

Subsidieverstrekking voor kunst en cultuur in de gemeente Hengelo

Voorwoord

Over de waarde van kunst en cultuur wordt veel gesproken en geschreven. De slotsom is altijd dat het moeilijk of zelfs niet te bepalen is wat de waarde is. In een column in de Tubantia van 20 december 2025 wordt uitgelegd dat dat ook niet de vraag zou moeten zijn, maar dat het er om gaat wat kunst en cultuur voor de samenleving doen.

Ook over subsidies voor kunst en cultuur wordt veel gesproken. De een vindt het te veel, een ander juist te weinig. De vraag of de subsidie voor Kunst en Cultuur in Hengelo voldoende is, wordt in dit onderzoek van de rekenkamer ook niet beantwoord. Daar gaat de gemeenteraad over. Het onderzoek gaat over de vraag of de gemeente in het algemeen in staat is om te controleren of de subsidie is uitgegeven voor het doel dat de gemeente had bij het toekennen. De subsidies voor Kunst en Cultuur voor twee kernvoorzieningen, Oyfo en de bibliotheek Hengelo, zijn daarvoor door de rekenkamer geanalyseerd. De rekenkamer wil daarmee onderzoeken of de gemeente een beleid en instrumentarium heeft om de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies te kunnen controleren. We hebben gekeken of er aan de gesubsidieerde activiteiten doelstellingen zijn gekoppeld en vastgelegd in het kunst- en cultuurbeleid en in de subsidiebesluiten. Ook is onderzocht in hoeverre een verantwoording wordt gevraagd over de besteding en het doelbereik aan de gesubsidieerde en instellingen. We bekeken de regels voor het toekennen van subsidies en de mate waarin die regels ook worden gevolgd. En uiteraard is de rol van de raad in het subsidiebeleid van de gemeente geanalyseerd. Daarover gaat dit rapport.

Terug naar de Kunst en Cultuur in Hengelo en de beide kernvoorzieningen, die als casus in het onderzoek zijn opgenomen. De doelstelling die de gemeente voor kernvoorzieningen van kunst en cultuur heeft, is dat ze duurzaam een waardevolle bijdrage moeten leveren aan de kunst- en cultuursector in Hengelo. Omdat Hengelo zonder de kunst- en cultuursector niet de gemeente zou kunnen zijn die ze wil zijn. De gemeente verleent daarvoor de kernvoorzieningen een subsidie. De door de gemeente bij de subsidieverstreking gewenste doelstelling voor de kernvoorzieningen, een duurzaam waardevolle bijdrage in de kunst- en cultuursector, is inderdaad moeilijk meetbaar. Door de weinig concrete doelstellingen is de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verleende subsidie moeilijk te bepalen en kan sturingsinformatie alleen indirect zijn. Maar dat de gemeentelijke bibliotheek al enige jaren stabiel in de landelijke top-tien van bibliotheken staat en Oyfo binnen Twente algemeen als belangrijke culturele organisatie wordt erkend, doet vermoeden dat het wel goed gaat.

Ik wil de ambtelijke medewerkers van de gemeente Hengelo en de bestuurders en medewerkers van de bibliotheek Hengelo en van Oyfo, bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek door het verstrekken van de gevraagde gegevens en/of de interviews hierover.

Louis Rings,
voorzitter Rekenkamer Hengelo

Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is opgebouwd uit twee delen.

Deel I is het Bestuurlijke rapport. Het beschrijft de opzet en uitkomsten van het onderzoek op hoofdlijnen. Aan de orde komen:

- de aanleiding en achtergrond van het onderzoek en aangebrachte focus
- de onderzoeksopzet – doel, onderzoeksvragen en aanpak
- de beantwoording van de onderzoeksvragen
- conclusies en aanbevelingen.

Deel II is het Rapport van bevindingen. Dit deel geeft een integraal en genuanceerd beeld van het uitgevoerde onderzoek. De hoofdstukken zijn volgens een vast stramien opgebouwd: inleiding, beschrijving, analyse en toetsing aan de normen. De inleiding licht toe welke deelvragen centraal staan en hoe het hoofdstuk is opgebouwd. De beschrijvende paragraaf geeft de feitelijke situatie weer. De analyseparagraaf bevat een reflectie hierop. Samen vormen de paragrafen de basis voor de toetsing aan de normen en de beantwoording van de deelvragen. We geven aan het eind van elk hoofdstuk een oordeel over de toetsing aan de norm gevolgd door een korte toelichting (zie blauwe kaders). Het normenkader is integraal opgenomen in bijlage 1.

Inhoudsopgave

1	Het Hengelose subsidiebeleid op kunst- en cultuurgebied	7
1.1	Aanleiding en achtergrond.....	7
1.2	Focus van het onderzoek	8
1.3	Onderzoeksopzet	8
1.3.1	Doel en onderzoeksvragen	8
1.3.2	Onderzoeksaanpak.....	9
1.4	Beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen	10
1.5	Conclusies en aanbevelingen	14
1.5.1	Conclusies.....	14
1.5.2	Aanbevelingen.....	16
2	Aard en omvang van subsidies in Hengelo	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Beschrijving	19
2.2.1	Keuze en kaders voor subsidieverstreking	19
2.2.2	Subsidiebegrip	20
2.2.3	Subsidie uitvoeringsregelingen.....	20
2.2.4	Openbaar subsidieregister	21
2.2.5	Omvang van subsidie-uitgaven voor kunst en cultuur	22
2.3	Analyse.....	24
2.3.1	Gebruik van subsidiebegrip	24
2.3.2	Subsidieverstreking met en zonder uitvoeringsregeling	24
2.3.3	Inzicht in en overzicht over de subsidie-uitgaven	26
2.4	Toetsing aan de normen	27
3	Subsidiebeleid	28
3.1	Inleiding	28
3.2	Beschrijving	28
3.2.1	Juridisch kader.....	28
3.2.2	Programmabegroting en -rekening.....	29
3.2.3	Inhoudelijke kaders	29
3.2.4	Uitvoeringsregelingen op het gebied van kunst- en cultuur.....	30
3.3	Analyse.....	32
3.3.1	Algemene uitgangspunten voor subsidieverstreking	32
3.3.2	Concretisering van doelen en beoogde effecten	32
3.3.3	Sturing op doeltreffendheid in de keten van beleid, regeling en uitvoering	33
3.4	Toetsing aan de normen	34
4	Subsidieproces.....	36
4.1	Inleiding	36
4.2	Beschrijving	36
4.2.1	Subsidieproces en verantwoordelijkheden in Asv en uitvoeringsregelingen	36
4.2.2	Accountant over de interne beheersing van het subsidieproces	37
4.2.3	Verbeterinitiatieven langs twee sporen.....	38
4.3	Analyse.....	40
4.3.1	Doorwerking tot nu toe	40
4.3.2	Urgentie van verder verbeteren	40
4.4	Toetsing aan de normen	41
5	Uitvoering en resultaten	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Beschrijving	43
5.2.1	Introductie van de casussen	43
5.2.2	De uitvoering van het subsidieproces.....	43

5.3	Analyse.....	46
5.3.1	<i>Samenhang tussen beleid, regeling en uitvoering.....</i>	46
5.3.2	<i>Uitvoering en resultaten.....</i>	47
5.4	Toetsing aan de normen	49
6	Raad	52
6.1	Inleiding	52
6.2	Beschrijving.....	52
6.2.1	<i>Wijze waarop raad kaders heeft gesteld.....</i>	52
6.2.2	<i>Informatievoorziening en controle</i>	53
6.3	Analyse.....	55
6.3.1	<i>Invulling van de kaderstellende rol.....</i>	55
6.3.2	<i>Invulling van controlerende rol.....</i>	55
6.4	Toetsing aan de normen	56
7	Bronnenlijst	58
	Bijlage 1 Onderzoeksaanpak	63
	Bijlage 2 Doelstellingen, beoogde effecten en indicatoren in Kunst- en cultuurnota	68
	Bijlage 3 Subsidie uitvoeringsregelingen kunst- en cultuurbeleid	72
	Bijlage 4: Casus subsidieproces Bibliotheek Hengelo	75
	Bijlage 5: Casus subsidieproces Oyfo	78
	Bijlage 6 Reconstructie van resultaten behaald door Bibliotheek Hengelo	82

BESTUURLIJKE NOTA

Het Hengelse subsidiebeleid op kunst- en cultuurgebied

1.1 Aanleiding en achtergrond

Voor veel gemeenten zijn subsidies een belangrijk beleidsinstrument. Ze financieren hiermee activiteiten van derden, gericht op maatschappelijke effecten die de gemeente wenselijk vindt. Ook de gemeente Hengelo zet dit beleidsinstrument in. Het openbaar subsidieregister van de gemeente Hengelo¹ noemt een bedrag van ruim € 29 miljoen in 2024 (op een totaal van ruim 405 miljoen aan uitgaven²). De subsidies werden vooral verstrekt binnen de beleidsprogramma's: Sociaal domein en Sport, cultuur en recreatie (zie figuur 1.1).

Met het vaststellen van de Algemene subsidieverordening (hierna: Asv) heeft de gemeenteraad kaders gesteld voor het verstrekken van subsidies. De Asv regelt het subsidieproces tussen en de verantwoordelijkheden van de gemeente en de aanvragers/ontvangers van een subsidie. Voor een rechtmatige verstrekking is belangrijk, dat Asv en daaruit voortkomende regelingen worden nageleefd. Daarnaast is belangrijk dat de subsidieverstrekking doel treft. Daarvoor is het nodig, dat de gemeente doelen en beoogde effecten in beleid vastlegt en bij het verlenen en vaststellen van subsidies op de bijdrage aan gemeentelijke beleidsdoelen toetst.

Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Hengelo, werd in 2012 al eens onderzocht door de rekenkamercommissie Hengelo. De focus lag toen op het doelbereik en doelgroepenbereik van subsidies aan instellingen en organisaties op het gebied van cultuur of welzijn. Het onderzoek werd destijds uitgevoerd in twee deelstudies. Overkoepelend richtten de aanbevelingen zich in hoofdlijnen op:

- het formuleren van specifieke en meetbare doelen en prestatieafspraken;
- het verbeteren van de verantwoording over en toetsing op de bijdrage aan gemeentelijke doelen.

Het toenmalige college was van mening, dat de destijds net geactualiseerde Asv 2011 al de benodigde verbeteringen had gebracht. Dit werd toegelicht in een brief aan de raad³ en een memo aan de rekenkamercommissie⁴. Opvallend is dat het college vooral benadrukte dat de inrichting van het subsidieproces in de ASV al op orde was, terwijl de rekenkamer juist aandrong op verbeteringen in de uitvoering. De argumenten van het college tegen verdere aanpassing richtten zich op de formele inrichting van het subsidieproces, terwijl de Rekenkamercommissie juist pleitte voor een meer uniforme en toetsbare uitvoering.⁵

In 2022 stelde de Hengelse raad opnieuw een gewijzigde Asv vast, met de nieuw uitgekomen Model subsidieverordening van de VNG als onderlegger. Daarmee werd de verordening bij de tijd gebracht. Op advies van de accountant werden ook de regels met betrekking tot de vaststelling van een subsidie aangescherpt. Aanleiding voor dat advies was dat de gemeente Hengelo meerdere jaren op een rij een forse achterstand in de subsidievaststelling had.⁶

¹ https://www.hengelo.nl/bestanden/documenten/Inwoners/Subsidies/Openbaar_subsieregister_Q4_2024.pdf

² Gemeente Hengelo, Jaarstukken 2024.

³ Raadsbrief Tussenevaluatie subsidieverlening op grond van de Algemene subsidieverordening (1010812).

⁴ Memo van college van B & W aan rekenkamercommissie Hengelo 'Bestuurlijke reactie op rapport 'Doel- en doelgroepbereiking van subsidies in de gemeente Hengelo'.

⁵ Denk aan de ontwikkeling en toepassing van aanvraagformulieren, een raamwerk voor het beoordelen en onderbouwen van de (omvang van de) subsidieverlening, een sjabloon/standaardformulier voor de subsidieverantwoording.

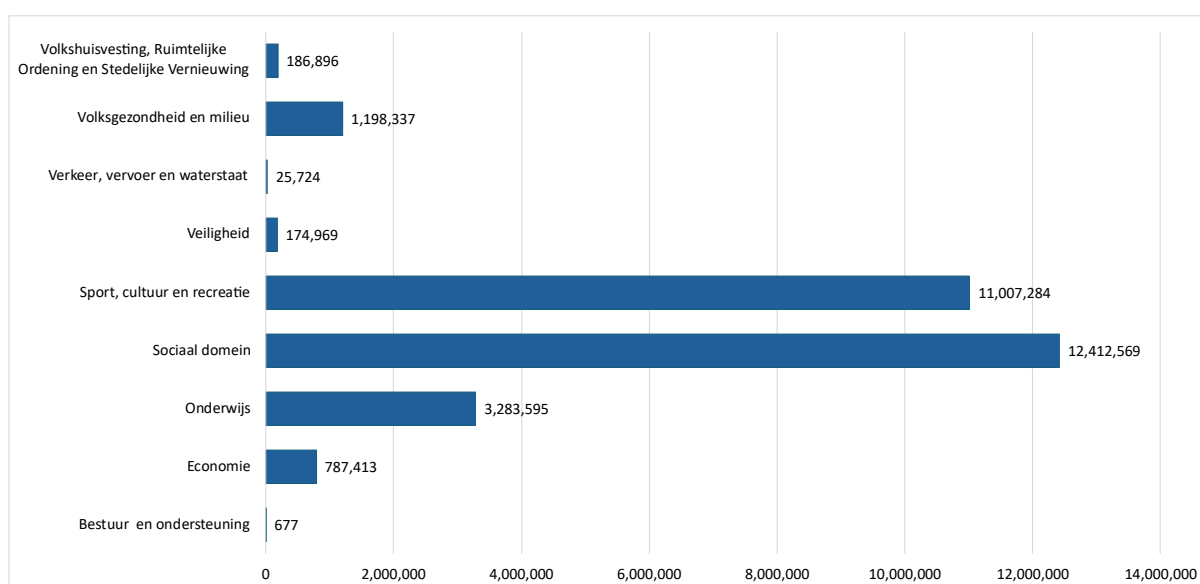
⁶ Behandelvoorstel Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo (3365866); College-/burgemeestersadvies 'Vaststellen van de definitieve Algemene Subsidieverordening' (3351554).

1.2 Focus van het onderzoek

Het voorgaande roept bij de Rekenkamer de vraag op of de gemeente Hengelo zicht en grip heeft op de subsidieverstrekking. In samenspraak met de fractievoorzitters en de werkgroep accountancy is tot dit onderzoek naar het beleid en de uitvoering van subsidieverstrekking besloten. Voor meer diepgang spitsen we het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk toe op een specifiek beleidsterrein, de kunst- en cultuursubsidies, waarin veel subsidiegelden omgaan (zie figuur 1.1). Het overgrote deel daarvan (ongeveer € 8,5 miljoen) is verstrekt aan de culturele kernvoorzieningen (de Schouwburg Hengelo, het poppodium Metropool, de Bibliotheek Hengelo en Oyfo Techniekmuseum, Kunstenschool en Kunstpodium). De rekenkamer wil onderzoeken of en zo ja, hoe de gemeente in beleid en uitvoering op een doeltreffende inzet van het subsidieinstrument stuurt.

Gemeenten hebben op het beleidsterrein van kunst en cultuur veel beleidsvrijheid.⁷ De gemeente Hengelo heeft een hoog ambitieniveau en een uitgebreid gemeentelijk kunst- en cultuurbeleid.⁸ Recent is het college gestart met het ontwikkelen van een Omgevingsprogramma Kunst en cultuur voor de periode vanaf 2027. Met dit programma wil het college uitwerking geven aan de ambities op kunst- en cultuurgebied in de door de raad vastgestelde Omgevingsvisie. Kunst en cultuur vormen in het nieuw te ontwikkelen beleid een middel voor het realiseren van een aantrekkelijke stedelijke cultuur, een sterke sociale basis en een sterke culturele economie.⁹ Dit bredere perspectief is ook een landelijke ontwikkeling en hangt nauw samen met keuzes rond de inzet van het subsidieinstrument.¹⁰ Het leidt in eerste instantie tot de vraag hoe de gemeente in beleid en uitvoering op een doeltreffende inzet van het subsidieinstrument stuurt.

Figuur 1.1 Verdeling subsidies over programma's (absolute bedragen)



1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Doel en onderzoeksvragen

De rekenkamer wil voor de raad inzichtelijk maken in hoeverre de gemeente Hengelo ervoor zorgt dat het subsidiebeleid en de subsidieverstrekking op het gebied van kunst en cultuur doeltreffend zijn.

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, Beleidsvrijheid geduid, 2019, p. 75-76.

⁸ Kunst- en cultuurnota 2021-2024, 2021, p. 6 en 36.

