

Plan van aanpak

Onderzoek subsidiebeleid grote culturele instellingen
Rekenkamer Venlo



Colofon

Offertenummer: FC 371

Auteurs: Yorick van den Berg
Gerard Nieuwe Weme
Julian Edens

B&A B.V.
Bezuidenhoutseweg 161
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

Den Haag, 21 juni 2023

© Copyright B&A B.V. 2023.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Op alle opdrachten en werkzaamheden zijn de Algemene voorwaarden van B&A B.V. van toepassing, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Haaglanden onder dossiernummer: KvK Haaglanden 27177844. De Algemene voorwaarden treft u als bijlage aan en kunt u tevens inzien op onze website, www.bagroep.nl.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

29-6-2023 11:22:00

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 De centrale onderzoeksvraag	5
2. Reflectie, onderzoeksmodel en normenkader	7
2.1 Reflectie	7
2.2 Onderzoeksmodel	10
2.3 Centrale vraag en deelvragen	11
2.4 Normenkader	11
3. Plan van aanpak	17
3.1 Plan van aanpak	17
3.2 Fase 1: Startbijeenkomst	17
3.3 Fase 2: Documentenstudie inrichting subsidiebeleid	17
3.4 Fase 3: Casusonderzoek toepassing subsidiebeleid in praktijk	18
3.5 Fase 4: Veldwerk	19
3.6 Fase 5: Nota van bevindingen	20
3.7 Fase 6 en 7: Hoor en wederhoor en eindrapportage	20
4. Planning	23
4.1 Planning	23

1

INLEIDING

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer Venlo raadpleegt jaarlijks de fracties van de gemeenteraad over mogelijke onderwerpen voor rekenkameronderzoek. Enkele fracties brachten het onderwerp subsidiebeleid naar voren. Meer specifiek de subsidieverstrekking in de Venlose culturele sector. Ondanks een aantal momenten in het jaar dat het cultuurbeleid informerend (raadsbrief) of besluitvormend (begroting) langskomt, ervaren de fracties weinig zicht of grip op de relatie tussen subsidie en resultaat. Daarnaast is in Venlo in 2020 een nieuwe cultuurnota vastgesteld. Dat betekent dat vanaf 2021 gewerkt wordt met de nieuwe kaders.

Op basis van een eigen afweging (maatschappelijke, bestuurlijke en financiële impact van het onderwerp) heeft de rekenkamer Venlo besloten een onderzoek te starten naar het subsidiebeleid in de cultuursector van de gemeente Venlo. Met de uitkomsten van het onderzoek voor de gemeenteraad wordt inzichtelijk gemaakt of -en op welke wijze- de subsidiesystematiek ertoe bijdraagt dat de met subsidies gefinancierde beleidsdoelstellingen bereikt worden en hoe dat inzichtelijk is of (beter) inzichtelijk kan worden gemaakt voor de raad.

1.2 De centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is:

Op welke manier leveren de activiteiten van de ontvangers van cultuursubsidies een bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid en hoe wordt die verantwoord?

Aan de centrale onderzoeksvraag zijn een drietal deelvragen toegevoegd. Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.

De scope van het onderzoek is:

- De casuïstiek wordt beperkt tot de periode 2017-2019: dat wil zeggen culturele instellingen die gedurende deze jaren meerjarig werden ondersteund door de gemeente. Hierbij zullen indien mogelijk (denk aan corona beperkingen) ook ervaringen uit 2021 en 2022, de eerste jaren waarin wordt gewerkt met het nieuwe beleidskader, worden meegenomen, om zodoende lessen te trekken die kunnen dienen voor aanscherping en verbetering in bestaand beleid.
- De effecten van de coronapandemie op de culturele sector zijn groot en zullen in de casuïstiek onvermijdelijk aan bod komen, maar deze zullen niet centraal staan in dit onderzoek. Het heeft door de uitzonderlijke omstandigheden vanwege corona (meeste culturele instelling waren langdurig gesloten) geen zin om 2020 als referentiejaar in het onderzoek mee te nemen.
- Om het onderzoek zo concreet mogelijk te maken zal worden ingezoomd op drie meerjarig gesubsidieerde professionele instellingen, bij voorkeur verschillende type organisaties en verspreid over de diverse kunst disciplines. U denkt op voorhand aan de volgende instellingen: Theater de Maaspoort, Museum Bommel van Dam en de bibliotheek. Op basis van een overzicht van de grote culturele instellingen in Venlo zal de definitieve selectie worden gemaakt.
- De vergelijking met het subsidiebeleid in de cultuursector van een aantal andere gemeenten wordt niet opgezet als een benchmarkonderzoek. Een aantal gemeenten zal gevraagd worden naar de motieven om een bepaald subsidiebeleid (anders dan Venlo) in de cultuursector te voeren en wat 'Venlo kan leren van de praktijkervaringen.

