in de aanvraag in de aanvraag wordt <u>concreet</u> ingegaan op de borging van kwaliteit. De aanvraag bevat echter alleen een verwijzing naar <u>toekomstige plannen</u>, zonder in te gaan op resultaten uit het verleden. <i>Score 4</i> = in de aanvraag wordt <u>concreet</u> ingegaan op de borging van kwaliteit, hetgeen <u>onderbouwd wordt met resultaten uit het verleden</u>. <i>Score 5</i> = wordt concreet ingegaan op de borging van kwaliteit, hetgeen onderbouwd wordt met resultaten uit het verleden. De organisatie heeft een <u>voorbeeldfunctie</u> voor andere organisaties. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende elementen: <ul style="list-style-type: none"> De organisatie kent een zorgvuldig beschreven werving & selectieprocedure. Er is sprake van een breed scholingsaanbod; basis- en vervolgcursussen en trainingen. Deze worden regelmatig aangeboden en hebben een groot bereik onder de aangesloten vrijwilligers. Mogelijk kan de organisatie dit objectiveren door certificering van trainingen cq. aantal gecertificeerde vrijwilligers. 	

criterium	Beoordeling	Weging
	<ul style="list-style-type: none"> Ook kleinere organisaties kunnen gebruikmaken van het scholingsaanbod van de betreffende organisatie. Er is sprake van korte lijnen tussen coördinatoren en vrijwilliger, casuïstiekbesprekingen maken structureel deel uit van het werkproces. De organisatie evalueert regelmatig de kwaliteit van haar dienstverlening middels feedback van ketenpartners en 'klanten' (justitiabelen). 	
4	Aangevraagde subsidiebedrag in relatie tot aantal vrijwilligers en aard en omvang van de activiteiten	30
Operationalisering		
<ul style="list-style-type: none"> Met zo min mogelijk geld, zo veel mogelijk vrijwilligers inzetten op zo veel mogelijk activiteiten (rekening houdend met de complexiteit van de activiteit), met een zo groot mogelijk bereik Waarbij zoveel mogelijk kosten direct verbonden zijn aan de activiteiten en diensten die worden aangeboden. Match tussen vraag en aanbod: zowel o.b.v. zelf in kaart gebrachte vraag als in aansluiting nop het vraagarticulatiedocument Aantal fte i.r.t. aantal vrijwilligers, afgezet tegen complexiteit van de diensten die worden aangeboden Salarisniveau: waarbij geldt dat de Balkenendenorm niet overschreden mag worden → consequentie is uitsluiting van subsidie 	<ol style="list-style-type: none"> Is het beschreven? Is het onderbouwd? Is het aannemelijk? <p>Subsidiabele activiteiten zijn activiteiten zoals in het huidig subsidiekader omschreven, plus aanvullende activiteiten zoals benoemd in het vraagarticulatiedocument</p>	
<p>Onderbouwing / toelichting</p> <p>Het subsidiekader beoogt efficiency en doelmatigheid na te streven.</p> <p>Met schaarse middelen zoveel mogelijk vrijwilligers inzetten en daarmee zo veel mogelijk (ex) justitiabelen bereiken.</p> <p>Daarbij dienen zoveel mogelijk euro's direct ten dienste te komen aan vrijwilligersactiviteiten waar justitiabelen mee worden bereikt.</p>	<p>Voorzet voor beoordelingschaal – NB: anders dan bij de andere criteria is hier een onderlinge vergelijking tussen de aanvragen vereist. Waar een organisatie tussen twee scores zit, adviseren we om voor de hogere score te kiezen.</p> <ol style="list-style-type: none"> Score 1 = ten opzichte van de andere aanvragers vraagt de organisatie relatief veel subsidie, maar gebruikt deze om relatief weinig vrijwilligers in te zetten voor relatief weinig activiteiten, die relatief weinig complex van aard zijn. Score 2 = ten opzichte van de andere aanvragers vraagt de organisatie relatief veel subsidie en gebruikt deze om een gemiddeld aantal vrijwilligers op een gemiddeld aantal activiteiten van lage complexiteit in te zetten. Score 3 = ten opzichte van de andere aanvragers vraagt de organisatie een gemiddeld subsidiebedrag voor een gemiddeld aantal vrijwilligers en een gemiddeld aantal activiteiten van gemiddelde complexiteit Score 4 = ten opzichte van de andere aanvragers vraagt de organisatie relatief weinig subsidie en zet deze in voor een 	