⁹ Discussiedocument Doelen, thema's en aandachtspunten voor het Omgevingsprogramma kunst en cultuur, 26 februari 2025, p. 1-2.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2015) en Berenschot (2023).

De centrale onderzoeksvraag is tweeledig en luidt als volgt:

Op welke wijze zorgt de gemeente Hengelo in beleid en uitvoering dat subsidies bijdragen aan de gestelde doelen in het kunst- en cultuurbeleid en op welke manier draagt de raad daaraan bij?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke soorten subsidies en subsidieregelingen kent de gemeente Hengelo?
2. Wat is de totale omvang van de subsidies die in het afgelopen tijdvak op kunst- en cultuurgebied zijn verstrekt?
3. Welke kaders en doelen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van subsidies in het algemeen en op kunst- en cultuurgebied in het bijzonder?
4. Wat is de samenhang tussen de doelen in het kunst- en cultuurbeleid, de uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied en individuele subsidiebeschikkingen/prestatieafspraken?
5. Hoe is de subsidieverstrekking rondom kunst en cultuur ingericht?
6. Hoe functioneert de subsidieverstrekking rondom kunst en cultuur in de praktijk?
7. Wat zijn de resultaten van de ontplooiende activiteiten, hoe wordt dit gemeten en hoe wordt de effectiviteit van de subsidies beoordeeld?
8. Op welke wijze geeft de raad op kunst- en cultuurgebied invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het subsidiebeleid en de uitvoering ervan?

1.3.2 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van een documentstudie, interviews en dossieranalyse. We hebben door documentstudie en interviews met ambtelijk medewerkers de inrichting en werking van het subsidiebeleid en het subsidieproces onderzocht. Daarbij is gekeken naar de periode 2021-2024. Die periode hebben we ook aangehouden voor het maken van een overzicht van de totale omvang van de subsidies op kunst- en cultuurgebied.

Door casusonderzoek bij twee culturele kernvoorzieningen, de Bibliotheek Hengelo en Oyfo¹¹ is een beeld van de uitvoeringspraktijk verkregen. De instellingen zijn voor de uitvoering van hun activiteiten in belangrijke mate op de gemeentelijke subsidie aangewezen. Sinds 2018 gebruikt de gemeente in de subsidiëring van deze instellingen het Culturele Waardemodel als kader om hun artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit te beoordelen (zie hoofdstuk 3 kader 3.2). Dit model wordt eveneens toegepast bij de subsidiëring van de Schouwburg Hengelo, Metropool, Lokale Omroep en Museum Hengelo. Daarmee kan het casusonderzoek breder relevante inzichten opleveren.

We hebben door middel van dossieranalyse en interviews onderzocht hoe het proces van de subsidieverstrekking aan de Bibliotheek Hengelo en Oyfo in de praktijk is verlopen. In de dossieranalyse zijn stukken met betrekking tot de jaarlijkse subsidie voor 2023 bestudeerd. Dit was het jaar dat bij de start van dit onderzoek de meest recente volledig doorlopen subsidiecyclus was. De dossieranalyse is in de zomerperiode afgerond.¹² In het najaar is door middel van interviews met de twee instellingen het beeld uit de dossieranalyse verrijkt en verdiept.

We gebruiken in dit onderzoek een analysemodel om inzichtelijk te krijgen hoe de gemeente Hengelo er voor zorgt dat met subsidies wordt bijgedragen aan doelen van het kunst- en cultuurbeleid. Voor de

¹¹ Oyfo is ontstaan door het samengaan van Muziekschool Hengelo, CREA centrum voor kunsteducatie en Techniekmuseum HEIM.

¹² De rekenkamer heeft een globale check uitgevoerd op de juridische kaders, processtappen en inhoudelijke verplichtingen voor de subsidieverstrekking 2024. Daaruit blijkt dat de bevindingen over de subsidievertrekking 2023 relevantie hebben in de actuele situatie.

beoordelingen van de bevindingen hanteren we een normenkader. Beide zijn in bijlage 1 opgenomen, waar we de onderzoeksanpak in meer detail beschrijven.

1.4 Beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen

Hoofdvraag

Op welke wijze zorgt de gemeente Hengelo in beleid en uitvoering dat subsidies bijdragen aan de gestelde doelen in het kunst- en cultuurbeleid en op welke manier draagt de raad daaraan bij?

De gemeente Hengelo heeft voor kunst- en cultuursubsidies een duidelijke juridische en financiële basis. De Algemene subsidieverordening (Asv 2022) en uitvoeringsregelingen regelen het formele proces, en de raad stelt jaarlijks subsidieplafonds vast via de beleidsbegroting. De Kunst- en cultuurnota 2021–2024 (verlengd tot en met 2026) geeft inhoudelijke kaders. De beleidsdoelen en subsidiedoelen vertonen beperkt samenhang. De uitvoeringsregelingen verwijzen niet naar de Kunst- en cultuurnota als kader voor de regeling. Alleen de uitvoeringsregeling Culturele Kernvoorzieningen doet dit wel, maar de daarin beschreven subsidiedoelen vormen geen doorvertaling van de doelen in de beleidsnota. De beleidsdoelen en subsidiedoelen zijn overwegend algemeen geformuleerd en missen streefwaarden, waardoor toetsing op doeltreffendheid nauwelijks mogelijk is.

Het subsidieproces is formeel ingericht en sinds 2024 uitgewerkt in een basisproces op intranet voor ambtelijk medewerkers, maar niet geborgd. Er zijn geen uniforme werkafspraken, het ontbreekt aan ondersteunende ICT-systemen, en mede daardoor is er geen beleids- en managementinformatie over doelbereik. Wel is inmiddels een marktconsultatie voor ondersteunende ICT-systemen gestart en is aangegeven dat de organisatie werkt aan organisatiebrede werkafspraken. In het casuonderzoek bij twee culturele kernvoorzieningen (de bibliotheek Hengelo en Oyfo) blijkt dat de jaarlijkse subsidie wordt toegekend voor het uitvoeren van activiteiten in jaarplannen en aan het profiel van de instelling gerelateerde prestaties. De beschikkingen benoemen niet aan welke gemeentelijke doelen de activiteiten moeten bijdragen. Instellingen beschrijven in hun aanvragen eigen doelen, maar beargumenteren niet hoe activiteiten gaan bijdragen aan de gewenste situatie. Aan de hand van indicatoren, gebaseerd op het Culturele Waardemodel, monitoren de instellingen prestaties op het gebied van programmering, publieksbereik, positie en erkenning. De gemeente ontvangt hierover informatie als onderdeel van de subsidieverantwoording, maar dit geeft de gemeente geen inzicht in de mate waarin prestaties aan beleidsdoelen bijdragen.

De raad stelt juridische, financiële en inhoudelijke kaders door vaststelling van de Asv, beleidsbegrotingen en beleidsnota's. Voor de controlerende rol ontvangt hij informatie via P&C-documenten, het subsidieregister en accountantsrapportages. Deze informatie geeft inzicht in uitgaven en rechtmatigheid, maar niet in doelbereik. Door gebrek aan informatie hierover is de raad niet in positie gebracht om op doeltreffendheid te sturen. Behalve bij de voorbereiding van de Kunst- en cultuurnota, waar de raad actief heeft gestuurd op het opnemen van indicatoren en evaluatievoornemens, is hij hierin weinig proactief geweest.

We lichten het antwoord op de hoofdvraag hieronder per deelvraag verder toe.

Deelvraag 1

Welke soorten subsidies en subsidieregelingen kent de gemeente Hengelo?

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat subsidies in beginsel worden verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift, dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (artikel 4:23 lid 1). Voor gemeenten houdt dit in dat de subsidieverstrekking gebaseerd moet zijn op een door de

raad vastgestelde verordening. In het geval van een algemene subsidieverordening, beschrijft de gemeente in een deelverordening of subsidie- of uitvoeringsregeling voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.¹³ In Hengelo vormen de Algemene subsidieverordening (Asv) en de bijbehorende uitvoeringsregelingen deze wettelijke basis. Uitvoeringsregelingen worden in het elektronisch gemeentebblad gepubliceerd (te raadplegen via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl>).

Gemeente Hengelo onderscheidt in de Asv 2022 twee soorten subsidies: jaarlijkse subsidies (structureel) en andere subsidies (incidenteel, projectmatig). De gemeente kent voor beide subsidiesoorten uitvoeringsregelingen. Het college van B & W stelt jaarlijks uitvoeringsregels in een bundel vast, voor zover deze nog niet eerder in een afzonderlijk besluit zijn vastgelegd. De bundel wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website. In 2024 bevatte deze 32 uitvoeringsregelingen, verspreid over de beleidsterreinen Onderwijs, Sociaal domein en Sport, cultuur en recreatie.¹⁴

De Awb kent vier uitzonderingsgronden (artikel 4:23, lid 3 van de Awb) op basis waarvan subsidies ook zonder uitvoeringsregeling kunnen worden verleend, zoals bij spoedeisende of begrotingssubsidies. Subsidies op het gebied van kunst- en cultuur worden vrijwel geheel op grond van de algemene subsidieverordening en uitvoeringsregelingen verstrekt, maar dat geldt niet voor de andere beleidsterreinen.

Deelvraag 2

Wat is de totale omvang van de subsidies die in het afgelopen tijdvak op kunst- en cultuurgebied zijn verstrekt?

Volgens het openbaar subsidieregister zijn in 2024 op kunst- en cultuurgebied 66 subsidies verstrekt, met een totale waarde van € 9.226.491.

Deelvraag 3

Welke kaders en doelen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van subsidies in het algemeen en op cultuurgebied in het bijzonder?

De gemeente stelt juridische, financiële en inhoudelijke kaders om subsidies doelgericht in te zetten. Juridisch gebeurt dit via de Asv en uitvoeringsregelingen. Financiële kaders worden door de raad bepaald in de programmabegroting, inclusief subsidieplafonds. Inhoudelijke doelen liggen vast in beleidsprogramma's en specifieke beleidsnota's. Er ontbreekt samenhang tussen deze kaders. Er is geen overkoepelend subsidiekader, bijvoorbeeld een subsidienota, dat richting biedt aan de inzet van subsidies, de koppeling met gemeentelijke ambities expliciet maakt en voorwaarden voor uniforme toetsing op effectiviteit schept.

De Kunst- en cultuurnota 2021–2024 is het leidende document voor de subsidieverstrekking op kunst- en cultuurgebied. De nota formuleert een visie, missie en kernwaarden en negen speerpunten voor de uitvoering. De speerpunten zijn verspreid over drie programmalijnen, met per programmalijn een doelstelling:

1. Versterken van culturele infrastructuur
2. Bevorderen van deelname aan kunst en cultuur
3. Ruimte voor vernieuwing en ontwikkeling

¹³ Memorie van Toelichting Awb, artikel 4:23 en VNG Model-Algemene subsidieverordening 2013, 27 september 2013.

¹⁴ Bij de inhoudelijke bestudering van de uitvoeringsregelingen kijken we naar 2023, aangezien we voor dat jaar de uitvoeringspraktijk onderzoeken. In 2023 waren er 29 regelingen, eveneens verspreid over de beleidsterreinen Onderwijs, Sociaal domein en Sport, cultuur en recreatie.

De gemeente beschrijft in de nota per speerpunt een aantal activiteiten en de daarmee beoogde effecten en koppelt daaraan prestatie-indicatoren om de beleidsresultaten te kunnen meten. Ongeveer de helft van die activiteiten richt zich op het verstrekken van subsidies om de doelstellingen en beoogde effecten te realiseren.

Deelvraag 4

Wat is de samenhang tussen de doelen in: het cultuurbeleid, de uitvoeringsregelingen op cultuurgebied en individuele subsidiebeschikkingen/prestatieafspraken?

De doelen uit de Kunst- en cultuurnota krijgen beperkt een doorvertaling naar de inhoud van uitvoeringsregelingen en subsidiebeschikkingen. De uitvoeringsregelingen verwijzen niet naar de beleidsnota als kader voor de regeling, met uitzondering van de regeling Culturele kernvoorzieningen. Overigens geldt dit breder: ook op andere beleidsterreinen zien we zelden een verwijzing naar het toepasselijke beleid.

De uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied worden volgens een vast format opgesteld (geldt overigens voor alle beleidsterreinen). Als gevolg daarvan bevatten de uitvoeringsregelingen één of meer subsidiedoelen. De subsidiedoelen in de uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied vormen nauwelijks een doorvertaling van het beleid in de kunst- en cultuurnota. Illustratief hiervoor is dat de meeste uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied al langer bestaan dan de kunst- en cultuurnota en na het verschijnen van de nota inhoudelijk geen wijzigingen hebben ondergaan. Alleen regelingen op het gebied van beeldende kunst geven uitwerking aan de kunst- en cultuurnota.

In het casusonderzoek is de doorvertaling van beleids- en subsidiedoelen naar beschikkingen onderzocht (zie hoofdstuk 5). Daaruit blijkt dat de bestudeerde beschikkingen niet vermelden welk gemeentelijk doel met de subsidieverstreking wordt nagestreefd. Subsidies worden toegekend voor activiteiten zoals opgenomen in het meerjarenbeleidsplan en het jaarplan van instellingen. De mate waarin deze activiteiten bijdragen aan gemeentelijke doelen hangt af van de relatie die instellingen zelf leggen tussen hun eigen nagestreefde doelen en resultaten en de gemeentelijke beleidsdoelen.

Deelvraag 6

Hoe functioneert de subsidieverstreking rondom kunst en cultuur in de praktijk?

Het functioneren van de subsidieverstreking is op twee manieren in beeld gebracht. Ten eerste is onderzocht hoe de accountant zich in rapportages over de interne beheersing van het subsidieproces heeft uitgelaten. Ten tweede hebben we door casusonderzoek het functioneren van de subsidiecyclus in onderzocht bij respectievelijk de Bibliotheek Hengelo en Oyfo.

De accountant constateert tekortkomingen in het interne proces en heeft in meerdere opeenvolgende jaren aandacht gevraagd voor een forse achterstand in de vaststelling van subsidies. Deze achterstanden zijn veroorzaakt door knelpunten in de organisatie van het proces en een gebrekkige monitoring als gevolg van het werken met ICT-systemen zonder volgsysteem. Ook zorgen de systemen voor gebreken in de dossiervorming. De gemeente werkt langs twee sporen aan de aanpak van knelpunten in het subsidieproces, die onder meer de late vaststelling tot gevolg hebben. De juridische procedure in de Asv is sinds 2024 geïmplementeerd in een proces voor de uitvoering, maar er zijn (nog) geen werkinstructies, werkafspraken, opleiding en training en dergelijke. Vanuit de organisatie is aangegeven dat momenteel aan organisatiebrede werkafspraken wordt gewerkt. Verder zijn ICT-systemen niet ondersteunend aan het sturen op een rechtmatige en doelmatige subsidieverstreking.

Om hierin verandering te brengen, is recent een marktverkenning gestart. Daaruit zal ook moeten blijken wat binnen de financiële kaders de (on)mogelijkheden zijn om de knelpunten op te lossen.

In het casusonderzoek is door dossieranalyse en interviews in kaart gebracht hoe het subsidieproces in de praktijk verloopt. Daaruit blijkt dat het formele proces zoals vastgelegd in de Asv en de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen volledig en in grote lijnen volgens de regels verloopt. Wel zijn er op onderdelen wat onvolkomenheden: aanvraag- en beslistermijnen worden soms niet gehaald en verlenging van termijnen niet altijd geformaliseerd, en de motivering in beschikkingen is summier. Daarnaast zijn de dossiers soms niet helemaal compleet als gevolg van beperkingen in de ICT-systemen. Er is een subsidiecyclus ingericht, waarbij de gemeente en de instelling periodiek met elkaar in gesprek gaan. Deze gesprekken nemen de vorm aan van ambtelijke en bestuurlijke overleggen. In de ambtelijke overleggen vindt het gesprek plaats over stukken ingediend voor de subsidieaanvraag en -verantwoording. In beschikkingsbrieven worden de gesprekken gememoreerd ter onderbouwing van de beslissing. De gemeente controleert de uitvoering van de activiteiten en de besteding van middelen, maar koppelt dit niet aan de mate van doelbereik. Daarbij moet worden opgemerkt dat de Asv dit ook niet verlangt, alleen bij de subsidieaanvraag is een beschrijving vereist van wat activiteiten aan doelen en resultaten bijdragen en in welke mate zij zijn gericht op gemeentelijke doelen/ terreinen.

Deelvraag 7

Wat zijn de resultaten van de ontplooiende activiteiten, hoe wordt dit gemeten en hoe wordt de effectiviteit van de subsidies beoordeeld?

De uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen bepaalt dat de jaarlijkse subsidie wordt verstrekt voor het uitvoeren van activiteiten, zoals omschreven in het meerjarenbeleidsplan en daarvan afgeleide jaarplannen van de betreffende instellingen. De Bibliotheek Hengelo en Oyfo hebben volgens afspraak uitvoering gegeven aan hun meerjarenbeleidsplan en het jaarplan 2023. Zij leggen hierover verantwoording af in hun jaarverslag. Daarnaast leveren de instellingen financiële verantwoording via jaarrekeningen (inclusief controleverklaring en balans).

De resultaten van de ontplooiende activiteiten worden gemonitord via indicatoren uit het Culturele Waardemodel, gericht op publieksbereik, programmering, positie en erkenning. Over deze indicatoren worden gerapporteerd in jaarverslagen en, bij de Bibliotheek, ook in een aparte monitoringsrapportage met een doorkijk naar eerdere jaren. Bij de Bibliotheek is bijvoorbeeld een stijging zichtbaar van jeugdactiviteiten en gebruik van het Oefenplein; Oyfo rapporteert over bezoekers van het Techniekmuseum en inschrijvingen bij de Kunstenschool. De verantwoordingsinformatie bestaat vooral uit kwantitatieve informatie, zoals aantallen activiteiten, deelnemers en bezoekers. Deze gegevens geven inzicht in omvang en bereik, maar niet in maatschappelijke effecten of doelbereik.

De instellingen kiezen zelf hoe zij rapporteren over activiteiten en prestaties op indicatoren. Dit leidt tot verschillen in transparantie, zowel in de aansluiting op jaarplannen als in het overzicht van prestaties. In hun verantwoording gaan zij beperkt in op bereikte effecten en leggen geen expliciete relatie met gemeentelijke cultuurodoelen. De gemeente bespreekt de verantwoordingsinformatie met de instellingen, maar dit leidt niet tot een expliciete beoordeling van doelbereik of van de bijdrage van subsidies daaraan. Vaststelling volgt de verleningsbeschikking.

Deelvraag 8

Op welke wijze geeft de raad op kunst- en cultuurgebied invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het subsidiebeleid en de uitvoering ervan?

De raad stelt via de Algemene subsidieverordening, de programmabegroting en beleidsnota's kaders voor het subsidiebeleid. Daarbij heeft de raad zich in de voorbereiding van de Kunst- en cultuurnota 2021-2024 proactief opgesteld door aandacht te vragen voor toetsbare beleidsresultaten. Naar aanleiding van deze politieke wens zijn in de Kunst- en cultuurnota prestatie-indicatoren en evaluatievoornemens opgenomen. Toch heeft de raad beperkt houvast voor bijsturing in de uitvoering. Dat komt doordat de doelstellingen en beoogde effecten niet voldoende specifiek zijn geformuleerd en het aan normen ontbreekt om het doelbereik te kunnen bepalen.

Om zijn controlerende rol te kunnen vervullen, is de raad afhankelijk van informatie die hem in positie brengt om toezicht te houden op uitvoering en resultaten. Hij ontvangt hiervoor gegevens via P&C-documenten en raadsbrieven en hij kan het subsidieregister raadplegen. Ook zijn er informatieve bijeenkomsten. Deze bronnen geven inzicht in uitgaven en rechtmatigheid, maar nauwelijks in doelrealisatie. De P&C-documenten geven inzicht in activiteiten en bedragen, maar niet in het doelbereik. Het subsidieregister mist toelichting en koppeling met beleidsdoelen, en cijfers sluiten niet altijd aan op de jaarstukken. Voorgenomen jaarlijkse onderzoeken naar voortgang en resultaten zijn niet uitgevoerd; alleen een tussenrapportage Kunst- en cultuurnota is verschenen. Hierdoor ontbreekt structurele informatie om te beoordelen of subsidies bijdragen aan beleidsdoelen.

De raad gebruikt incidenteel eigen instrumenten, zoals moties en amendementen, om in concrete situaties bij te sturen. Deze inzet van de raad richt zich vooral op financiële of urgente kwesties en vormt geen structurele basis voor sturing op beleidsresultaten. Daarmee blijft de bijdrage van de raad aan sturing op doeltreffendheid beperkt.

1.5 Conclusies en aanbevelingen

1.5.1 Conclusies

1. Het Hengelose subsidiebeleid heeft een sterke juridische en financiële basis

De gemeente Hengelo heeft een duidelijke juridische basis voor subsidieverstreking, met de Algemene Subsidieverordening (Asv 2022) en bijbehorende uitvoeringsregelingen. Dit zorgt voor een formeel en transparant kader voor subsidieverlening, gebaseerd op wettelijke bepalingen. Dit bevordert een rechtmatige subsidieverstreking. Daarnaast stelt de raad jaarlijks subsidieplafonds vast via de beleidsbegroting, wat bijdraagt aan financiële duidelijkheid en controleerbaarheid van de subsidieverlening. De gemeente heeft een openbaar subsidieregister ingevoerd, dat halfjaarlijks wordt geactualiseerd. Dit biedt inzicht in de verstrekte subsidies, ontvangers en bedragen, wat bijdraagt aan transparantie en verantwoording.

2. Het Hengelose subsidiebeleid is versnipperd. Het ontbreekt aan een overkoepelende visie.

Beleidsnota's en uitvoeringsregelingen geven inhoudelijk richting, maar vormen geen samenhangend geheel. Er is geen overkoepelend subsidiebeleid waarin de inzet van het subsidie-instrument wordt verbonden aan gemeentelijke doelen. In de uitvoering blijft de koppeling met beleid uit. Daardoor ontbreekt structureel inzicht in de bijdrage van subsidies aan gemeentelijke doelen en wordt beschikbare informatie niet benut voor sturing en verantwoording.

3. **Het subsidieproces is formeel goed ingericht, maar mist regie en structurele borging, waardoor uitvoering kwetsbaar en inconsistent is.**

De gemeente beschikt over een formeel vastgelegd subsidieproces in de Asv en een basisproces op intranet, maar deze structuur is niet doorvertaald naar werkbare afspraken en borging. Werkprocessen zijn niet uniform uitgewerkt en duidelijke werkafspraken en rolverdeling ontbreken. De uitvoering is afhankelijk van individuele invulling en mist structurele borging. De accountant signaleert sinds 2020 structurele tekortkomingen in de subsidievaststelling. Hoewel verbeterplannen zijn opgesteld, is structurele implementatie niet geborgd. De gemeentelijke aanpak is vooral reactief, waardoor procesverbetering niet duurzaam wordt doorgevoerd.

4. **Voorwaarden voor regie ontbreken: er is geen passend ICT-systeem voor procesbewaking, dossiervorming en beleidsinformatie.**

Voor effectieve regie ontbreekt een passend ICT-systeem; het huidige zaaksysteem Iris biedt onvoldoende ondersteuning voor procesbewaking en beleidsinformatie. Er is geen automatische koppeling met het financiële systeem, waardoor uitbetalingen foutgevoelig zijn. Dossiers zijn vaak incompleet en monitoring is afhankelijk van handmatige acties. Het subsidieregister is arbeidsintensief en niet geschikt als sturingsinstrument. Door het ontbreken van een volgsysteem en uniforme opslag is procesbewaking persoonsafhankelijk en ontbreekt structureel inzicht in voortgang en doelrealisatie. Managementinformatie voor sturing op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid is niet beschikbaar.

5. **De relatie van de gemeente met de bibliotheek en Oyfo is goed**

De bibliotheek Hengelo en Oyfo worden structureel gesubsidieerd door de gemeente omdat zij culturele kernvoorzieningen zijn. De gemeente werkt om die reden nauw met hen samen.

Er is een vast overleg tussen de gemeente en de instellingen, wat bijdraagt aan een goede afstemming en wederzijds begrip. Daarnaast wordt er regelmatig, zeker op cruciale punten in het subsidieproces, overleg gevoerd tussen de gemeentelijke accounthouder en de instelling. Dit overleg wordt aan beide zijden zinvol genoemd. Tegelijkertijd wordt het overleg echter kwetsbaar genoemd, want persoonsafhankelijk.

6. **Gemeente en subsidieontvangers concretiseren doelen en effecten onvoldoende; verantwoording richt zich op activiteiten, niet op doelbereik.**

De koppeling tussen subsidie-inzet en beleidsdoelen blijft impliciet; doelen zijn onvoldoende uitgewerkt om toetsing op effectiviteit mogelijk te maken. Bij de twee onderzochte kernvoorzieningen, Bibliotheek Hengelo en Oyfo, lijkt het bijdragen aan expliciet gedefinieerde gemeentelijke doelen niet het primaire uitgangspunt van subsidieverstrekking te zijn. Het gaat veel meer om het subsidiëren van de aanwezigheid van dergelijke voorzieningen, die in een (aantrekkelijke) stad die Hengelo wil zijn niet mogen ontbreken. De wel gestelde beleidsdoelen zijn veelal abstract en missen streefwaarden. Indicatoren sluiten niet altijd aan op beoogde effecten. In subsidiebeschikkingen worden gemeentelijke doelen niet expliciet benoemd, en instellingen rapporteren vooral over uitgevoerde activiteiten. De bijdrage aan beleidsdoelen wordt niet systematisch getoetst, waardoor inzicht in de effectiviteit van subsidies beperkt blijft. Beleidsbijstelling op basis van resultaten vindt slechts incidenteel plaats.

7. De raad stelt juridische en financiële kaders, maar krijgt onvoldoende informatie om zijn controlerende rol effectief te vervullen.

De raad stelt juridische en financiële kaders vast, maar krijgt onvoldoende informatie om grip te houden op de uitvoering en doelrealisatie. Bij de Kunst- en cultuurnota was sprake van actieve betrokkenheid en sturing op indicatoren, maar deze inzet heeft geen structurele doorwerking gekregen. Structurele informatie over doelrealisatie ontbreekt. Het subsidieregister is beperkt toegankelijk, mist toelichting en is niet accuraat als beleidsinstrument. Cijfers sluiten niet altijd aan op de jaarstukken. Voorgenomen onderzoeken zijn niet uitgevoerd en tussenrapportages zijn summier. De raad vraagt niet expliciet om ontbrekende evaluaties of periodieke rapportages en benut zijn instrumenten nauwelijks om inzicht in doelbereik af te dwingen. Hierdoor blijft de informatiepositie beperkt en is structurele sturing op de effectiviteit van het subsidiebeleid niet mogelijk.

1.5.2 Aanbevelingen

Richting de raad:

1. Vraag om een expliciete koppeling tussen subsidies en gemeentelijke doelen in beleidsdocumenten en rapportages (gerelateerd aan conclusie 2 en 6).

Zorg dat bij nieuwe beleidsnota's, uitvoeringsregelingen en begrotingen expliciet aandacht wordt besteed aan hoe subsidies bijdragen aan gemeentelijke ambities. Zo ontstaat een basis voor beleidsmatige sturing op effectiviteit. Laat u als raad jaarlijks informeren over de vastgestelde bundel van uitvoeringsregelingen, zodat u kunt beoordelen of deze voldoende aansluiten op uw beleidskaders.

2. Stel een subsidiebeleidskader vast waarin expliciet staat hoe de gemeente stuurt op de doeltreffendheid van subsidies (gerelateerd aan conclusie 2, 3 en 4).

Stel als raad kaders die het college aanzetten om het subsidieproces transparant, uniform en toetsbaar in te richten. Vraag om een plan van aanpak waarin wordt uitgewerkt hoe werkprocessen, rolverdeling en standaarddocumenten worden geborgd en gecoördineerd. Leg bij een actualisatie van de Asv vast dat deze uitgangspunten structureel worden verankerd.

Richting het college van B&W:

3. Stel een subsidiebeleidskader op (gerelateerd aan conclusie 2)

Leg in een subsidiebeleidskader vast:

- wanneer en hoe het subsidie instrument ingezet kan worden;
- welke soorten subsidies er zijn;
- dat subsidieverstrekking altijd moet bijdragen aan door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten zoals vastgesteld in beleidsplannen of doelen van de raad.

4. Schep voorwaarden voor procesbewaking, dossiervorming en beleidsinformatie (gerelateerd aan conclusie 4)

Het is van belang dat er geïnvesteerd wordt in een ondersteunend ICT-systeem dat het subsidieproces faciliteert, koppelt aan financiële systemen en beleidsinformatie genereert. Dit stelt de gemeenteraad in staat om via de P&C-cyclus grip te houden op doelmatigheid en doelrealisatie.

5. Versterk de informatievoorziening aan de raad over subsidieverstrekking en doelrealisatie (conclusie 6 en 7).

Zorg dat de raad periodiek wordt geïnformeerd over prestaties en effecten van subsidies via P&C-documenten en het subsidieregister over subsidie-uitgaven en doelrealisatie. Deel de wettelijk verplichte evaluaties met de gemeenteraad. Borg dat uitkomsten van evaluaties en eerdere onderzoeken structureel worden benut bij de herijking van beleid en subsidies en dat hierover expliciet verantwoording wordt afgelegd aan de raad.

NOTA VAN BEVINDINGEN

Aard en omvang van subsidies in Hengelo

1.6 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt de aard en omvang van subsidies op kunst- en cultuurgebied. Het geeft antwoord op de volgende twee deelvragen:

- Welke soorten subsidies en subsidieregelingen kent de gemeente Hengelo (deelvraag 1)?
- Wat is de totale omvang van de subsidies die in het afgelopen tijdvak op kunst- en cultuurgebied zijn verstrekt (deelvraag 2)?

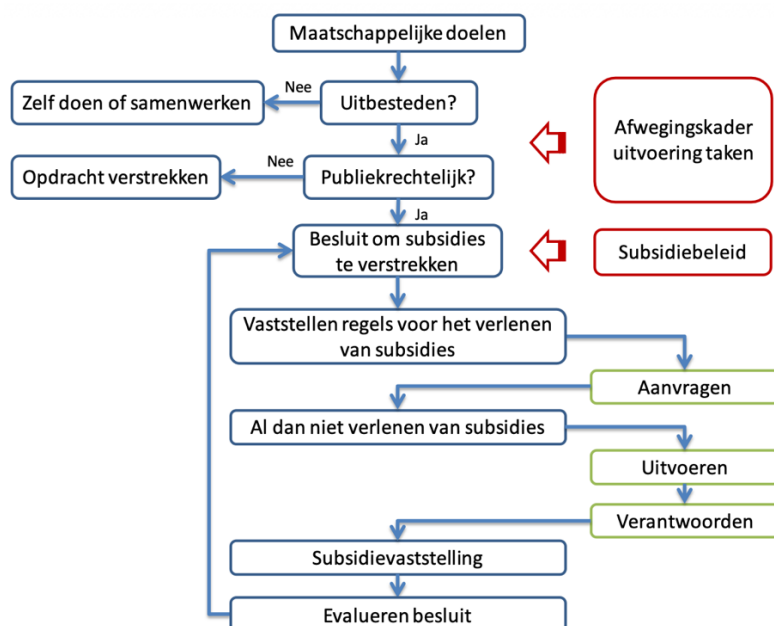
Het hoofdstuk kent de volgende opbouw. Paragraaf 2.2 beschrijft de subsidiesoorten, uitvoeringsregelingen en omvang van de subsidie-uitgaven op kunst- en cultuurgebied. In paragraaf 2.3 doen we op basis daarvan een analyse. We gaan daarbij in op de helderheid en eenduidigheid van het subsidiebegrip, het gebruik van de uitvoeringsregelingen en de wijze waarop de gemeente overzicht over haar subsidie-uitgaven houdt. In paragraaf 2.4 beoordelen we de bevindingen aan de hand van het normenkader.

1.7 Beschrijving

1.7.1 Keuze en kaders voor subsidieverstreking

Voordat we de diepte ingaan, is het van belang om eerst een algemeen beeld te schetsen van de logica achter subsidieverstreking. Onderstaand schema (figuur 2.1) laat zien hoe gemeenten vanuit maatschappelijke doelen keuzes maken over de inzet van het subsidieinstrument en welke kaders daarbij richting (kunnen) geven.

Figuur 2.1 Schematische weergave van de keuze en kaders voor subsidieverstreking¹⁵



Zoals te zien in de figuur is de inzet van subsidies een bewuste beleidskeuze: een gemeente kiest ervoor om doelen te realiseren via financiële ondersteuning van activiteiten van derden (in plaats van zelf/samen doen of opdracht verstrekken). Die keuze vraagt om kaders die bepalen voor welke activiteiten subsidie mogelijk is en onder welke voorwaarden.

¹⁵ Bron: Rekenkamer Den Haag (2017)

De gemeente Hengelo geeft in de beleidsbegrotingen de volgende omschrijving van haar kaders voor subsidieverstrekking:¹⁶

- De gemeente Hengelo verleent subsidies om bepaalde doelen te bereiken. De doelen zijn omschreven in de programma's van de beleidsbegroting en in specifieke beleidsnota's.
- De subsidieverlening moet voldoen aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Algemene subsidieverordening (Asv) en, wanneer van toepassing, subsidie uitvoeringsregelingen.
- Per afzonderlijke subsidie legt de gemeente in een subsidiebesluit (beschikking) de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend, de verplichtingen waaraan de subsidieontvanger moet voldoen en de wijze van betaling vast. Waar mogelijk maakt de gemeente prestatieafspraken met de subsidieontvanger.