2

**REFLECTIE, ONDERZOEKSMODEL EN
NORMENKADER**

2. Reflectie, onderzoeksmodel en normenkader

2.1 Reflectie

Reflectie op de vertaling van de gemeentelijke financiële en inhoudelijke kaders naar het subsidiebeleid

Menig gemeente worstelt met de vraag hoe sturing moet worden gegeven aan de maatschappelijke werkelijkheid. Geld wordt daarbij nog steeds gezien als een belangrijk middel. Subsidieverstrekking is - mits goed aangewend - tot op de dag van vandaag, naast wetgeving één van de krachtigste beleidsinstrumenten die het openbaar bestuur ter beschikking staat. Een grote uitdaging bij subsidieverstrekking is dat deze op basis van prestaties wordt verstrekt, zodat een direct verband ontstaat tussen de realisatie van politiek-maatschappelijke doelstellingen en de overheidsmiddelen die daaraan worden besteed. In deze optiek is sprake van 'goed' subsidiebeleid als uitvoerende organisaties en (burger)initiatieven de door de gemeente verschaft middelen zodanig (kunnen) aanwenden dat de gelden efficiënt worden besteed en leiden tot de beoogde maatschappelijke effecten. Daarbij is van belang dat deze effecten zonder de verschaffing van subsidie niet zouden zijn gerealiseerd.

Reflectie op bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid

Bij de toetsing op de bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid kijken we naar de daadwerkelijk doorlopen procedures, gehanteerde kaders en toepassingen in het subsidiebeleid in relatie tot wat beoogd was op het vlak van cultuur. Verder wordt in beeld gebracht hoe de controle op het bestede geld plaatsvindt. In de toetsing op de doeltreffendheid wordt bekeken op welke wijze in de methodiek van subsidiëren gestuurd wordt op gemeentelijk beoogde doelen van het cultuurbeleid. Is sprake van een logisch raamwerk: wordt aannemelijk gemaakt hoe de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan het gemeentelijk doelbereik? De Algemene wet bestuursrecht (art 4.24) vraagt van overheden om het subsidiebeleid periodiek te evalueren. Dat veronderstelt dat de gemeente zelf op het niveau van ASV, regelingen en individuele subsidies evalueert of de subsidieverstrekking goed wordt toegepast en of de subsidieverstrekking bijdraagt aan het doelbereik.

Uit het openbaar subsidieregister van de gemeente Venlo blijkt dat op het vlak van cultuur de gemeente een onderscheid maakt tussen verschillende soorten subsidie en regelingen. Zo is er een subsidieregeling amateurkunst, volkscultuur en culturele projecten voor relatief kleine structurele en eenmalige stimuleringsubsidies. Daarnaast hanteert de gemeente subsidies voor culturele instellingen, waaronder de door u genoemde drie grote culturele instellingen (Theater de Maaspoort, Museum Bommel van Dam en de bibliotheek) en subsidies voor meerjarenvoorzieningen (waaronder het filmtheater en theater De Garage). Ter overweging in dit onderzoek is om naast drie grote instellingen ook een drietal casussen mee te nemen vanuit de regeling amateurkunst en een drietal vanuit de meerjarenvoorzieningen. Daarmee wordt met negen casussen een beeld verkregen over de gehele subsidietoepassing op het vlak van cultuur. Daarnaast worden ook de ervaringen van de subsidieontvangers in het onderzoek meegenomen. Hoe kijken zij aan tegen het doelbereik en de inrichting van het subsidieproces? Ook hun ervaringen met het proces zijn van belang om een oordeel te kunnen geven over de effectiviteit van de subsidieverlening als beleidsinstrument.