Criterion	Beoordeling	Weging
	<p>gemiddeld aantal vrijwilligers en een gemiddeld aantal activiteiten van relatief hoge complexiteit.</p> <p>5. Score 5 = ten opzichte van de andere aanvragers vraagt de organisatie relatief weinig subsidie en zet deze in voor een relatief hoog aantal vrijwilligers en een relatief hoog aantal activiteiten van relatief hoge complexiteit.</p>	
5 Co-financiering		10
Operationalisering		
<ul style="list-style-type: none"> Percentage co-financiering t.o.v. de totale begroting voor justitieel vrijwilligerswerk Daarbij wordt co-financiering gedefinieerd als iedere andere inkomstenbron dan VenJ. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar vermogensfondsen, bedrijven, particulieren giften, gemeentelijke gelden, advertentie-inkomsten, etc. 	<ol style="list-style-type: none"> Is het beschreven? Is het onderbouwd? Is het aannemelijk? <p>Grote kavel: 25% = toetredingseis</p> <p>25-30% = 1 30-35% = 2 35-40% = 3 40-45% = 4 >45% = 5</p> <p>Kleine kavel: geen toetredingseis</p> <p>0-5% = 1 5-15% = 2 15-25% = 3 25-45% = 4 >45% = 5</p>	
Onderbouwing / toelichting		Voorzet voor beoordelingsschaal
<p>Zoals geformuleerd in de basisprincipes die ten grondslag liggen aan het subsidiekader voorziet de subsidie van DJI in een bijdrage in de kosten en is deze niet vanzelfsprekend kostendekkend. DJI streeft naar een duurzaam vrijwilligersveld. Dat betekent dat de organisaties niet sec afhankelijk zijn van de DJI subsidie, maar ook additionele inkomsten weten aan te boren. Daarmee wordt eveneens een stevige maatschappelijke verankering gerealiseerd. Daarbij wordt geen voorkeur uitgesproken voor de ene vorm van co-financiering t.o.v. de ander; iedere vorm van extra inkomsten – buiten VenJ – wordt getypeerd als co-financiering.</p> <p>Voor kavel 1 is een percentage van 25% co-financiering opgenomen als toetredingseis.</p>		<p>Zie boven; na toetredingseis (25% c.q. 0%) geldt: hoe meer, hoe beter.</p> <p>De organisatie dient in haar aanvraag aannemelijk te maken dat dit percentage ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Bijvoorbeeld door harde afspraken met een vermogensfonds te overleggen, inzicht te verschaffen in structurele particuliere giften die men afgelopen jaren heeft ontvangen en die tot op heden niet zijn stopgezet, gemeentelijke subsidietoekenningen etc.</p>