Deze kaders vormen samen het fundament voor een rechtmatige en doelgerichte subsidieverstrekking en werken door in alle stappen van het proces: van aanvraag en toetsing tot verlening en vaststelling.

1.7.2 Subsidiebegrip

De Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo (Asv) geeft een heldere definitie van het begrip subsidie. Artikel 1, sub p van de Asv 2022 definieert een subsidie als: *"de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten"*. Dit stemt overeen met de definitie van subsidies in de Algemene wet bestuursrecht (Awb art 4:21).

De gemeente onderscheidt in de Asv 2022 twee soorten subsidies:

- Jaarlijkse subsidie: "subsidie die per (boek)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren aan een instelling voor een periode van maximaal vier jaar wordt verstrekt" (artikel 1 sub k). Dit betreft de structurele, meerjarige ondersteuning.
- Andere subsidie: "subsidie ten behoeve van bijzondere incidentele projecten of activiteiten die niet behoren tot de reguliere bezigheden van de aanvrager en waarvoor burgemeester en wethouders slechts voor een van tevoren bepaalde tijd van maximaal vier jaar subsidie willen verstrekken of een éénmalige subsidie als waardering zonder deze naar aard en omvang te willen beïnvloeden" (artikel 1 sub e).

1.7.3 Subsidie uitvoeringsregelingen

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat subsidies in beginsel alleen worden verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, waarin de te subsidiëren activiteiten staan vermeld (artikel 4:23, eerste lid). In de gemeente Hengelo vormen de Asv 2022 en uitvoeringsregelingen voor specifieke subsidies samen de wettelijke basis voor subsidieverstrekking. Burgemeester en wethouders stellen de uitvoeringsregelingen jaarlijks¹⁷ gebundeld vast, voor zover deze nog niet eerder in een afzonderlijk besluit zijn vastgelegd. Er zijn regelingen voor beide subsidiesoorten (jaarlijkse subsidies en andere subsidies). Via de gemeentelijke website zijn de uitvoeringsregelingen van het lopende en voorgaande jaar te raadplegen.

Voor 2023¹⁸ hebben burgemeester en wethouders gebundeld 29 uitvoeringsregelingen vastgesteld, deels met daaraan gekoppelde aanvraagformulieren.¹⁹ Er zijn uitvoeringsregelingen voor subsidieverstrekking binnen de beleidsprogramma's: Onderwijs; Sport, cultuur en recreatie; en Sociaal

¹⁶ Deze kenschets volgt de beleidsbeschrijving in de paragraaf 6.8 'Subsidies' in de huidige P&C-documenten.

¹⁷ Hierop bestaan uitzonderingen, zoals de uitvoeringsregeling 'presentatie Beeldende Kunst 2022-2024' (3381306).

¹⁸ Het casusonderzoek richt zich op 2023, vandaar de keuze voor de regelingen in dit jaar.

¹⁹ College-/burgemeestersbesluit 'Vaststellen subsidie uitvoeringsregelingen 2023', 7 september 2022.

domein. Tabel 2.1 toont welke uitvoeringsregelingen Hengelo in de onderzoeksperiode kent specifiek op het gebied van kunst en cultuur.

Tabel 2.1 Overzicht van uitvoeringsregelingen voor cultuursubsidies in de periode 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
Cultuurlokaal – incidentele projecten en initiatieven				
Regeling Culturele initiatieven	x	x	x	x
Regeling Podiumbudget	x	x	x	x
Stimuleringsregeling Beeldende Kunst en Vormgeving		x	x	x
Kunst en Cultuur – jaarlijkse subsidies				
Basissubsidie amateurkunst	x	x	x	x
Culturele kernvoorzieningen	x	x	x	x
Beeldende kunst	x	x	x	x
Presentatie Beeldende Kunst 2022-2024				x
Cultureel Erfgoed – musea	x	x	x	x
Overige culturele voorzieningen	x	x	x	
Lokale omroep	x	x	x	x

Vanuit de Awb (artikel 4:23, derde lid) zijn subsidies zonder wettelijk voorschrift mogelijk in vier uitzonderingssituaties, namelijk:

- spoedeisende subsidies (vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift);
- Europese subsidies (is voor gemeenten nauwelijks van belang).
- subsidies op grond van een begrotingspost (de begroting vermeldt de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag);
- incidentele subsidies (het aantal subsidieontvangers is beperkt en de subsidie wordt voor ten hoogste vier jaren verstrekt).

In de Asv 2022 van de gemeente Hengelo is ten aanzien van deze vier uitzonderingscategorieën bepaald, dat burgemeester en wethouders de subsidieverordening geheel of gedeeltelijk van toepassing kunnen verklaren (artikel 2 lid 3).

1.7.4 Openbaar subsidieregister

In 2018 heeft de gemeenteraad van Hengelo de motie Openbaar subsidieregister aangenomen.²⁰ Daarin werd het college opgedragen een openbaar subsidieregister op te zetten, dat eenvoudig via de gemeentelijke website toegankelijk is. De gemeente geeft hieraan sinds 2019 gevolg. Het subsidieregister geeft een overzicht naar:²¹

- Beleidsprogramma
- Subtaakveld
- Omschrijving subtaakveld
- Subsidieontvanger
- Subsidiebedrag
- Subsidies en andere vormen van overdrachten.²²

²⁰ Motie Openbaar subsidieregister (C02-M24), zaaknummer 2295034

²¹ Raadsbrief 'Openbaar subsidieregister', 2 april 2019, (2330339).

²² Zoals in veel gemeenten wordt 'subsideregister' gebruikt als paraplu-term voor een bredere categorie van overdrachten. In termen van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn overdrachten betalingen aan derden (instellingen, verenigingen of personen) zonder dat daar direct een tegenprestatie van gelijke waarde tegenover staat. Subsidies zijn daarvan een subcategorie.

De gemeente Hengelo publiceert halfjaarlijks de stand van uitgaven aan subsidies en andere overdrachten; in juli van het lopende boekjaar (peildatum 30 juni) en in februari na afloop van het boekjaar (peildatum 31 december). Op de website zijn de overzichten vanaf 2021 (Q2) te raadplegen.

1.7.5 Omvang van subsidie-uitgaven voor kunst en cultuur

Tabel 2.2 geeft een overzicht van het aantal subsidies en het subsidiebedrag dat per uitvoeringsregeling op kunst- en cultuurgebied is verstrekt in de periode 2021-2024. De tabel is samengesteld op basis van de subsidiebedragen in de subsidieregisters voor de betreffende jaren (alle Q4). De omvang van de subsidies verstrekt in 2024 op het gebied van kunst en cultuurgebied bedroeg ruim € 9.226.491. Het hoge aandeel van de vier culturele kernvoorzieningen in de totale subsidieverdeling (meer dan 90%) weerspiegelt het uitgangspunt van de Kunst- en Cultuurnota dat deze voorzieningen de basis vormen van de culturele infrastructuur van Hengelo.

De totale uitgaven aan kunst- en cultuursubsidies stijgen tussen 2021 en 2024 met circa € 1 miljoen (van € 8,2 mln naar € 9,2 mln). Het beeld van sterk gestegen subsidie-uitgaven ontstaat deels door het lage startniveau in 2021, toen subsidiebudgetten als gevolg van COVID maar beperkt zijn benut (onderuitputting).²³ Inhoudelijk wordt het grootste deel van de stijging verklaard door de indexatie van de subsidieplafonds met 8,9% in 2024.²⁴ Voor alle jaarlijkse regelingen samen verklaart de indexatie ruim twee derde van de stijging.²⁵ De resterende toename hangt samen met beleidsmatige intensiveringen: de subsidie voor de lokale omroep is verhoogd²⁶ en er is in 2024 een nieuwe regeling voor presentatie van beeldende kunst toegevoegd²⁷. Uitspraken in interviews ondersteunen het geschetste beeld.

²³ Jaarstukken 2021, paragraaf 6.8 Subsidies.

²⁴ Jaarstukken 2024, paragraaf 6.8 Subsidies.

²⁵ Totaal plafond 2023 € 8.054.999; indexatie 8,9% = € 717.065 (≈ 68%). (Jaarstukken 2023, 2024).

²⁶ Van € 51.062 in 2022 naar € 204.156 in 2023 naar € 214.364 in 2024 (Jaarstukken 2022, 2023, 2024).

²⁷ Jaarstukken 2024, paragraaf 6.8 Subsidies: nieuwe regeling 'Presentatie Beeldende Kunst' € 77.303. Het openbaar subsidieregister vermeldt het afwijkende bedrag van 81.675.

Tabel 2.2 Overzicht verstrekte cultuursubsidies in periode 2021-2024²⁸

Uitvoeringsregeling	2021			2022			2023			2024		
	Aantal	Bedrag in €	Aandeel	Aantal	Bedrag in €	Aandeel	Aantal	Bedrag in €	Aandeel	Aantal	Bedrag in €	Aandeel
Culturele kernvoorzieningen	6 ²⁹	7.883.952	96,46%	4	7.802.072	95.84%	6 ³⁰	7,632,704	93.63%	5 ³¹	8,608,947	93.31%
Amateurkunst	36	129.174	1,58%	36	131.074	1.61%	35	132,252	1.62%	36	149,206	1.62%
Lokale omroep	1	50.541	0,62%	1	51.062	0.63%	1	204,156	2.50%	1	214,364	2.32%
Aanjaagbudget beeldende kunst	1	31.355	0,38%	1	54.365	0.67%	1	54,365	0.67%	1	55,732	0.60%
Beeldende kunst	4	29.914	0,37%	4	37.313	0.46%	4	45,842	0.56%	4	43,951	0.48%
Culturele initiatieven	5	11.665	0,14%	9	19.988	0.25%	16	32,458	0.40%	10	26,198	0.28%
Cultureel erfgoed - musea	3	21.117	0,26%	3	21.334	0.26%	3	22,162	0.27%	3	24,185	0.26%
Presentatie beeldende kunst										1	81,675	0.89%
Podiumbudget	3	12.000	0,15%	2	10.000	0.12%	2	10,000	0.12%	4	18,600	0.20%
Overige culturele voorzieningen	1	3.886	0,05%	1	13.331	0.16%	2	18,039	0.22%	1	3,633	0.04%
Grand Total	60	8.173.604	100%	61	8.140.539	100%	70	8.151.978	100%	66	9.226.491	100%

²⁸ Dit overzicht is afgeleid uit het subsidieregister 2024 (Q4). De cijfers over de subsidie-uitgaven in 2024 sluiten op onderdelen niet aan op gegevens in de subsidieparagraaf in de Jaarstukken 2024 (p. 176). Namelijk: 1. de uitgaven van de regeling 'overige culturele instellingen' mist in de jaarstukken (à 3.633); 2. bedrag basissubsidie Amateurkunst: 149.206 in het register en 149.706 in de jaarstukken; 3. bedrag Presentatie beeldende kunst: 81.675 in register en 77.303 in de jaarstukken.

²⁹ Het aantal van zes subsidies bij vier culturele kernvoorzieningen komt, doordat de subsidie aan Oyfo is onderverdeeld in subsidies aan de Muziekschool (Oyfo), Creativiteitscentra (Oyfo) en HEIM.

³⁰ idem.

³¹ Het aantal van zes subsidies bij vier culturele kernvoorzieningen komt, doordat de subsidie aan Oyfo is onderverdeeld in subsidies aan Kunstenschool (Oyfo) en Techniekmuseum (Oyfo).

1.8 Analyse

1.8.1 Gebruik van subsidiebegrip

Onderscheid subsidies en andere financieringsinstrumenten

De gemeente Hengelo hanteert de wettelijke definitie van subsidie, zoals vastgelegd in de Awb. Daarin worden subsidies onderscheiden van het tegen betaling leveren van goederen en diensten aan de gemeentelijke organisatie. Daarvoor geldt andere wet- en regelgeving. De toelichting op de Asv gaat in op dit verschil.³² Hoewel helder in de kaderstelling, blijkt het onderscheid tussen subsidie en andere financiering in de uitvoeringspraktijk minder eenduidig. In een inwerkdokument voor subsidiebehandelaars in het sociaal domein wordt het juridische verschil aangestipt met de opmerking dat er “een grijs gebied [is] waarin beide een optie zijn”. Met een hyperlink³³ wordt verwezen naar een VNG-handreiking over dit onderwerp.³⁴ Het inwerkdokument geeft verder geen concrete handvatten om te bepalen wanneer een subsidie het geëigende financieringsinstrument is. In de gesprekken is naar voren gebracht dat beleidsmedewerkers die afweging maken en dat juridisch adviseurs daarin kunnen adviseren. Volgens gesprekspartners is het lastige materie en bestaat er behoefte aan concrete handvatten, zoals een stroomschema of afwegingskader om keuzes te ondersteunen.

Consistente toepassing van onderscheid in subsidiesoorten

Het onderscheid dat de Asv 2022 maakt tussen twee subsidiesoorten (jaarlijkse subsidies en “andere subsidies”) wordt consistent gehanteerd in de uitvoeringsregelingen en de gemeentelijke beleidsbegroting. Maar de regelingen en begroting zijn niet aangepast in terminologie. Er wordt gesproken over “eenmalige subsidies” (volgens de Asv 2011) in plaats van “andere subsidies” (volgens de Asv 2022). In de gesprekken worden ook synonieme begrippen van de twee subsidiesoorten in de Asv gebruikt (bijvoorbeeld exploitatiesubsidie, structurele subsidie).

In de gesprekken is ook naar het gebruik van begrotingssubsidies geïnformeerd. Daarbij valt op dat de gesprekspartners hiervan concrete voorbeelden geven, die in juridisch opzicht geen begrotingssubsidie zijn (zie paragraaf 2.3.2).

1.8.2 Subsidieverstrekking met en zonder uitvoeringsregeling

Asv en subsidieregelingen als wettelijke basis voor subsidieverstrekking

Zoals gezegd, worden subsidies in beginsel verleend op basis van een wettelijk voorschrift, dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (artikel 4:23, eerste lid, Awb).³⁵ Dit staat ook in de toelichting op de Asv 2022 van de gemeente Hengelo: *“Voor zover burgemeester en wethouders geen nadere regels vaststellen, is het slechts in beperkte mate mogelijk om subsidies te verstrekken. De hoofdregel van de Awb is dat subsidieverstrekking gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift, zoals*

³² Volgens de toelichting ligt in de prijs het onderscheidende kenmerk: “Als sprake is van een commerciële prijs c.q. een marktconforme prijs (kostprijs met een zekere winstmarge) dan duidt dit op een opdracht c.q. commerciële transactie. Wordt er geen marktconforme prijs betaald, dan is dit een sterke indicatie dat het om een subsidie gaat. Is sprake van een subsidie dan is titel 4.2 van de Awb van toepassing. Is sprake van een opdracht, dan zijn de regels uit titel 7 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) (artikel 7:400 BW e.v.) van toepassing.”

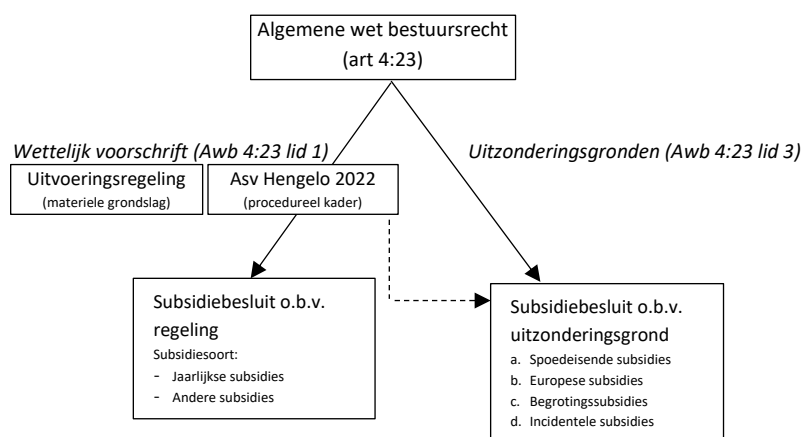
³³ [Microsoft Word - SZM-handreiking Subsidieren of inkopen DEF](#)

³⁴ Inwerkdokument voor subsidieverstrekking & de rol van de subsidiebehandelaar, 1 november 2023.

³⁵ Volgens de memorie van toelichting bij de Awb kan hieraan worden voldaan met een algemene subsidieverordening in samenhang met een beschrijving van de te subsidiëren activiteiten in een lagere regeling, zoals Hengelo in uitvoeringsregelingen doet.

een uitvoeringsregeling, waarin de te subsidiëren activiteiten staan vermeld.” Subsidie zonder nadere regels kan alleen op basis van vier wettelijk begrensde uitzonderingsgronden (artikel 4:23, derde lid, Awb). Daarbij kán het college op deze uitzonderingssituaties de Asv (deels) van toepassing verklaren, om de subsidieverstrekking procedureel te regelen (gestippelde pijl in figuur 2.2). Welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen en onder welke voorwaarden, moet dan in de subsidiebeschikking worden vastgelegd.