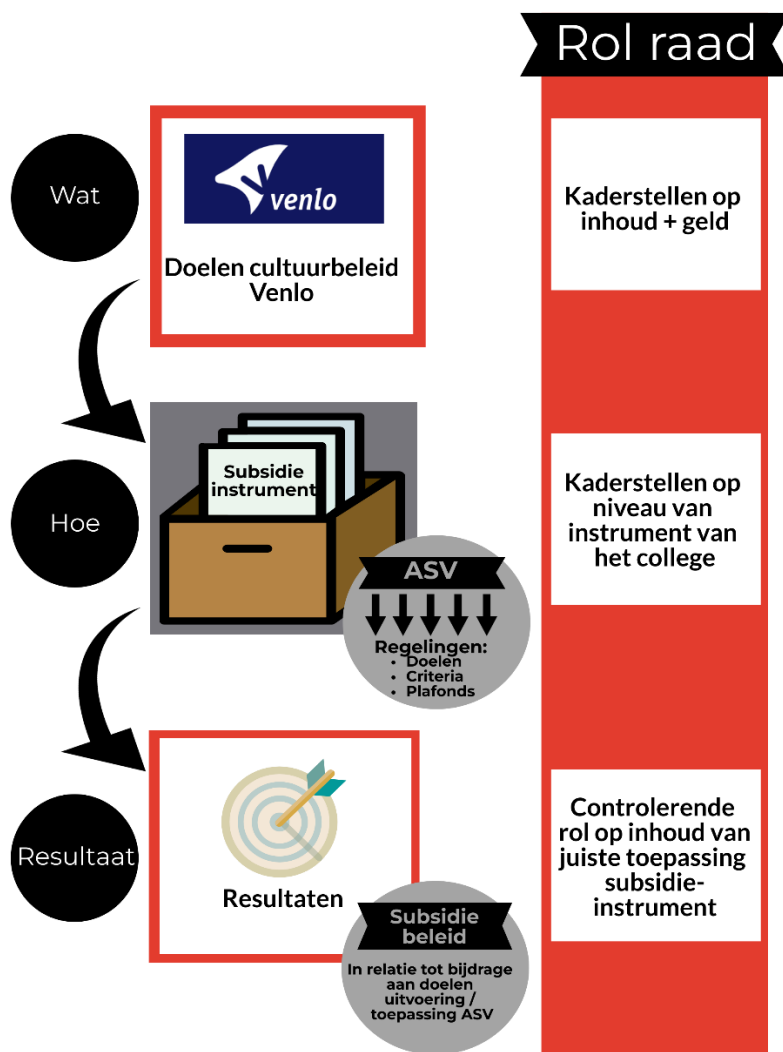
Reflectie op rol van de raad

In navolgende figuur is schematisch de theoretische rol van de raad weergegeven. De vraag is of deze theoretische rol ook op deze wijze in de gemeente Venlo is vormgegeven als het gaat om het cultuurbeleid. Zoals blijkt uit de reflectie op de subsidieverstrekking als beleidsinstrument, is het idealiter zo dat subsidieverstrekking moet bijdragen aan door de raad benoemde doelen en gewenste

maatschappelijke uitkomsten. Veelal doet de raad dit door beleidsprogramma's en -kaders (in dit geval de cultuurnota) vast te stellen ofwel het WAT. Zowel op de inhoud (de doelen en effecten) als op de financiën (hoeveel geld hebben we er voor over).

Vervolgens is het aan het college om hier invulling aan te geven ofwel het HOE. Daarvoor stelt de raad, kaderstellend, het instrument subsidieverstrekking aan het college ter beschikking. Dit kan bestaan uit een kadernota subsidiebeleid, een juridische uitwerking daarvan in een Algemene Subsidieverordening (ASV) en vaak daaraan onderliggende subsidieregelingen op deelonderwerpen. De ASV schrijft de procedurele en formele aspecten van de subsidieverstrekking voor. De regelingen bevatten een verbinding tussen de beleidsdoelen van de gemeente en de subsidieregeling en daaruit afgeleide toetsingscriteria, te leveren prestaties, en de gehanteerde subsidieplafonds. Dat laatste om weer de verbinding te leggen met financiële kaders die de raad heeft vastgesteld. Het college past het instrument toe, maar de raad bepaalt wat de inhoud en reikwijdte van het subsidie instrument is.

De laatste rol van de raad in het subsidiebeleid is de uitvoering van de controlerende rol. Die ziet toe op twee aspecten: (1) de juiste toepassing van het aan het college ter beschikking gestelde subsidie instrument en (2) de vraag of de subsidieverstrekking inderdaad heeft bijgedragen aan de realisatie van de inhoudelijke doelen die de raad wil bereiken.



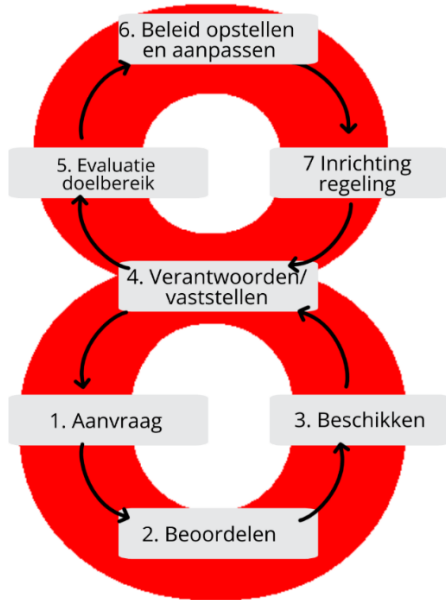
Reflectie op uitvoering in andere gemeenten

Vanuit een onderzoeks- en uitvoeringspraktijk wordt de subsidiepraktijk op het gebied van cultuur van Venlo af gezet tegen die van andere gemeenten waar het subsidie- en cultuurbeleid is onderzocht of waar er een verantwoordelijkheid is voor de toepassing van een deel van het subsidiebeleid. De bevindingen uit Venlo worden afgezet tegen:

- De motieven om een ander cultuurbeleid te voeren.
- De wijze waarop in andere gemeenten de subsidiepraktijk op het gebied van cultuur op hoofdlijnen is ingericht (vertaling in ASV, regelingen, budgettaire sturing)
- De wijze waarop in andere gemeenten sturing wordt gegeven aan de toetsing op het doelbereik van gesubsidieerde organisaties
- De wijze waarop in andere gemeenten de rol van de raad is vormgegeven.