criterium	Beoordeling	Weging
Omdat het subsidiekader het binnenhalen van co-financiering maximaal wil prikkelen en stimuleren, wordt iedere 5% bovenop die 25% beloond met 1 punt.		
6 Governance		10
Operationalisering		
<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijkheid over het besturingsmodel • Onafhankelijk toezicht • Heldere verdeling van taken en bevoegdheden tussen uitvoering, bestuur en toezicht • Goed georganiseerde onafhankelijke financiële controle • Publieke verantwoording 		
Onderbouwing / toelichting		
<p>Werken met publieke middelen in het maatschappelijk belang brengt ook een morele verantwoordelijkheid met zich mee. Hoewel we ervan uitgaan dat organisaties intrinsiek gemotiveerd zijn en naar integer handelen, willen we het risico op oneigenlijk of frauduleus handelen zo veel mogelijk beperken. Wanneer aan deze principes wordt voldaan, wordt dit risico zo goed mogelijk ingeperkt.</p> <p>Helder bestuur en zorgvuldig toezicht geven ruimte aan inhoudelijk, integer en professioneel presteren. Het subsidiekader beoogt dit te stimuleren. Daarbij bieden bovenstaande beginselen van goed bestuur houvast voor verantwoording en transparantie. Dat vormt de basis voor vertrouwen en maatschappelijk draagvlak.</p>	Voorzet voor beoordelingschaal	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Score 1</i> = in de aanvraag gaat de organisatie <u>niet of slechts zeer summier</u> in op haar besturingsmodel, ze weet hier in haar plannen geen helderheid over te verschaffen. Ze gaat niet in op onafhankelijk toezicht en op interne checks & balances. Onduidelijk blijft of en hoe publiek verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen. 2. <i>Score 3</i> = in de aanvraag gaat de organisatie in op haar besturingsmodel in die zin dat ze <u>concreet</u> aangeeft hoe de desbetreffende normen gevolgd worden. 3. <i>Score 5</i> = in de aanvraag gaat de organisatie concreet in op haar besturingsmodel, en heeft daarbij een <u>voorbeeldfunctie</u>. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende elementen: <ul style="list-style-type: none"> • De organisatie weet helder uiteen te zetten hoe haar besturingsmodel in elkaar zit, en hoe taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn. • De organisatie heeft onafhankelijk toezicht georganiseerd, werkt met een vier-ogen-principe, en is transparant en open over haar handelen. Dat uit zich bijvoorbeeld in publicaties van jaarverslagen op de website, maar ook door tussentijdse verslaglegging van actuele ontwikkelingen. • De organisatie laat zien bewust bezig te zijn met de principes van goed bestuur. 	
Maximale score	50 punten	100
Totaal score		

Tabel uitwerking criterium 4

	Score 1	Score 2	Score 3	Score 4	Score 5
Gevraagde subsidie	Hoog	Hoog	Gemiddeld	Laag	Laag

Aantal vrijwilligers	Laag	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog
Aantal activiteiten	Laag	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog
Complexiteit activiteiten	Laag	Laag	Gemiddeld	Hoog	Hoog

Voorstel weging kavel 2 (Toelichting en beoordeling conform kavel 1)

Criterion	Weging
Visie op doelgroep, het werk en doelbereik	30
Kwaliteitsborging	20
Co-financiering	20
Aangevraagde subsidie i.r.t. aantal vrijwilligers en aard & omvang van de activiteiten	30

Omvang aanvraag

Maximaal 10 pag. voor kavel 1, maximaal 4 pag. voor kavel 2

Bijlage 2 – Alternatieve elementen

Bij de zoektocht naar een nieuw subsidiekader is een breed palet aan optimalisatiemogelijkheden onderzocht en beoordeeld. Een aantal optimalisatiemogelijkheden die op voorhand vrij kansrijk leek, is in de uiteindelijke beoordeling toch afgevallen.

Om maximale transparantie te betrachten in het afwegingsproces dat is doorlopen, schetsen we hieronder een aantal van de elementen die in de loop van dit onderzoek de revue zijn gepasseerd. Evenals de onderbouwing waarom deze elementen uiteindelijk zijn afgevallen.

- **Normeren**
 - Niet overhead maximaliseren, toerekening is arbitrair
 - Wel toezien op beloningsbeleid

- **Activiteiten subsidiëren**
 - Leidt tot vergelijking van onvergelykbare activiteiten, en potentieel tot eindeloze discussie waar je niet uitkomt. Vb. activiteit bezoek. Afhankelijk van werkgebied, afstanden tot PI etc., ben je veel meer tijd en geld kwijt aan reizen.
 - Perverse prikkel in zich dat iedereen zich alleen nog maar gaat richten op de activiteiten waar de meeste subsidie tegenover staat

- **Outcomesturing**
 - Geen utilitaire doelstelling, dus niet afrekenen op effect.
 - Onderscheid vrijwilligersinzet en professionele inzet
 - Moeilijk meetbaar

- **Matchingregeling**
 - Alleen interessant voor innovatieprojecten
 - Wie betaalt er voor overhead?

- **Budgetten overhevelen naar PI's**
 - Afhankelijk van welwillendheid directeur. Grote verschillen in het land
 - Dan wordt het soort van 'inkoop', past niet bij aard van de inzet (duidelijke scheiding tussen vrijwilligersinzet en professionele inzet behouden)
 - Voordeel: betere match vraag en aanbod mogelijk