Figuur 2.2 Schema subsidieverstrekking Hengelo³⁶



Om meer eenduidigheid in de subsidiesystematiek te creëren is de gemeente Hengelo sinds de Asv 2011 met uitvoeringsregelingen gaan werken.³⁷ Daarvoor werd toen ambtelijk een uniform format geïntroduceerd. De vaste velden in de huidige uitvoeringsregelingen zijn nog altijd duidelijk te herkennen. Door de publicatie van de uitvoeringsregelingen op de gemeentelijke website zijn de regels voor een subsidie kenbaar en staat de subsidie in gelijke mate open voor de potentiële doelgroep.³⁸

In een aantal uitvoeringsregelingen bestaat de doelgroep uit bij naam genoemde instellingen, waarbij ook het maximale subsidiebedrag per instelling in de begroting is vermeld. Die namen en bedragen zijn in de subsidieparagraaf van de gemeentelijke P&C-documenten opgenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de subsidies aan de culturele kernvoorzieningen. Meerdere gesprekspartners noemen dit als een voorbeeld van een begrotingssubsidie. Maar de betreffende subsidies zijn op grond van een uitvoeringsregeling als jaarlijkse subsidie beschikt. In een gesprek met juridisch adviseurs is aangegeven, dat het opnemen van de naam van de instelling en het subsidiebedrag in de regeling kan worden gezien als het openbaar maken van de voorwaarden en verplichtingen die je bij een subsidie op basis van een begrotingspost in een beschikking zou vastleggen. Gevraagd naar de reden van deze werkwijze, geven de juridisch adviseurs aan

³⁶ De ASV Hengelo 2022 regelt proces, rechten en plichten; zij biedt geen materiële grondslag. De hoofdregel is dat een algemeen verbindend voorschrift, in Hengelo een uitvoeringsregeling, de subsidiabele activiteiten bepaalt (art. 4:23, lid 1, Awb). In vier wettelijk begrensde uitzonderingen (art. 4:23, lid 3, Awb) kan zonder uitvoeringsregeling worden gesubsidieerd. In die gevallen kan het college de ASV op basis van de Asv 2022 (art. 2, lid 3) geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaren. De ASV borgt dan de procedure (aanvraag, termijnen, verantwoording).

³⁷ Raadsbrief 'Tussenevaluatie subsidieverlening op grond van de Algemene subsidieverordening', zaaknummer 1010812; Memo van college van B & W aan rekenkamercommissie Hengelo 'Bestuurlijke reactie op rapport 'Doel- en doelgroepbereiking van subsidies in de gemeente Hengelo'.

³⁸ Ontwikkelingen in de Europese rechtspraak en met name het mededingingsrecht, hebben ertoe geleid dat bij de verdeling van schaarse rechten zorgvuldig, objectief en transparant te werk moet worden gegaan: potentiële gegadigden moeten gelijke kansen hebben (ECLI:NL:RVS:2025:3399). Met het publiceren van regelingen zijn de regels voor het verlenen van een bepaalde subsidie kenbaar en kunnen gegadigden kenbaar maken in aanmerking te willen komen voor de uitvoering van de activiteiten waarvoor de gemeente subsidie verstrekt.

dat dit vermoedelijk is ontstaan met het oog een transparante besluitvorming over subsidies. Binnen de beleidsafdelingen die de uitvoeringsregelingen opstellen, is het een gegroeide praktijk om bepaalde subsidies via een uitvoeringsregeling te verstrekken.

Subsidieverstrekking zonder uitvoeringsregeling

Uit een analyse van het subsidieregister 2024 (Q4) blijkt dat in totaal € 14.901.264 aan subsidies via een uitvoeringsregeling uitgegeven.³⁹ Een bijna even groot bedrag, € 14.176.200, bestaat uit overdrachten in een andere vorm⁴⁰, waaronder subsidies zonder uitvoeringsregeling. Uit de analyse blijkt verder dat in een aantal beleidsprogramma's in het geheel geen subsidieverstrekking via een heeft uitvoeringsregeling plaatsgehad.⁴¹ Op kunst- en cultuurgebied zijn de subsidies bijna uitsluitend via uitvoeringsregelingen verstrekt.

Het subsidieregister benoemt expliciet welke subsidies zonder uitvoeringsregeling zijn verstrekt (verbijzonderd naar domein), maar onduidelijk is om welke uitzonderingsgrond het gaat (begrotingssubsidie, incidentele, spoedeisende of Europese subsidie). Inzicht hierin is van belang, omdat Awb (artikel 4:23, vierde lid) de gemeente verplicht om jaarlijks een verslag van de verstrekking van incidentele en spoedeisende subsidies uit te brengen. We hebben een dergelijk verslag niet aangetroffen.

1.8.3 Inzicht in en overzicht over de subsidie-uitgaven

Het openbaar subsidieregister biedt een overzicht van subsidie-uitgaven, uitgesplitst naar beleidsprogramma, (sub)taakveld, ontvanger en bedrag. In de huidige vorm is het subsidieregister vooral een administratief verantwoordingsdocument. Te zien is aan wie geld is verstrekt en welk bedrag, maar niet waarvoor of met welk beoogd effect. Het register legt geen koppeling met de onderliggende beleidsnota's. Er is kennis van uitvoeringsregelingen nodig om deze als zodanig in het register te herkennen. Dat maakt het lastig om na te gaan of de subsidies zijn verstrekt binnen de kaders die de raad heeft vastgesteld. Uit het subsidieregister wordt niet duidelijk wat de status is van vermelde bedragen; in de gesprekken is aangegeven dat het om verstrekte subsidies gaat. Het register geeft geen informatie over verleende, nog vast te stellen subsidies. Dat maakt het register ongeschikt om te volgen of de gemeente subsidies tijdig vaststelt (relevant, want de accountant heeft meerdere jaren opeen achterstanden in de subsidievaststelling geconstateerd). Ook is niet na te hoe de initieel beschikte subsidies zich verhouden tot de definitief vastgestelde bedragen. Ook in de interviews is aangegeven dat het subsidieregister in de huidige vorm vooral administratief is en niet geschikt voor monitoring van de beleidsresultaten.

Uit documenten en gesprekken blijkt dat het actualiseren van het subsidieregister veel inspanningen vraagt, omdat het niet automatisch uit te genereren is.⁴² Op twee vaste momenten in het jaar wordt uit de financiële administratie een lijst van de subsidieverstrekkings ter controle bij financieel adviseurs

³⁹ Dit vereist wel kennis van uitvoeringsregelingen, want het register gebruikt de naam van de regeling zonder vermelding dat het een regeling betreft en soms zijn de benamingen net iets afwijkend.

⁴⁰ In 2024 (Q4) nemen deze de volgende vormen aan: subsidie zonder uitvoeringsregeling (met aanduiding van domein: sociaal, fysiek of bedrijfsvoering), inkomensoverdracht `zonder uitvoeringsregeling domein sociaal, inkomensoverdrachten overige instellingen en personen, subsidie Wijkkracht, en huursubsidie (met aanduiding: wijkwelzijnswerk c.q. zonder uitvoeringsregeling).

⁴¹ Dit zijn de programma's: Veiligheid; Verkeer, vervoer en waterstaat; Volksgezondheid en milieu; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing; en Bestuur en ondersteuning.

⁴² Raadsbrief 'Openbaar subsidieregister', 2 april 2019, (2330339).

gelegd. Deze maken waar nodig een correctieboeking. Na het opmaken van de lijst, een tweede controle en definitief akkoord, wordt de lijst in het openbaar register op de gemeentelijke website geplaatst.⁴³ Voor het publiceren van het openbaar subsidieregister is per actualisatie een week handmatig werk nodig, zo blijkt uit een ambtelijk verbeterplan voor subsidieverstrekking.⁴⁴ Het register is gepresenteerd als een statisch PDF-bestand, zonder zoek- en filterfunctie. Dat maakt informatie lastig te vinden of te ordenen per thema, ontvanger of periode.

Bij elke subsidieverlening moet handmatig een koppeling worden gelegd tussen het zaakstelsel (Iris) en het financieel stelsel (Key2Finance). Dat maakt het uitbetalingsproces kwetsbaar. Wanneer één vinkje wordt vergeten, vindt uitbetaling van subsidiebedragen onbedoeld soms niet plaats. Dit is in de organisatie een bekend probleem en er wordt gewerkt aan een ICT-oplossing. In meerdere gesprekken is aangegeven dat door het ontbreken van een goed registratie- en volgsysteem op dit moment niet met zekerheid is vast te stellen dat het openbaar subsidieregister volledig is.

1.9 Toetsing aan de normen

Norm 2a. De gemeente heeft een openbaar register of ander overzicht van alle in het afgelopen tijdvak verstrekte subsidies naar soort, omvang, ontvanger en doel/beleidsdomein

Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan. Er is een openbaar subsidieregister dat twee keer per jaar wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website. Het biedt een overzicht van subsidie-uitgaven, uitgesplitst naar beleidsprogramma, (sub)taakveld, ontvanger en bedrag. Het register is niet gebruiksvriendelijk opgesteld. Door beperkingen in de ICT-systemen is het register een statische lijst zonder zoek- of filterfunctie. Hierdoor is het register vooral een administratief verantwoordingsdocument en minder geschikt voor analyse of beleidsmonitoring. Er is kennis van subsidieregelingen nodig om deze als zodanig te herkennen, en er is geen koppeling met inhoudelijke beleidskaders. Dat maakt het omslachtig om te bepalen of subsidies binnen de gestelde kaders zijn verstrekt.

Norm 3b. De raad heeft algemene kaders vastgesteld waarin onderscheid tussen subsidies en andere aanspraken op financiële middelen wordt gemaakt en waarin de definities van subsidies en subsidieregelingen helder zijn vastgelegd.

Aan de norm wordt voldaan. De Asv 2022 geeft een heldere definitie van subsidies, dat expliciet het onderscheid met andere financiële aanspraken maakt. In de uitvoeringspraktijk ontbreekt aan concrete instrumenten om beleidsmedewerkers te ondersteunen in de afweging of een subsidie of opdracht het geëigende beleidsinstrument is.

Norm 3c. De algemene kaders omvatten een eenduidig onderscheid in de verschillende soorten subsidies.

Aan de norm wordt voldaan. De Asv definieert twee subsidiesoorten: jaarlijkse subsidies en andere subsidies. Het onderscheid is helder en doorvertaald in uitvoeringsregelingen en de beleidsbegrotingen (zij het met gebruik van de oude term “eenmalige subsidies”). In de uitvoeringspraktijk zijn ook andere termen in omloop, zoals “structurele subsidie” of “exploitatiebijdrage”.

⁴³ Informatie over werkwijze in mail van 9 juli 2025.

⁴⁴ Verbeterplan subsidieverstrekking sociaal, 14 juni 2022.

Subsidiebeleid

1.10 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de volgende twee deelvragen centraal:

- *Welke kaders en doelen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van subsidies in het algemeen en op kunst- en cultuurgebied in het bijzonder (deelvraag 3)?*
- *Wat is de samenhang tussen de doelen in: het kunst- en cultuurbeleid, de uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied en individuele subsidiebeschikkingen/prestatieafspraken (deelvraag 4)?*

In paragraaf 3.1 geven we een beschrijving van de kaders en doelen voor subsidieverstrekking. We bespreken eerst de algemene juridische, financiële en inhoudelijke kaders voor subsidieverstrekking. Daarna de kaders en doelen voor kunst- en cultuursubsidies. In paragraaf 3.2. vindt hierop een analyse plaats. We beschrijven uitgangspunten voor subsidieverstrekking die in de Asv 2022 besloten liggen en reflecteren op de aanwezigheid van de voorwaarden voor een doeltreffende subsidieverstrekking. We sluiten het hoofdstuk af met een toetsing aan de gestelde normen in paragraaf 3.3.

1.11 Beschrijving

1.11.1 Juridisch kader

De gemeente moet bij het verstrekken van subsidies voldoen aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Algemene subsidieverordening (Asv) en, wanneer van toepassing, subsidie uitvoeringsregelingen.

De raad heeft de Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo 2022 (hierna: Asv 2022) vastgesteld.⁴⁵ Deze verving de Asv 2011 en is op 30 december 2022 in werking getreden.⁴⁶ De Asv 2022 regelt de verstrekking van subsidies op specifieke beleidsterreinen (reikwijdte), die aansluiten op de programma's in de huidige beleidsbegrotingen (artikel 2 lid 1).⁴⁷ Vanuit de Asv 2022 zijn Burgemeester en wethouders (hierna: B & W) bevoegd over subsidies te besluiten (artikel 2 lid 1).

De Asv bevat procedurele en formele kaders voor de subsidieverstrekking. Het bevat onder andere bepalingen over termijnen, aanvraagvereisten, subsidieplafond, weigeringsgronden, verantwoording en algemene en bijzondere verplichtingen.

Burgemeester en wethouders kunnen in uitvoeringsregelingen nadere regels stellen (artikel 2 lid 2). Onder meer over welke activiteiten en doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe subsidies worden berekend en uitbetaald en welke aanvullende verplichtingen gelden. Bij een subsidieplafond bepaalt het college in de uitvoeringsregeling de verdeling en neemt in de beschikking een begrotingsvoorbehoud op (Asv, artikel 8 lid 2).⁴⁸

De Awb (artikel 4:24) verplicht gemeenten om ten minste eens per vijf jaar een verslag te publiceren over de effectiviteit van subsidies. Het belang van evaluatie ligt in het beheersen van uitgaven en het kunnen

⁴⁵ Raadbesluit 'Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo', 23 november 2022, (3365866).

⁴⁶ Overheid.nl: Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo. Geldend van 30-12-2022 t/m heden.

⁴⁷ Algemeen bestuur; Veiligheid; Verkeer, vervoer en waterstaat; Economie; Onderwijs; Sport, cultuur en recreatie; Sociaal domein; Volksgezondheid en milieu; en Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

⁴⁸ Dat houdt in dat wordt gewezen op de mogelijkheid dat de raad het subsidieplafond anders vaststelt en dat dit voor de subsidieaanvraag gevolgen kan hebben.

aanpassen of intrekken van regelingen. De Asv 2022 van de gemeente Hengelo heeft de evaluatie niet in de Asv geregeld of op andere wijze geborgd. In gesprekken is aangegeven dat beoordeling van uitvoeringsregelingen onderdeel is van de actualisatie van het kunst- en cultuurbeleid.

1.11.2 Programmabegroting en -rekening

De raad stelt vanuit de Asv bij de vaststelling van de begroting subsidieplafonds in. In paragraaf 6.8 van de beleidsbegroting staan subsidies vermeld, waarvoor geldt dat er sprake is van een uitvoeringsregeling met subsidieplafond en die nog niet eerder door de gemeenteraad zijn besloten in een afzonderlijk raadsbesluit. Uitgekeerde subsidies worden verantwoord in de jaarstukken, waarmee het subsidiebeleid onderdeel is van de P&C-cyclus.

1.11.3 Inhoudelijke kaders

De gemeente gebruikt subsidies als instrument voor het verwezenlijken van door de raad vastgestelde doelen. Deze liggen vast in de beleidsbegroting en beleidsnota's.

Bij het opstellen van de subsidie uitvoeringsregelingen wordt maar beperkt een koppeling gelegd met bovenliggend beleid. In 2023 gebeurde dit slechts in 5 van de 29 regelingen, waaronder in de uitvoeringsregeling Culturele Kernvoorzieningen.⁴⁹

Doelstellingen in de Kunst- en cultuurnota

De Kunst- en cultuurnota 2021-2024 biedt inhoudelijke kaders voor kunst- en cultuursubsidies.⁵⁰ In de Kunst- en cultuurnota formuleert de gemeente Hengelo de volgende visie: “Kunst en cultuur versterken de culturele identiteit van Hengelo en maken het aantrekkelijk om hier te wonen en te verblijven” (p. 11). Zij heeft als missie: “Het faciliteren van een divers, toekomstbestendig en kwalitatief hoogstaand kunst- en culturaanbod, het stimuleren van deelname aan culturele activiteiten van de Hengeloërs en verbinden van culturele organisaties binnen en buiten de culturele sector om het cultuurklimaat over de volle breedte te verbeteren” (p. 11).