2.2 Onderzoeksmodel

De onderzoeksvragen zijn samengevat in een onderzoeksmodel. Daarbij is de inrichting en uitvoering van het cultuur- en subsidiebeleid in Venlo grafisch vormgegeven als een dubbele cyclus ('Big 8').



Het bovenste deel van de 8 vertegenwoordigt de beleidscyclus van cultuur met daarbij behorende regeling. Het veronderstelt dat:

- beleidsdoelen worden opgesteld (6)
- bij een keuze voor subsidie als beleidsinstrument deze worden vertaald in een regeling met criteria die ervoor zorgen dat de subsidie bijdraagt aan de doelen (7)
- Vervolgens subsidies worden verstrekt (onderste deel van de 8) en er verantwoording terugkomt over het bereikte resultaat (4)
- Om vervolgens vast stellen op het niveau van het beleidsthema en regeling of de doelen met het subsidie instrument worden bereikt (5)
- En tot slot te bepalen of dit leidt tot aanpassing of aanscherping van het beleid.

Het onderste deel van de 8 betreft het subsidieproces zelf. Hierin wordt nagegaan hoe het proces van aanvragen, beoordelen, beschikken en vaststellen verloopt. Het veronderstelt dat:

- De gemeente bij de aanvraag al kan sturen op eisen en criteria, bijvoorbeeld door in het aanvraagformulier vragen op te nemen over hoe de activiteit gaat bijdragen aan een bepaald doel (1)
- De beoordeling van de subsidieaanvragen (al dan niet met de hulp van een externe beoordelingscommissie) verloopt volgens de processtappen van de regeling en de ASV (2)
- Het beschikken plaatsvindt op basis van de criteria uit de regeling en in de beschikking wordt benoemd vanuit welk beleidsplan en -doel de subsidie wordt toegekend (3)
- De verantwoording zicht biedt op de uitvoering van de activiteiten, het doelbereik en de besteding van de middelen (4)

2.3 Centrale vraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Op welke manier leveren de activiteiten van de ontvangers van cultuursubsidies een bijdrage aan de beoogde doelstellingen van het cultuurbeleid en hoe wordt die verantwoord?

Deze onderzoeksvraag heeft u vertaald naar een aantal (sub-)deelvragen.:

1. Wat is de vertaling van de gemeentelijke financiële en inhoudelijke kaders naar het subsidiebeleid en de verantwoording daarvan?
 - a. Welke beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten worden beoogd?
 - b. Hoe wordt de realisatie van activiteiten inzichtelijk gemaakt en gemeten/ verantwoord (gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen) door de gemeente?
 - c. Op welke wijze stuurt de gemeente bij op het moment dat een subsidie of andere vorm van financiering niet of onvoldoende bijdraagt aan de beoogde doelstellingen en effecten?
 - d. *Vindt evaluatie plaats op het niveau van de kwaliteit en effectiviteit van de toepassing van het subsidie instrument?*
 - e. Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij?
2. Kijkend naar enkele casussen (een selectie van de meerjarig ondersteunde culturele instellingen uit Venlo); welke beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten worden bereikt en hoe worden deze gemeten?
 - a. Wat is de relatie tussen gewenste prestaties en verstrekte subsidies? Welke beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten van beleid worden beoogd/ nagestreefd?
 - b. Wat zijn de effecten van de ontplooide activiteiten van de instellingen? Zijn deze effecten meetbaar en concreet? Hoe wordt gemeten of deze effecten daadwerkelijk worden bereikt en hoe wordt dit afgezet tegen de beleidsdoelstellingen uit het cultuurbeleid?
 - c. Welke rol speelt het ondernemerschap van instellingen bij de bijdrage aan de realisatie van de beoogde beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten? Is er verschil waarneembaar in de daadwerkelijke bijdrage aan de gewenste effecten tussen instellingen waarin ruimte bestaat en wordt benut voor ondernemerschap en instellingen waarin ondernemerschap geen rol speelt?
 - d. *Hoe ervaren subsidieontvangers het doelbereik en de sturing daarop door de gemeente?*
3. Hoe zorgen andere gemeenten ervoor voor dat de door hen verstrekte subsidies zo optimaal mogelijk bijdragen aan de realisatie van het cultuurbeleid?
 - a. *Welke andere keuzes zijn te maken in het cultuurbeleid als het gaat om doelen?*
 - b. *Welke andere keuzes zijn te maken in het subsidiëren van culturele activiteiten?*

2.4 Normenkader

Op basis van de onderzoeksvragen is een conceptnormenkader opgesteld ter bespreking. Bij uitsluitend beschrijvende vragen zijn geen normen geformuleerd.

Thema	Vraag	Norm
Subsidiebeleid en -inrichting	1. Wat is de vertaling van de gemeentelijke financiële en inhoudelijke kaders naar het subsidiebeleid en de verantwoording daarvan?	<ul style="list-style-type: none">▪ Doelen vanuit het cultuurbeleid van de gemeente Venlo zijn vertaald in beleidsinhoudelijke toetsingscriteria in de ASV en relevante subsidieregelingen

Thema	Vraag	Norm
	a. Welke beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten worden beoogd?	Beschrijvend, geen norm.
	b. Hoe wordt de realisatie van activiteiten inzichtelijk gemaakt en gemeten/ verantwoord (gerelateerd aan de beleidsdoelstellingen) door de gemeente?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het subsidieproces van aanvraag, beoordelen, beschikken en vaststellen kent een duidelijke koppeling in alle stappen met de gemeentelijke beleidsdoelen. ▪ De aanvraag voor subsidieverlening geeft inzicht in de activiteiten die zullen worden uitgevoerd. De aanvrager onderbouwt op welke manier de activiteiten bijdragen aan de doelen van de gemeente. ▪ De gemeente kiest voor specifieke regelingen waarin beleidsdoelen van de gemeente zijn uitgewerkt in subsidiecriteria om het doelbereik te vergroten.
	c. Op welke wijze stuurt de gemeente bij op het moment dat een subsidie of andere vorm van financiering niet of onvoldoende bijdraagt aan de beoogde doelstellingen en effecten?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De gemeente heeft een afwegingskader voor het wel of niet inzetten van subsidie als beleidsinstrument. ▪ In de ASV en de subsidieregelingen is aangegeven dat de gemeente de subsidie kan terugvorderen of stopzetten als beoogde doelen niet zijn bereikt of gelden niet zijn besteed aan waar deze vooraf voor bedoeld waren.
	d. Vindt evaluatie plaats op het niveau van de kwaliteit en effectiviteit van de toepassing van het subsidie instrument?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De stappen van subsidieaanvraag, de beoordeling, beschikking en verantwoording en vaststelling worden periodiek gemonitord op een goede uitvoering. ▪ De effecten van de verstrekte subsidies worden periodiek gemonitord en gerelateerd aan de gemeentelijke doelen.
	e. Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad stelt inhoudelijk, financieel en procedurele kaders voor de subsidieverstrekking. ▪ De gemeenteraad stelt een subsidie instrumentarium beschikbaar waarin een duidelijke koppeling zit tussen de beleidsdoelen en de te subsidiëren activiteiten. ▪ De raad vraagt en krijgt een periodieke evaluatie op de aard en omvang van de verleende subsidies, de effecten van de subsidieverstrekking op het doelbereik en de juiste toepassing van het subsidie instrument

Thema	Vraag	Norm
Toetsing aan de praktijk	2. Kijkend naar enkele casussen (een selectie van de meerjarig ondersteunde culturele instellingen uit Venlo); welke beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten worden bereikt en hoe worden deze gemeten? a. Wat is de relatie tussen gewenste prestaties en verstrekte subsidies? Welke beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten van beleid worden beoogd/ nagestreefd?	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente hanteert in het subsidieproces bij de geselecteerde subsidies toetsingscriteria (aanvraag) en meetpunten (verantwoording) waarmee inzichtelijk is welke beleidsdoelen en effecten zijn bereikt. De toetsingscriteria in de ASV en subsidieregelingen zijn specifiek, concreet en toetsbaar.
	b. Wat zijn de effecten van de ontplooiende activiteiten van de instellingen? Zijn deze effecten meetbaar en concreet? Hoe wordt gemeten of deze effecten daadwerkelijk worden bereikt en hoe wordt dit afgezet tegen de beleidsdoelstellingen uit het cultuurbeleid?	<ul style="list-style-type: none"> De effecten van de onderzochte subsidies worden periodiek gemonitord en gerelateerd aan de gemeentelijke doelen.
	c. Welke rol speelt het ondernemerschap van instellingen bij de bijdrage aan de realisatie van de beoogde beleidsdoelen c.q. maatschappelijke effecten? Is er verschil waarneembaar in de daadwerkelijke bijdrage aan de gewenste effecten tussen instellingen waarin ruimte bestaat en wordt benut voor ondernemerschap en instellingen waarin ondernemerschap geen rol speelt?	Beschrijvend, geen norm.
	d. Hoe ervaren subsidieontvangers het doelbereik en de sturing daarop door de gemeente?	<ul style="list-style-type: none"> Aanvragers ervaren duidelijke voorwaarden (uitvoering en verantwoording) bij subsidietoekenning. Het is voor aanvragers duidelijk aan welke doelen hun activiteiten moeten bijdragen. Aanvragers ervaren duidelijke argumenten bij (gedeeltelijke) afwijzing dan wel toewijzing van een aangevraagde subsidie.
Leer van andere gemeenten	3. Hoe zorgen andere gemeenten ervoor voor dat de door hen verstrekte subsidies zo optimaal mogelijk bijdragen aan de realisatie van het cultuurbeleid?	Beschrijvend, geen norm.