Het beleid voor de uitvoering is uitgewerkt langs drie programmalijnen met negen speerpunten. Per speerpunt zijn activiteiten, beoogde effecten en prestatie-indicatoren benoemd. Bijlage 2 geeft hiervan een volledig overzicht. Er zijn gekoppeld aan de programmalijnen drie doelstellingen benoemd:

1. De culturele organisaties en instellingen zijn in staat om vanuit een eigen, uniek profiel een waardevolle bijdrage te leveren aan de kunst- en cultuursector van Hengelo
2. Meer inwoners van Hengelo gaan actief deelnemen aan kunst- en cultuuractiviteiten
3. Hengelo stimuleert (jonge) makers en kunstenaars om zich te vernieuwen en te ontwikkelen

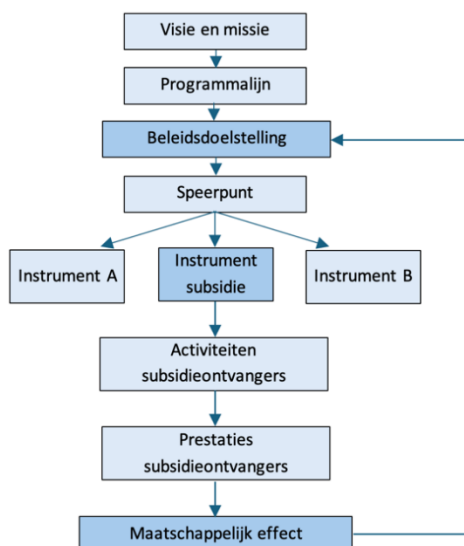
Bij bijna de helft (15 van de 32) van de activiteiten in de Kunst- en cultuurnota neemt de gemeente de rol van subsidiegever. De keuze voor het subsidieinstrument wordt verder niet onderbouwd. De impliciete beleidslogica is, dat de gemeente met inzet van subsidies beleidsdoelstellingen kan realiseren via de

⁴⁹ Het gaat om de regelingen: Sport – sportkennismaking; Sport – deskundigheidsbevordering; Sport – sporten met een beperking mogelijk maken; Sport – duurzaamheid en Culturele kernvoorzieningen 202.3

⁵⁰ De Kunst- en cultuurnota wordt na het verstrijken van de looptijd opgevolgd door een omgevingsprogramma. De raad heeft ter voorbereiding van een bijeenkomst over dit onderwerp informatie ontvangen over door de raad vastgesteld beleid, waarin kunst en cultuur worden ingezet als middel voor het realiseren van opgaven op andere beleidsterreinen (zie zaaknummer 3871964). Dit onderzoek beperkt zich tot de doeltreffendheid van subsidies voor het realiseren van doelen in het huidige cultuurbeleid.

prestaties en effecten van activiteiten van gesubsidieerde partijen in het culturele veld. We geven dit in figuur 3.1 sterk vereenvoudigd weer.

Figuur 3.1: Beleidslogica inzet subsidie instrument



Doelen in de beleidsbegroting

In de beleidsbegroting koppelt de raad sinds 2022 beleidsindicatoren en streefwaarden aan doelen in het programma Sport, cultuur en recreatie. Onderstaande uitsnede geeft dit weer voor kunst, cultuur en erfgoed, zoals opgenomen in de beleidsbegroting 2023-2026.⁵¹

Kader 3.1 Doelen voor kunst en cultuur in de beleidsbegroting 2023-2026

5.2 Inwoners beleven kunst, cultuur en erfgoed in Hengelo

5.2.1 Inwoners en bezoekers waarderen het culturele aanbod en erfgoed in Hengelo hoger

Beleidsindicatoren	Peilwaarde (jaar):	Jaarstukken		Streefwaarden begroting:				
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	
Het rapportcijfer dat inwoners geven voor (de diversiteit van) het aanbod van culturele voorzieningen in Hengelo (cijfer 1-10)	7,01 (2021) 6,90 (2022)	n.v.t.	7,0	7,1	7,2	7,3	7,3	
Het rapportcijfer dat inwoners geven aan de kwaliteit van de culturele voorzieningen in Hengelo (cijfer 1-10)	7,09 (2021) 7,00 (2022)	n.v.t.	7,1	7,1	7,2	7,3	7,3	
Het rapportcijfer dat inwoners geven voor het behoud van het cultureel erfgoed van Hengelo, zoals monumenten (cijfer 1-10)	7,95 (2021) 6,16 (2022)	n.v.t.	8,0	8,1	8,2	8,3	8,4	

1.11.4 Uitvoeringsregelingen op het gebied van kunst- en cultuur

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht van uitvoeringsregelingen voor kunst- en cultuursubsidies (zie tabel 2.1⁵²). Bijlage 3 van dit rekenkamerrapport vat per regeling (in eigen bewoording) samen wat is vastgelegd over doel, doelgroep en verdeling van het subsidiebudget. De verdeling gebeurt op verschillende

⁵¹ Het waarderingscijfer voor kunst, cultuur en erfgoed is gebaseerd op een onderzoek onder inwoners via het HengeloPanel, uitgevoerd door Kennispunt Twente. (Beleidsbegroting 2023–2026, beleidsprogramma Sport, cultuur en recreatie).

⁵² Het betreft een overzicht van uitvoeringsregelingen op kunst en cultuurgebied, vastgesteld in de bundel Subsidie uitvoeringsregelingen 2023.

manieren: op volgorde van binnenkomst, via rangschikking door een adviescommissie, op basis van een maximale bijdrage in kosten of volgens een vast bedrag per instelling.

In twee uitvoeringsregelingen, 'Culturele kernvoorzieningen' en 'Lokale omroep', is een verplichting tot monitoring opgenomen. Dit "begint bij het gezamenlijk vaststellen van het profiel van de organisaties, want daarmee wordt de lange termijnvisie van de instelling vastgelegd (en verbinding gelegd met het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente). Daarna worden samen de prestatie-indicatoren t.a.v. artistiek-inhoudelijke kwaliteit en maatschappelijke kwaliteit [bepaald], zodat jaarlijks gemonitord kan worden wat de resultaten en ontwikkelingen van de culturele instelling zijn." In kader 3.2 is het Culturele Waardemodel weergegeven.

Kader 3.2 Culturele Waardemodel (bron: Kunst- en cultuurnota 2021-2024)

	Kwaliteitsdomeinen, criteria en indicatoren	
Profiel De instelling bepaalt vooraf het eigen profiel, in overleg gemeente. Het profiel bepaalt het kader voor de kwaliteitsbeoordeling	Artistiek-inhoudelijke kwaliteit	Maatschappelijke kwaliteit
Productie/output De mate waarin instelling erin slaagt (over een langere periode) producties, activiteiten en diensten te programmeren en te leveren van hoog artistiek-inhoudelijke niveau die van belang worden gevonden door de samenleving.	1. De artistiek-inhoudelijke kwaliteit van de instelling en haar (kern) activiteiten en producten (tentoonstellingen, voorstellingen diensten) Voorbeeld indicatoren: inhoudelijke eisen aan programma, exposities, professioneel/amateur, lokaal/regionaal/ (intern)nationaal	2. De maatschappelijke kwaliteit van de instelling en daartoe ontwikkelde producten, activiteiten en diensten. Voorbeeld indicatoren: activiteiten voor specifieke maatschappelijke doelgroepen, talentontwikkeling, verbinding andere sectoren/ partijen
Publieksbereik De mate waarin publiek en doelgroepen worden bereikt, kwantitatief en kwalitatief. De spreiding van het bereik,	3. Impact en beleving van publiek Voorbeeld indicatoren: impact- en belevingsonderzoek	4. Publieksbereik (fysiek en online, toegankelijkheid, co creatie) Voorbeeldindicatoren: omvang en samenstelling publiek, geografische spreiding activiteiten, gebruik fysieke en digitale diensten, samenwerking publiek bij productie en programmering
Positie De mate waarin de instelling als waardevol wordt gezien in het eigen domein en in de samenleving	5. Plaats in eigen domein Voorbeeldindicatoren: bijdrage aan culturele keten, culturele partners en netwerken, fysiek en digitaal	6. Plaats in maatschappelijk domein Voorbeeldindicatoren: duurzame relaties en netwerken met partners, stakeholders en maatschappelijke partijen, bedrijfsleven (kwalitatief/kwantitatief), zichtbaarheid (fysiek, online, berichtgeving in media) en opdrachten.
Erkenning De mate waarin de producten en activiteiten worden erkend als van hoog artistiek-inhoudelijk niveau. De mate waarin de instelling maatschappelijk vertrouwen geniet.	7. Professionele erkenning Voorbeeldindicatoren: blijken van professionele waardering (zoals prijzen, recensies, publicaties), bijdragen van prestigieuze fondsen	8. Reputatie en vertrouwen als maatschappelijk instituut bij stakeholders, partners en publiek Voorbeeldindicatoren: reputatie en vertrouwen als maatschappelijk instituut bij stakeholders, partners en publiek (zoals blijkt uit stakeholders- en gebruikersonderzoek), blijken van maatschappelijke steun en commitment (zoals donaties, legaten, sponsors, steunverenigingen) en geworteldheid in de gemeenschap (omvang vrijwilligers en vrienden)

1.12 Analyse

1.12.1 Algemene uitgangspunten voor subsidieverstrekking

De gemeente Hengelo legt uitgangspunten voor subsidieverstrekking vast in verschillende documenten. Uit analyse van de Asv, de beleidsbegroting en de Kunst- en cultuurnota komen twee kernuitgangspunten naar voren, die de raad door vaststelling van deze kaders onderschrijft.

Het eerste uitgangspunt is dat subsidies resultaatgericht worden verstrekt: zij moeten bijdragen aan maatschappelijke effecten en gemeentelijke doelen. Dit blijkt uit de subsidieparagraaf in P&C-documenten en uit de aanvraagvereisten in de Asv, waarin wordt gevraagd in welke mate activiteiten gericht zijn op door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen.

Het tweede uitgangspunt is vertrouwen en deregulering, zonder risico's uit het oog te verliezen. Dit principe, geïntroduceerd bij de wijziging van de Asv in 2011, vertaalt zich in proportionele verantwoordingslasten en een meldingsplicht bij afwijkingen. Ook de Kunst- en cultuurnota benadrukt deze benadering: de gemeente schept voorwaarden, terwijl instellingen zelf verantwoordelijkheid dragen voor uitvoering. Zij verantwoorden zich over de artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit op vier gebieden (programmering, publieksbereik, positie en erkenning), aan de hand van indicatoren gebaseerd op het Culturele Waardemodel (zie kader 3.2).

De genoemde uitgangspunten geven richting aan de subsidieverstrekking, maar liggen verspreid over verschillende documenten. Zij zijn niet verankerd in een overkoepelend kader voor subsidieverstrekking, als samenhangend geheel dat duidelijk maakt hoe deze uitgangspunten in alle stappen van het subsidieproces doorwerken.

1.12.2 Concretisering van doelen en beoogde effecten

Onderdeel van het strategische beleid voor kunst en cultuur is om te toetsen op artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit. Ofwel: de gemeente wil subsidies verstrekken om maatschappelijke effecten te realiseren. Om te kunnen vaststellen wat met de subsidie is gerealiseerd, moet de gemeente doelen en beoogde effecten specifiek en meetbaar hebben geformuleerd.

Uit de analyse blijkt dat de doelstellingen in de Kunst- en cultuurnota hiervoor onvoldoende houvast bieden.⁵³ De nota benoemt doelgroepen duidelijk, maar prestaties en effecten zijn vaak algemeen omschreven, met termen als “waardevolle bijdrage”, “actief deelnemen” en “zich vernieuwen en ontwikkelen”. Ook de meetbaarheid is beperkt: er ontbreken normen en streefwaarden, waardoor niet duidelijk is wanneer een doel bereikt is (zie bijlage 2). Daardoor ontbreekt een basis om subsidies op effectiviteit te beoordelen.

Per speerpunt koppelt de nota een prestatie-indicator aan het beoogde effect, inclusief peiljaar en meetfrequentie.⁵⁴ De problemen liggen in de relevantie en dekkendheid voor het doelbereik van deze

⁵³ We hanteren hiervoor de definitie van de Algemene Rekenkamer (2011, p. 11):

Specifiek: bij beleidsdoelen moet duidelijk zijn omschreven welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt.

Meetbaar: gemeten moet kunnen worden of beleidsdoelen al dan niet bereikt zijn. Eenduidige begrippen zijn daarvoor vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig.

⁵⁴ Kunst- en cultuurnota 2021-2024, p. 29-30.

indicatoren. De indicatoren meten vooral aantallen activiteiten en deelnemers, niet de effecten die met het beleid worden nagestreefd. Bovendien sluiten indicatoren niet altijd aan op het beoogde effect en zijn zij niet volledig dekkend. Zo is bij het effect “jonge makers en kunstenaars krijgen de ruimte in de stad om zich te ontwikkelen” de indicator “aantal jonge makers en kunstenaars dat bij de gemeente bekend is”. Bekendheid zegt echter weinig over de ruimte voor ontwikkeling. Ook gesprekspartners onderkennen dat indicatoren weinig sturingswaarde hebben en geven aan op zoek te zijn naar mogelijkheden om de maatschappelijke effecten in beeld te brengen.

Ook in de beleidsbegroting zien we dit terug. Het doel “Inwoners en bezoekers waarderen het culturele aanbod en erfgoed in Hengelo hoger” is voldoende specifiek en meetbaar geformuleerd, maar de indicator richt zich uitsluitend op inwoners en dekt het doel daarmee niet volledig.

Door deze tekortkomingen in specificiteit, meetbaarheid, relevantie en dekkendheid van indicatoren ontbreekt een sluitende basis om te beoordelen of subsidies bijdragen aan de beleidsdoelen.

1.12.3 Sturing op doeltreffendheid in de keten van beleid, regeling en uitvoering

Uit de documentanalyse blijkt dat uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied, zoals gezegd, maar zelden een koppeling leggen met beleidskaders. Dit beeld zien we ook bij andere beleidsterreinen. Nadere analyse laat zien dat de meeste regelingen niet aansluiten op de huidige Kunst- en cultuurnota, maar op voorgaand beleid. Alleen de regelingen voor beeldende kunst geven uitwerking aan een nieuwe programmalijn in de nota.

Bij de vaststelling van de bundel van 29 uitvoeringsregelingen voor 2023 heeft het college voor 23 regelingen aanvraagformulieren vastgesteld. Via het aanvraagformulier kan de gemeente sturen op een doelgerichte inzet van subsidies door een beschrijving te vragen van doelen en resultaten die de aanvrager wil realiseren met de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd. Opvallend is dat de gemeente daar in de aanvraagformulieren nauwelijks om vraagt. Slechts in drie formulieren wordt gevraagd naar het doel van de activiteit (bij de regelingen Culturele Initiatieven, Podiumbudget en Uitwisseling partnerstad Emsdetten).

Wanneer uitvoeringsregelingen niet gekoppeld zijn aan actuele beleidsdoelen, ontbreekt een duidelijke doorvertaling van ambities naar subsidiëring. De gemeente verstrekt dan wel subsidies op basis van formele kaders, maar zonder inhoudelijke koppeling die richting geeft aan de inzet van het subsidieinstrument. Zo verwijst de uitvoeringsregeling Culturele Kernvoorzieningen naar meerjarenbeleidsplannen en jaarplannen van instellingen voor de beschrijving van activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt.

Zonder doorvertaling van beleid naar regelingen ontbreekt een structurele basis om bij de aanvraag te toetsen op doelgerichtheid. Het gevolg is dat de beoordeling van aanvragen vooral financieel van aard is en dat de koppeling met beleidsdoelen impliciet blijft. Met als risico dat sturing op doeltreffendheid vooral afhankelijk blijft van interpretatie in ambtelijke gesprekken. De gemeente mist daarmee een belangrijk sturingsmoment voor doeltreffendheid en heeft geen sluitende basis om bij de vaststelling van subsidies te beoordelen of zij bijdragen aan de ambities die in het beleid zijn vastgelegd.

Gesprekspartners geven aan dat er wel meer aandacht ontstaat voor maatschappelijke impact, maar het meten daarvan wordt als complex ervaren en staat nog in de kinderschoenen. Daarin speelt mee dat het

in de culturele sector lastig is om streefcijfers vast te stellen, omdat externe factoren zoals seizoensinvloeden resultaten sterk kunnen beïnvloeden. De instellingen merken over het werken met het Culturele Waardemodel op dat het kwantitatieve informatie oplevert, maar weinig zegt over kwaliteit of impact. Vanuit de gemeente is aangegeven dat het model vooral dient als kapstok voor het gesprek om meer grip op de artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit te krijgen. Tegelijk roept de landelijke ontwikkeling naar impactgericht subsidiëren bij beide partijen vragen op: is het haalbaar om effecten te meten, is dat een goede besteding van schaarse capaciteit, hoe voorkom je verkeerde prikkels en wat betekent dit voor het partnerschap?

1.13 Toetsing aan de normen

Norm 3a. De gemeente heeft kaders en doelen gesteld ten aanzien van subsidies in het algemeen en op cultuurgebied in het bijzonder.