Thema	Vraag	Norm
	a. Welke andere keuzes zijn te maken in het cultuurbeleid als het gaat om doelen? b. Welke andere keuzes zijn te maken in het subsidiëren van culturele activiteiten?	

3

PLAN VAN AANPAK

3. Plan van aanpak

3.1 Plan van aanpak

In dit plan van aanpak zijn de fasen van het onderzoeksvoorstel uitgewerkt. Daarin zijn ook de overlegmomenten met de rekenkamer opgenomen. Uiteraard wordt de rekenkamer op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek. Daarbij wordt aangesloten bij de werkwijze van de rekenkamer zoals beschreven in uw onderzoeksprotocol. Na de vaststelling van de definitieve eindrapportage wordt de raad geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek.

Wij stellen de volgende fasering van het onderzoek voor:

1. Startbijeenkomst
2. Documentenstudie
3. Casusonderzoek
4. Veldwerk
5. Nota van bevindingen
6. Hoor en wederhoor
7. Eindrapportage

3.2 Fase 1: Startbijeenkomst

In het fysieke startgesprek met de rekenkamer worden de definitieve onderzoeksvragen, het plan aanpak (methoden) en het normenkader vastgesteld. Dit onderzoeksvoorstel geldt als basis voor de bespreking. In het startgesprek maken we afspraken over de wijze waarop de rekenkamer als opdrachtgever op de hoogte wordt gehouden tijdens het onderzoekstraject. Verder worden afspraken gemaakt hoe de onderzoekers toegang krijgen tot de gewenste documenten en welke respondenten voor een interview worden gesproken.

In de notitie Werkwijze Rekenkamer Venlo 2023 is aangegeven dat ook een fysieke startbijeenkomst (kick off) met de ambtelijke betrokkenen en bestuurlijk portefeuillehouder plaatsvindt. Deze wordt na de startbijeenkomst met de rekenkamer ingepland.

Resultaat fase 1: vaststellen onderzoeksvragen en –aanpak

- Kennismaking opdrachtgever en onderzoeksteam
- Overeenstemming over onderzoeksvragen, plan van aanpak en normenkader
- Communicatieafspraken
- Werkafspraken over verkrijgen van documenten en contactgegevens
- Vastgestelde planning voor het onderzoek
- Startbijeenkomst ambtelijk betrokkenen en bestuurlijk portefeuillehouder

3.3 Fase 2: Documentenstudie inrichting subsidiebeleid

De documentenstudie bestaat uit drie fasen. Bij de eerste fase worden de beleidskaders cultuur en het subsidieproces bestudeerd en geanalyseerd. Het voornaamste doel van de documentstudie is het verkrijgen van inzicht in de inrichting van het subsidiebeleid (de kaders en doelstellingen van de subsidieregelingen en wat wordt verstaan onder subsidies) en hoe deze inrichting tot uiting komt in de praktijk (het aanvraagproces).

Enkele documenten, die in ieder geval worden bestudeerd, zijn:

- Beleidskaders cultuur over de te onderzoeken periode (2017-heden)
- Algemene subsidieverordening, regelingen en indien beschikbaar de kadernota subsidiebeleid
- Aanvraagformulier subsidie
- Standaardbrieven in proces van subsidieaanvraag tot toekenning tot verantwoording
- Jaarrekening en begroting en andere documenten uit de planning- en controlcyclus waarmee de raad geïnformeerd wordt
- Overzicht van verstrekte subsidies in de culturele sector (openbaar subsidieregister)

De tweede fase van de documentenstudie bestaat uit de voorbereiding op het casuonderzoek, namelijk het maken van een checklist voor de beoordeling van de toepassing van het subsidiebeleid. Daarmee kunnen wordt getoetst of gewerkt wordt volgens de beoogde regels en procedures.