Aan de norm wordt voldaan. Kaders en doelen voor subsidieverstrekking liggen vast in verschillende documenten; de gemeente Hengelo kent geen overkoepelend beleid voor subsidies (bijvoorbeeld een subsidienota). De Algemene subsidieverordening (Asv 2022) vormt samen met uitvoeringsregelingen de lokale wettelijke basis voor subsidieverstrekking. De raad stelt financiële kaders in de programmabegroting, waarmee subsidies onderdeel zijn van de P&C-cyclus. Inhoudelijke kaders liggen vast in begrotingsprogramma's en specifieke beleidsnota's.

Voor kunst en cultuur geeft de Kunst- en cultuurnota 2021–2024 richting. Deze nota beschrijft langs drie programmalijnen doelstellingen en beoogde effecten voor de uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid.

Norm 4a. De gemeente formuleert in haar regels voor het verlenen van subsidies concrete doelen die gekoppeld zijn aan doelen uit het cultuurbeleid.

Aan de norm wordt beperkt voldaan. De doelen in de kunst- en cultuurnota krijgen maar beperkt een doorvertaling in uitvoeringsregelingen. In alle uitvoeringsregelingen, dus ook op kunst- en cultuurgebied, staan subsidiedoelen beschreven. De uitvoeringsregelingen bevatten zelden een verwijzing naar het beleidskader voor de regeling. De regelingen op kunst- en cultuurgebied zijn daarop geen uitzondering. De Kunst en cultuurnota 2021-2024 wordt alleen in de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen genoemd. De nota is van recentere datum dan de meeste uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied, terwijl de uitvoeringsregelingen inhoudelijk vrijwel onveranderd zijn gebleven.

Over het geheel bezien, zijn zowel de doelstellingen en beoogde effecten in de Kunst- en cultuurnota als de subsidiedoelen in de uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied weinig specifiek en maar beperkt meetbaar geformuleerd. De indicatoren in de Kunst- en cultuurnota om de beleidsresultaten te meten, sluiten niet overal goed op de doelen aan of zijn niet dekkend. Ook missen normen of streefwaarden om te bepalen wanneer de beoogde effecten zijn bereikt.

Norm 4b. De doelen worden per subsidie vertaald in duidelijke afspraken

Aan de norm wordt beperkt voldaan. In het casusonderzoek blijkt dat in de onderzochte subsidiebeschikkingen geen expliciete vermelding van gemeentelijke doelen voorkomt. Subsidies worden toegekend voor activiteiten zoals opgenomen in meerjaren- en jaarplannen van instellingen. De bijdrage aan gemeentelijke doelen hangt af van de mate waarin instellingen zelf die koppeling leggen. Hoofdstuk

5 gaat uitgebreid in op de verbinding tussen de beleids- en subsidiedoelen en prestatieafspraken die de gemeente maakt met de onderzochte instellingen. We verwijzen voor een beoordeling op het normenkader naar paragraaf 5.4 (normen 6b en 6c).

Norm 7b. De gemeente gebruikt de informatie over de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie om het overkoepelend beleid te beoordelen en bij te stellen.

Aan de norm wordt niet voldaan. De gemeente Hengelo toont in haar beleidsdocumenten en subsidieregelingen de intentie om subsidies resultaatgericht in te zetten. Beleidsdoelen zijn vastgelegd in nota's en programmabegrotingen, en in enkele gevallen zijn prestatie-indicatoren gekoppeld aan beoogde effecten. Slechts een klein aantal uitvoeringsregelingen verwijst expliciet naar beleidsnota's, en monitoring is alleen verplicht voor enkele grote instellingen. De doelen in het beleid zijn vaak te algemeen geformuleerd, waardoor het lastig is om op basis van verzamelde informatie conclusies te trekken over het effect van subsidies. Beleidsbijstelling op basis van deze informatie vindt slechts incidenteel plaats en is niet structureel ingebed.

Subsidieproces

1.14 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de inrichting en het algemene functioneren van interne processen voor subsidieverstrekking. Daarbij staan de volgende twee vragen centraal:

- *Hoe is de subsidieverstrekking rondom kunst en cultuur ingericht (deelvraag 5)?*
- *Hoe functioneert de subsidieverstrekking rondom kunst en cultuur in de praktijk (deelvraag 6)?*

In paragraaf 4.2 beschrijven we de procedurele en formele kaders voor het subsidieproces in het algemeen en specifiek rondom kunst en cultuur. Daarna beschrijven we wat in algemene zin het beeld is van het feitelijke functioneren van het subsidieproces. Dat doen we aan de hand van rapportages van de accountant en de verbeterinitiatieven in de organisatie.⁵⁵ In paragraaf 4.3 volgt een analyse. We reflecteren op de beoogde inrichting van het subsidieproces en waar de gemeente staat in voorgenomen plannen om knelpunten in het subsidieproces aan te pakken. We eindigen in paragraaf 4.4 met een toetsing aan de normen.

1.15 Beschrijving

1.15.1 Subsidieproces en verantwoordelijkheden in Asv en uitvoeringsregelingen

De gemeente Hengelo regelt in de Algemene subsidieverordening (Asv) 2022 het subsidieproces van aanvraag tot vaststelling. De Asv geldt voor alle gemeentelijke subsidies en legt procedurele stappen, termijnen en formele eisen vast. Daarbij verankert zij de rechten en plichten van gemeente en subsidieaanvrager/-ontvanger.

Procedurele en formele kaders in de Asv

In de Asv 2022 is de procedure voor het verstrekken van subsidies opgedeeld in de aanvraag, de verlening en verantwoording/vaststelling. De regels die de Asv 2022 leggen de basis voor de (wederzijdse) verantwoordelijkheden van de gemeente en de subsidieaanvrager/-ontvanger in het subsidieproces.

Aanvraag- en verantwoordingsinformatie

De aanvraag bevat gegevens over activiteiten, beoogde doelen en resultaten, hoe activiteiten daaraan bijdragen, in welke mate ze gericht zijn op gemeentelijke doelen, en een begroting met dekkingsplan.

Het college toetst de aanvraag aan beleidsmatige, juridische en financiële kaders en besluit tot weigering of verlening. Bij verlening worden subsidies tot € 7.500 direct of ambtshalve vastgesteld en uitbetaald. Vanaf € 7.500 is een aanvraag tot vaststelling met verantwoordingsinformatie vereist:

- € 7.500 – € 50.000: inhoudelijk en financieel verslag;
- € 50.000 – € 125.000: inhoudelijk en financieel verslag plus balans en subsidieverklaring;
- vanaf € 125.000: inhoudelijk en financieel verslag plus balans en controleverklaring.⁵⁶

De verantwoordingsvereisten gelden voor beide subsidiesoorten (jaarlijkse- en andere subsidies).

⁵⁵ In hoofdstuk 5 beschrijven we het feitelijk functioneren bij twee culturele kernvoorzieningen in het casusonderzoek.

⁵⁶ Bij een subsidieverklaring beoordeelt de accountant of de subsidie is besteed volgens de beschikking en of aan alle verplichtingen is voldaan. Een controleverklaring ziet op de gehele jaarrekening en omvat een diepgaand onderzoek naar cijfers en activiteiten, waardoor zij meer zekerheid biedt dan de gerichte toetsing van een subsidieverklaring. De gemeente stelt voor de subsidieverklaring jaarlijks een 'Controleprotocol subsidieverklaring gemeente Hengelo' vast.

Algemene en bijzondere verplichtingen

De subsidieontvanger meldt schriftelijk als activiteiten niet (tijdig/geheel) worden uitgevoerd of verplichtingen niet worden nageleefd. Een bijzondere verplichting is bijvoorbeeld dat de subsidieontvanger de sectorale Governance Code⁵⁷ onderschrijft en hierover in de jaarstukken rapporteert.

Aanvraag- en beslistermijnen

De termijnen voor aanvraag, besluit en vaststelling verschillen per subsidiesoort en -bedrag. Jaarlijkse subsidies moeten vóór het begrotingsjaar worden aangevraagd (uiterlijk 1 juni of 1 september van het voorafgaande jaar) met uiterlijk 31 december een besluit op de aanvraag. De andere subsidies zijn projectgericht en kennen flexibele aanvraagtermijnen en vragen van de gemeente een besluit binnen 13 weken. Uitvoeringsregelingen kunnen hiervan afwijken.

De Asv 2022 schrijft voor dat de beslissing op een subsidieaanvraag wordt vastgelegd in een gemotiveerde beschikking (artikelen 7 en 8). De beschikking vermeldt de gronden voor het besluit. Op grond van de Awb staat tegen zowel een afwijzing als een toekenning van subsidie bezwaar open.

Nadere regeling van het subsidieproces in subsidieregelingen

Naast het algemene subsidieproces in de Asv geven uitvoeringsregelingen aanvullende voorwaarden en verplichtingen voor de aanvraag en verantwoording/vaststelling van specifieke subsidies. Sommige regelingen bepalen binnen de kaders van de Asv afwijkende termijnen. Bijlage 3 geeft hiervan een overzicht voor de uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied.

1.15.2 Accountant over de interne beheersing van het subsidieproces

Vanaf 2020 tot heden constateert de accountant in opeenvolgende verslagen dat de gemeente moeite heeft om subsidies tijdig vast te stellen. In meerdere jaren bleven vaststellingen uit of vonden te laat plaats. Hij adviseert herhaaldelijk om achterstanden weg te werken en maatregelen te nemen die herhaling voorkomen. Daarbij dringt hij aan op een analyse van oorzaken, zoals capaciteitsproblemen of prioritering, en op gerichte investeringen om het proces structureel te verbeteren.

Daarnaast zijn in specifieke jaren aanvullende aandachtspunten benoemd:

- 2022: De accountant constateert dat bij subsidietoekenningen niet altijd duidelijk is vastgelegd of aan voorwaarden is voldaan. Hij adviseert om overwegingen en toetsing beter te documenteren, zodat besluiten navolgbaar zijn.⁵⁸
- 2023: Hij wijst op het gebrek aan aandacht voor tijdige vaststelling van subsidies. Hoewel verbeterplannen in beeld komen, ligt de prioriteit bij het wegwerken van achterstanden. Ook benadrukt hij het belang van strakke monitoring van verantwoording en tijdige aanlevering van informatie door instellingen. In het accountantsverslag stelt hij vast dat de achterstanden zijn ingelopen en dat is geïnvesteerd in het proces om nieuwe vertragingen te voorkomen. Tegelijkertijd benadrukt hij dat structurele borging van tijdigheid en procesverbetering noodzakelijk blijft.⁵⁹

⁵⁷ Diverse branches kennen een Governance Code, waarin eisen worden gesteld aan het bestuur van een organisatie. Instellingen die de Governance Code hanteren, moeten zich hieraan houden en over verantwoorden (pas toe of leg uit-principe).

⁵⁸ Boardletter 2022, 21 december 2022, p. 5.

⁵⁹ Accountantsverslag 2023, 5 juni 2024, p. 20.

- 2024: De accountant constateert dat de gemeente inzicht heeft in verbeteracties, maar dat doorvoering beperkt blijft. Achterstanden zijn weggewerkt, maar het risico op herhaling blijft bestaan. Daarnaast meldt hij een onrechtmatigheid: een subsidie van €0,4 miljoen is ten onrechte als subsidie verwerkt, terwijl het feitelijk om een inkoop ging.⁶⁰

1.15.3 Verbeterinitiatieven langs twee sporen

Mede naar aanleiding van de accountantscontroles zijn in de gemeentelijke organisatie twee verbetertrajecten gestart: het Verbeterplan subsidieverstrekking sociaal (juni 2022) en de memo Advies subsidieproces (januari 2024). We beschrijven hier de voornemens en opvolging ervan.

Voor het verbeterplan heeft het CMT opdracht gegeven tot “het ontwerpen van nieuwe subsidieprocessen, zonder onnodige verspillingen en de huidige knelpunten oplossen”.⁶¹ Dit voornemen is aangekondigd in de managementreactie op de management letter van de accountant aan B & W over de interim controle 2021.⁶² In dezelfde periode leidde een analyse van het accounthouderschap (in opdracht van het CMT) tot voorstellen voor meer regie: werken met accounthouders als centraal aanspreekpunt, een subsidiedesk voor procesbewaking en een CRM-systeem⁶³ om informatie per account te bundelen.⁶⁴

Verbeterplan subsidieverstrekking sociaal

In het Verbeterplan subsidieverstrekking sociaal is een overzicht opgenomen van 14 knelpunten. Samengevat ontbreekt het aan procesmonitoring, waardoor termijnen regelmatig niet worden gehaald. Verder is de dossiervorming niet altijd op orde, verloopt de uitbetaling kwetsbaar en legt het proces op piekmomenten een onevenredig hoge werkbelasting op medewerkers.⁶⁵

Vanuit een nieuw procesconcept (zie figuur 4.1) is een plan van aanpak voor het vervolg opgesteld. Dit plan bevat drie hoofdlijnen:

- structurele professionalisering: subsidie-expert aantrekken, ICT-systeem en e-loket voor aanvragers.
- standaardisatie van processen en documenten met een inwerkprogramma
- een eenduidige aanpak voor accountmanagement en sturing op maatschappelijke meerwaarde.

⁶⁰ Accountantsverslag 2024, 7 juni 2025.

⁶¹ Verbeterplan subsidieverstrekking sociaal, 14 juni 2022, p. 4.

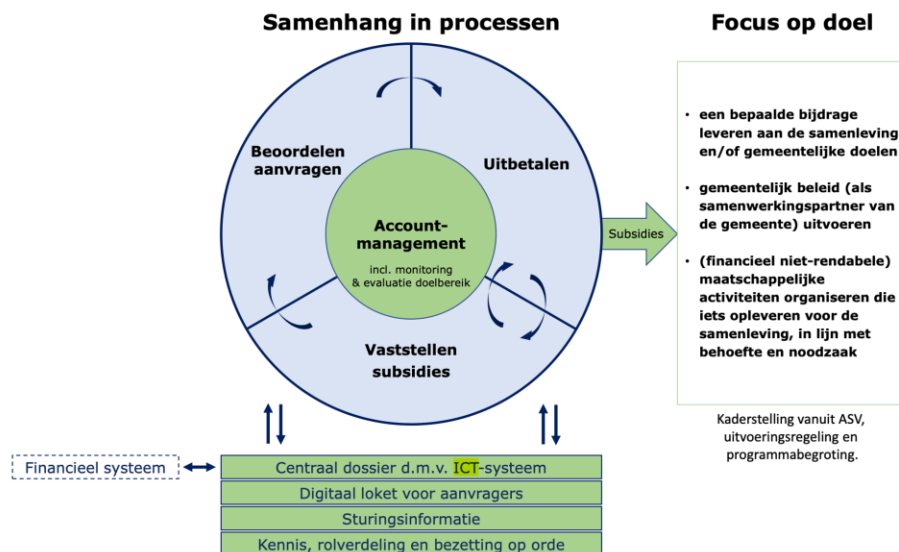
⁶² Informatie ontvangen vanuit gemeentelijke organisatie.

⁶³ Customer Relationship Management.

⁶⁴ Gemeente Hengelo, Verbetering accounthouderschap gesubsidieerde instellingen, 17 maart 2021.

⁶⁵ Verbeterplan subsidieverstrekking sociaal, 14 juni 2022, p. 4.

Figuur 4.1 Nieuw procesconcept



De raad is in juni 2022 via de Zomerbrief 2023-2026 geïnformeerd over de korte- en lange termijnoplossingen, inclusief een pm-post voor een ICT-systeem en e-loket.⁶⁶

Het huidige zaakstelsel Iris vormt een structurele bottleneck voor procesbewaking en dossiervorming. Iris is als zaak-/archiveringstelsel ongebruiksvriendelijk voor het aanleggen en bijhouden van subsidiedossiers. Het biedt geen functionaliteit voor termijnbewaking en is in brede zin niet geschikt als volgstelsel, waardoor monitoring persoonsafhankelijk blijft. Ook ontbreekt automatische koppeling: aanvragen en vaststellingen moeten handmatig worden verbonden, evenals de koppeling met het financiële stelsel. Dit maakt uitbetalingen kwetsbaar en het genereren van informatie arbeidsintensief.⁶⁷ Dit alles in combinatie met de beperkte personele capaciteit maakt ook dat structurele management- en beleidsinformatie niet voor handen is.

Begin 2023 is een start gemaakt met de uitvoering van het verbeterplan. Er zijn met externe projectleiders enkele *quick wins* gerealiseerd, zoals sjablonen voor subsidiebriefven en een inwerkdokument voor subsidiebehandelaars. Verdere structurele verbeteringen zijn uitgebleven, zo blijkt uit een memo van januari 2024.⁶⁸ Interviews bevestigen dit beeld.