De derde fase van het documentenonderzoek bestaat uit het ophalen van leerpunten van andere gemeenten. Voorgesteld is om bij een drietal gemeenten na te gaan hoe deze het cultuurbeleid hebben vormgegeven en op welke wijze zij daarin het subsidie instrument inzetten. De selectiecriteria voor deze gemeenten zullen van tevoren worden afgestemd met de rekenkamer. Als bijvoorbeeld de bibliotheek als casus wordt gekozen, dan wordt voorgesteld om op basis hiervan gemeenten te selecteren die op dat vlak een andere benadering kiezen dan Venlo. Het voorstel is dat de selectie van de casussen medebepalend is voor welke gemeenten worden meegenomen in de analyse.

Nadat alle documenten zijn bestudeerd, worden de eerste antwoord geformuleerd op de onderzoeksvragen. Dit en een voorstel voor de selectie van de casussen en de gemeenten voor het verzamelen van leerpunten wordt besproken met de rekenkamer.

Resultaat fase 2: Deskresearch

- Documentenstudie
- Checklist voor casuonderzoek
- Eerste antwoord onderzoeksvragen betreffende de inrichting van het subsidiebeleid
- Keuze casussen en gemeenten waarbij leerpunten worden verzameld

3.4 Fase 3: Casuonderzoek toepassing subsidiebeleid in praktijk

Met behulp van de eerder opgestelde checklist wordt vervolgens gestart met het casuonderzoek. Met dit casuonderzoek wordt beoogd om het subsidieproces en de uitvoeringspraktijk in beeld te brengen en te evalueren. Uit het totale aantal ingediende subsidieaanvragen worden de documenten opgevraagd van de in de fase 2 vastgestelde drie aanvragen van de grote culturele instellingen, een drietal subsidieontvangers die een meerjarenvoorzieningsubsidie krijgen en een drietal structurele subsidieontvangers vanuit de specifieke subsidieregeling (in totaal 9). Voorgesteld is om bij de drie grote instellingssubsidies de subsidiecycle van de jaren 2017, 2018 en 2019 in zijn geheel te analyseren en ook de gegevens te verzamelen over 2020, 2021 en 2022. Dit laatste met uw kanttekening dat 2021 en 2022 afwijkende jaren zijn als gevolg van corona. Voor de andere zes aanvragen nemen we elk één gehele subsidiecycle (van aanvraag tot en met verantwoording). Dit verspreid over de meer recente onderzoeksperiode zoals door u voorzien.

Om het casuonderzoek uit te voeren, worden alle relevante onderdelen van de subsidieaanvragen op voor de betreffende jaren opgevraagd:

- De aanvraag
- De onderbouwing en motivatie van de beoordeling op aanvraag
- De beschikking

- Tussentijdse communicatie met de aanvrager
- Ontvangen verantwoording en de vaststelling

Met het bestuderen van de casussen wordt inzicht verkregen in hoeverre de aanvragen aansluiten bij de beleidskaders cultuur en in het daadwerkelijke proces van de wijze waarop de aanvragen en verantwoordingen beoordeeld worden en welke toetsingsaspecten daarbij gehanteerd worden. Tevens biedt het aanknopingspunten voor de vraagstelling in de interviews met beleidsambtenaren, portefeuillehouders en subsidie ontvangers. Deze fase eindigt met het opstellen van gespreksprotocollen voor de interviews met beleidsmakers, subsidiemedewerkers en portefeuillehouders.

Resultaat fase 3: Casusonderzoek

- Inzicht in het subsidieproces en de uitvoering in de praktijk
- Gespreksprotocollen veldwerk

3.5 Fase 4: Veldwerk

Gesprekken met betrokken beleidsambtenaren en portefeuillehouders (ongeveer 3 (groeps) interviews)

Op basis van de gespreksprotocollen gemaakt naar aanleiding van de documentenanalyse en het casusonderzoek is voorgesteld voor om (groeps) interviews te houden met de betrokken beleidsambtenaren, medewerkers subsidies en portefeuillehouders

We denken hierbij in ieder geval aan de volgende interviews:

- Beleidsambtenaren cultuur die subsidies verstrekken aan culturele activiteiten (fysiek of digitaal)
- Ambtelijk ondersteuners/medewerkers subsidies (fysiek of digitaal)
- Verantwoordelijke portefeuillehouders (fysiek interview).

De definitieve respondentenlijst worden na het startgesprek vastgesteld.

Van elk gesprek wordt een gespreksverslag opgesteld dat ter accordering wordt voorgelegd aan de betreffende respondent.

Gesprekken met betrokken subsidie ontvangers (ongeveer 9 interviews)

Op basis van de gespreksprotocollen gemaakt naar aanleiding van de documentenanalyse en het casusonderzoek is voorgesteld voor om (digitale) interviews te houden met de betrokken subsidie ontvangers.

Van elk gesprek stellen wij een gespreksverslag op dat ter accordering wordt voorgelegd aan de betreffende respondent.

Werkessie met de raad (1 fysiek groepsinterview)

Op basis van het casusonderzoek, de interviews en de documentenanalyse wordt een opzet gemaakt voor de sessie met de raad. Tijdens de sessie met de raad zullen we in ieder geval ingaan de rollen die de raad heeft bij de toepassing van subsidies Met de raad wordt teruggekeken hoe nu kaders zijn verstrekt en hoe de raad stuurt op het subsidieproces. Daarnaast wordt de raad gevraagd hoe zij deze sturing wenst vorm te geven in de toekomst.

Resultaat fase 4: Veldwerk

- Geaccordeerde gespreksverslagen door de respondenten
- Antwoord op onderzoeksvragen

3.6 Fase 5: Nota van bevindingen

De documentenanalyse gecombineerd met de uitkomsten van de interviews zal worden gebruikt om de conceptrapportage aan te vullen en aan te scherpen. Het onderzoeksteam weegt de inbreng vanuit alle bronnen en komt tot een conceptrapportage. Deze conceptrapportage inclusief een eerste toetsing aan het normenkader zal ter bespreking worden voorgelegd aan de rekenkamer. In de analyse gaan we op zoek naar de verbanden tussen de praktijk van de subsidieverstrekking en de realisatie van de doelen in het cultuurbeleid. Dat leidt tot een volgende opbouw van de rapportage:

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding

Hoofdstuk 2: Bevindingen vertaling beleid en kaders

Hoofdstuk 3: Bevindingen casusonderzoek

Hoofdstuk 4: Bevindingen rol van de raad

Hoofdstuk 5: Bevindingen leren van andere gemeenten

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

Hoofdstuk 7: Bestuurlijke reactie en nawoord van de rekenkamer (wordt in volgende paragraaf nader besproken)

De conceptnota van bevindingen inclusief conclusies en aanbevelingen wordt besproken met de rekenkamer. De conceptnota bevat tevens een toetsing aan het normenkader, die in de versie voor de ambtelijke wederhoor weggelaten wordt. Deze wordt aangepast tot een definitieve nota van bevindingen voor de ambtelijke wederhoor.

Resultaat fase 5: Nota van bevindingen

- De analyse leidt tot het beantwoorden van de onderzoeksvragen en de beoordeling van de inrichting van het subsidiebeleid en toepassing in de praktijk
- Nota van bevindingen vastgesteld door de rekenkamer

3.7 Fase 6 en 7: Hoor en wederhoor en eindrapportage

De nota van bevindingen gaat voor ambtelijk hoor en wederhoor (toets op feitelijke juistheid). De reacties hierop worden door ons onderzoeksteam gewogen en verwerkt. De verwerking van de reacties zal in separate documenten worden bijgehouden. De rekenkamer stelt het voorstel voor verwerking vast.

Het onderzoeksteam voegt aan de aangepaste nota van bevindingen een voorstel voor conclusies en aanbevelingen toe. De rekenkamer stelt deze, na aanpassingen, vast. Daarna wordt de rapportage voor bestuurlijke hoor en wederhoor toegezonden aan het college. Nadat de reactie van het college is ontvangen, stelt de rekenkamer de eindrapportage vast.

Voor een toegankelijke presentatie van de bevindingen wordt een korte samenvatting gemaakt van de belangrijkste uitkomsten. Dit kan in de vorm van een *infographic*. Zo kan onder andere met de inzet van de eerder gebruikte plaatjes (bijvoorbeeld big 8 en rol van de raad) de uitkomst van het onderzoek inzichtelijk worden maken. Dit vormt dat de basis voor een fysieke presentatie aan de raad.

Resultaat fase 6 en 7: Hoor en wederhoor en eindrapportage

- Verwerking hoor- en wederhoor
- Opstellen definitieve rapportage
- Presentatie aan de raad

4

PLANNING

4. Planning

4.1 Planning

Daar de startbijeenkomst niet eerder dan eind juni/begin juli kunnen plaatsvinden en met de zomervakantie in het verschiet kunnen op zijn vroegst in oktober de eerste resultaten beschikbaar zijn, mits documenten op tijd geleverd worden en afspraken allen ingepland kunnen worden binnen het tijdsbestek.

Fase	Activiteit	Start	Gereed
1	Startbijeenkomst	juni	juni
2	Documentenstudie	juli	juli
3	Casusonderzoek	juli	juli
4	Veldwerk	augustus	september
5	Nota van bevindingen	september	oktober
6	Hoor en wederhoor	oktober	oktober
7	Eindproduct	oktober	oktober