Voor het accountmanagement bestaat sinds 2018 een Governance leidraad. Deze dient als hulpmiddel om het accounthouderschap van gesubsidieerde instellingen vorm te geven in afstemming op het maatschappelijk en financieel belang van een instelling. Met duidelijke afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe vaak er overleg plaatsvindt en hoe informatie wordt gedeeld. Sinds 2021 is bekend dat de leidraad onvoldoende wordt toegepast en aanpassing behoeft.⁶⁹

⁶⁶ Zomerbrief 2022-2026, 22-ZB-5.6 Professionalisering subsidieverstrekking, juni 2022.

⁶⁷ Om een indruk te geven: voor het subsidieregister is per actualisatie een week handmatig werk nodig.

⁶⁸ Memo Advies subsidieproces, van Concerncontrol aan CMT, januari 2024.

⁶⁹ Gemeente Hengelo, Verbetering accounthouderschap gesubsidieerde instellingen, 17 maart 2021.

Organisatiebrede aanpak

Nadat de accountant voor het derde jaar op rij achterstanden in de vaststelling van subsidies constateert⁷⁰, start begin 2024 een organisatiebrede aanpak. Dit vindt zijn oorsprong in de opdracht van het CMT om de achterstand weg te werken, wat lukt.⁷¹ Tegelijk wordt duidelijk dat problemen structureel zijn en onder meer verband houden met onduidelijkheid over het proces voor subsidies en het ontbreken van afspraken over rollen en verantwoordelijkheden.⁷² Het CMT stemt in met een organisatiebrede aanpak, waaronder een uniform basisproces, een proceseigenaar en datapunten voor procesbewaking.

Onder regie van Bedrijfsvoering (FAC) is in 2024 een uniform basisproces vastgesteld en opgenomen in het Proceshuis op intranet. Het omvat deelprocessen die per stap in schema zijn gezet met een toelichting op elke stap. Recent is onder begeleiding van een interne ICT-adviseur een marktverkenning gestart voor een systeem dat het subsidieproces en accountmanagement ondersteunt.

1.16 Analyse

1.16.1 Doorwerking tot nu toe

De verbeterinitiatieven langs twee sporen laten zien dat er beweging in de goede richting is. Met een basisproces voor subsidieverstreking op organisatieniveau en sjablonen voor beschikkingsbrieven is er een uniforme basis voor de uitvoering. Binnen het sociaal domein is in de professionalisering geïnvesteerd door de aanstelling van een procesondersteuner, die aanvragen bundelt, op volledigheid toetst en termijnen bewaakt. En door subsidiebehandelaars met een inwerkdocument te helpen om het subsidietraject op de juiste manier te doorlopen. Tegelijk blijkt uit gesprekken dat meerdere zaken nog aandacht behoeven. Het ontbreekt volgens gesprekspartners nog aan rolduidelijkheid; zo zijn er (nog) geen werkafspraken en werkinstructies over de betrokkenheid van juridische en financiële expertise (en indien van toepassing: vastgoed expertise). De (inrichting van de) afstemming blijft persoonsafhankelijk. De sjablonen voor beschikkingsbrieven worden nog beperkt gebruikt, wat betekent dat medewerkers er een eigen invulling aan geven. Tot het nieuwe systeem beschikbaar komt, zorgt het werken via zelfgemaakte overzichten een risico bij overdracht en piekbelasting.

Het Verbeterplan subsidieverstreking sociaal bevat het voorstel voor een eenduidige aanpak voor accountmanagement. Hier bleek in de organisatie veel behoefte aan. We hebben geen stappen in die richting aangetroffen. Gesprekken bevestigen dat regie op de subsidierelatie en het gesprek over maatschappelijke meerwaarde persoonsafhankelijk is.

1.16.2 Urgentie van verder verbeteren

De door de organisatie geïnventariseerde knelpunten zijn nog niet weggenomen en de aanpak ervan is urgent. Dit blijkt ook uit de meest recente accountantsrapportage: achterstanden in vaststelling zijn in 2023 ingelopen, maar zonder doorvoering in de eerste lijn blijft het risico op herhaling aanwezig. Er mist nog de borging, die nodig is voor een structureel rechtmatige en doelgerichte subsidieverstreking. Denk aan expliciete afspraken over rollen en verantwoordelijkheden, een ondersteunend ICT-systeem, het gebruik van sjablonen en andere ondersteunende instrumenten die de uitvoering. Ook het opstellen van

⁷⁰ Accountantsverslag 2022, juni 2023.

⁷¹ Accountantsverslag 2023, juni 2024.

⁷² Memo Advies subsidieproces, van Concerncontrol aan CMT, januari 2024.

een werkzame Governance-leidraad is van belang voor eenduidigheid in het accounthouderschap en versterking van het zakelijk partnerschap.⁷³ Zonder deze stappen blijft het risico bestaan dat verbeteringen tijdelijk effect hebben, maar niet leiden tot een bestendig proces. Dit risico is in meerdere gesprekken onderkend en expliciet benoemd.

1.17 Toetsing aan de normen

Norm 5a. Er is een subsidieproces vastgelegd waarbij de stappen in dit proces helder zijn georganiseerd.

Aan de norm wordt grotendeels voldaan. Het subsidieproces is formeel vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening (Asv) 2022, waarin de stappen duidelijk zijn beschreven. Daarnaast is voor de uitvoering op organisatieniveau een basisproces ontwikkeld dat medewerkers via intranet kunnen benaderen. Dit basisproces is opgedeeld in deelprocessen met een visuele weergave van alle stappen in de uitvoering. Er is per stap een korte toelichting, maar het ontbreekt het nog aan werkinstructies en deels ook aan standaarddocumenten om uniforme toepassing in de praktijk te borgen.

Norm 5b. Binnen het proces zijn de verantwoordelijkheden voor de subsidieaanvrager/-ontvanger en de gemeente eenduidig geregeld.

Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan. De Asv 2022 bevat een duidelijk overzicht van rechten en plichten per fase van het subsidieproces voor zowel de aanvrager als de gemeente. Dit omvat verplichtingen zoals het indienen van een correcte aanvraag, het tijdig beslissen en het aanleveren van verantwoordingsinformatie. Ook uitvoeringsregelingen vullen deze verantwoordelijkheden aan met specifieke eisen.

Het organisatiebrede basisproces voor subsidieverstreking heeft binnen het sociaal domein een verdere uitwerking gekregen. Er is in relatie tot de subsidieomvang een rol- en taakverdeling bepaald tussen de procesondersteuner en de accounthouder (op onder meer kunst- en cultuurgebied). Er zijn (nog) geen werkafspraken over de betrokkenheid van medewerkers van juridische, financiële en, indien van toepassing, de vastgoedafdelingen. Het ontbreken van dergelijke afspraken werkt een persoonsafhankelijke invulling in de hand. Dit beperkt de eenduidigheid in de uitvoering. Buiten het sociaal domein is de rol- en taakverdeling niet geformaliseerd.

Norm 6g. De gemeente slaat de aangeleverde verantwoordingsinformatie op een uniforme, ontsluitbare wijze op, zodat hieruit managementinformatie over de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie kan worden gegenereerd.

Aan de norm wordt niet voldaan. De gemeente Hengelo werkt met een zaakstelsel (Iris), waarin subsidieaanvragen en vaststellingen als aparte zaken worden geregistreerd. Er is een handmatige koppeling tussen de zaken nodig voor dossiervorming. Voor uitbetalingen is een handmatige koppeling nodig met het financiële stelsel (Key2Finance). De huidige ICT-infrastructuur ondersteunt geen uniforme

⁷³ Accounthouderschap is de regierol van de gemeente in de subsidierelatie: het bewaken van afspraken, het voeren van centrale regie en het inrichten van een gesprekscyclus op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Zakelijk partnerschap is een samenwerking op basis van wederzijdse verantwoordelijkheden, met afspraken over subsidievoorwaarden, prestaties en indicatoren, gericht op vertrouwen én duidelijke kaders (Kunst- en Cultuurnota 2021-2024, p.15-16).

opslag en ontsluiting van informatie. Dit maakt procesbewaking persoonsafhankelijk en het genereren van management- en beleidsinformatie omslachtig en tijdrovend.

Norm 7a. De gemeente genereert beleidsverantwoordingsinformatie die het mogelijk maakt de concrete doelen voor de verstrekking van de subsidies te toetsen.

Aan de norm wordt niet voldaan. De Asv 2022 verplicht subsidieaanvragers om bij de aanvraag informatie aan te leveren over de activiteiten, doelen, resultaten en de bijdrage aan gemeentelijk beleid. Ook bij de verantwoording moeten inhoudelijke en financiële gegevens worden overlegd, afhankelijk van het subsidiebedrag. Dit biedt in theorie aanknopingspunten om te toetsen of subsidies bijdragen aan concrete beleidsdoelen. In de praktijk blijkt echter dat de gemeente moeite heeft met het genereren van beleidsverantwoordingsinformatie. Het zaakstelsel Iris ondersteunt dit onvoldoende: er is geen volgsysteem, dossiers zijn incompleet, en informatie is moeilijk te ontsluiten. Monitoring is persoonsafhankelijk en het opstellen van overzichten, zoals het subsidieregister, vergt veel handmatig werk. Hierdoor ontstaat geen structurele, uniforme informatiebasis waarmee beleidsdoelen systematisch kunnen worden getoetst.

Norm 7b. De gemeente gebruikt de informatie over de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie om het overkoepelend beleid te beoordelen en bij te stellen.

Aan de norm wordt niet voldaan. De gemeente beschikt niet over een functionerend systeem of werkwijze om informatie over de doeltreffendheid van subsidieregels te gebruiken voor beleidsbijstelling. De norm wordt niet behaald.

Uitvoering en resultaten

1.18 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we op basis van casusonderzoek nog wat dieper in op de subsidievertrekking in de uitvoeringspraktijk. Daarbij staan de volgende twee deelvragen centraal:

- *Hoe functioneert de subsidieverstrekking rondom kunst en cultuur in de praktijk (deelvraag 6)?*
- *Wat zijn de resultaten van de ontplooiende activiteiten, hoe wordt dit gemeten en hoe wordt de effectiviteit van de subsidies beoordeeld (deelvraag 7)?*

Paragraaf 5.2 beschrijft hoe het subsidieproces is uitgevoerd rond de jaarlijkse subsidie 2023 aan respectievelijk de Bibliotheek Hengelo en Oyfo. We beginnen met een introductie van de beide instellingen. We vervolgen met een beschrijving van de uitvoeringspraktijk op basis van een dossieranalyse en geven daarna weer welk beeld de instellingen hier zelf van hebben. In paragraaf 5.3 vindt een analyse op de beschreven uitvoeringspraktijk plaats. We gaan in op de toepassing van het juridische kader, de aansluiting van subsidieafspraken op beleidsdoelen en het inzicht in de effectiviteit van de verstrekte subsidies. We eindigen in paragraaf 5.4 met een toetsing aan de normen.

1.19 Beschrijving

1.19.1 Introductie van de casussen

We hebben voor het casusonderzoek twee instellingen geselecteerd die in potentie aan diverse gemeentelijke doelen kunnen bijdragen, vanwege hun lokale worteling, brede maatschappelijke waarde en diverse aanbod.

Bibliotheek Hengelo is sinds 2024 onderdeel van Bibliotheek Twente, na een fusie met de bibliotheken van Hof van Twente en Oldenzaal (een vooral personele fusie, iedere bibliotheek heeft eigen financiering). In dit onderzoek kijken we naar de situatie in 2023, toen de bibliotheek nog zelfstandig opereerde. De Bibliotheek Hengelo vervult een brede maatschappelijke functie: zij biedt naast uitleen en leesbevordering ook programma's voor participatie, digitale vaardigheden en gelijke kansen. Culturele activiteiten, zoals lezingen en exposities, maken deel uit van het aanbod, vaak in combinatie met maatschappelijke thema's en samenwerking met andere culturele partners. De jaarlijkse subsidie van de gemeente Hengelo bedroeg in 2023 € 2.639.595, circa 79% van de totale begroting (€ 3,33 miljoen).

Oyfo is ontstaan uit een fusie van HEIM, CREA en Muziekschool Hengelo en combineert een Kunstenschool, een Techniekmuseum en een Kunstpodium. Sinds 2021 is de organisatie gevestigd in het Hazemeijercomplex. Oyfo heeft een cultureel én maatschappelijk profiel: kunst, erfgoed en techniek vormen de kern, maar de organisatie zoekt sinds 2025 ook actief verbinding met sociale opgaven, bijvoorbeeld via pilots rond eenzaamheid en armoede en samenwerking met amateurverenigingen. De jaarlijkse subsidie van de gemeente Hengelo bedroeg in 2023 € 1.984.500, ongeveer 56% van de totale begroting (€ 3,52 miljoen).

1.19.2 De uitvoering van het subsidieproces

De uitvoering van het subsidieproces volgt grotendeels de procedurele en formele kaders, zoals vastgelegd in de Asv en de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen. Het gaat in dit casusonderzoek om de uitvoering van het subsidieproces voor de verstrekking van de jaarlijkse subsidie

2023. In dat jaar was er sprake van een overgangssituatie: op de aanvraag en vaststelling was de Asv 2011 van toepassing, op de uitvoering en verantwoording/vaststelling de huidige Asv 2022. Waar we in deze paragraaf spreken over “de instellingen” bedoelen we de Bibliotheek Hengelo en Oyfo. De analyse van deze uitvoeringspraktijk volgt in paragraaf 5.2.

Overkoepelend beeld van de uitvoeringspraktijk

De uitvoering van het subsidieproces bij de Bibliotheek Hengelo en Oyfo is onderzocht op basis van de dossieranalyse en interviews. De casusbeschrijvingen zijn te vinden in bijlagen 4 en 5; we geven hier het overkoepelende beeld.

Voldoen aan procedurele en formele vereisten in het subsidieproces

Kader 5.1 toont per fase van het subsidieproces in hoeverre de Bibliotheek Hengelo en Oyfo aan procedurele en inhoudelijke vereisten hebben voldaan.

Kader 5.1 Visualisatie van de toepassing van de Asv en de uitvoeringsregeling Culturele Kernvoorzieningen

	Bibliotheek Hengelo	Oyfo
Aanvragen subsidie (instelling)		
Aanvraag binnen gestelde termijn	Binnen de verlenging tot 1 september ingediend. Uitstel ambtelijk verleend.	Binnen de verlening tot 15 juli ingediend. Uitstel ambtelijk verleend.
Aanvraag schriftelijk t.a.v. college (op papier of digitaal)	Digitaal t.a.v. accounthouder ingediend.*	Schriftelijk (digitaal) t.a.v. college ingediend.
Documenten compleet	Jaarplan, begroting, meerjarenbegroting (en eerder al: Meerjarenbeleidsplan) + indicatoren o.b.v. Culturele Model aangeleverd.	Meerjarenbeleidsplan (inclusief Meerjarenbegroting en indicatoren o.b.v. Culturele Waardemodel), Jaarplan en Meerjarenonderhoudsplan aangeleverd.
Informatie inhoudelijk compleet	Geen onderbouwing bijdrage van activiteiten aan doelen, geen relatie met gemeentelijke doelen.	Geen onderbouwing bijdrage van activiteiten aan doelen.
Verlenen subsidie (gemeente)		
Beslissing op subsidieaanvraag binnen gestelde termijn	Beschikking 22 december 2022 binnen termijn.	Beschikking 22 december 2022 binnen termijn.
Onderbouwing van beslissing op subsidieaanvraag	Onderbouwing op basis van ingediende stukken. Geen aandacht voor mate van gerichtheid op gemeentelijke doelen.	Onderbouwing op basis van ingediende stukken. Enige aandacht voor aansluiting op gemeentelijke doelen.
Eventueel verplichtingen aan subsidie verbinden	Vier verplichtingen opgenomen (activiteiten, monitoring, Governance Code, meldingsplicht).	Vier verplichtingen opgenomen (activiteiten, monitoring, Governance Code, meldingsplicht).
Eventueel beslissen over bevoorschotting	Voorschot in 12 maandelijkse termijnen.	Voorschot in twee halfjaarlijkse termijnen.
Informerende over wijze van verantwoorden	Beschikking vermeldt verantwoordingswijze en termijn (1 mei 2024).	Beschikking vermeldt verantwoordingswijze en termijn (1 mei 2024).
Uitvoering (instelling)		
Meldingsplicht	Geen situatie die aanleiding geeft tot meldingsplicht.	Geen meldingsplicht in termen van de Asv, wel brandbrief over tekort.
Verantwoorden subsidie (instelling)		
Aanvraag tot vaststelling binnen gestelde termijn	Ingediend op 28 mei 2024 (na 1 mei).**	Formeel uitstel tot 1 juni, op 31 mei binnen nieuwe termijn ingediend.
Aanvraag t.a.v. college	T.a.v. college ingediend.	Niet t.a.v. van college, maar bij accounthouder.
Documenten compleet	Jaarrekening, balans, controleverklaring, inhoudelijk verslag en indicatoren.	Jaarverslag inclusief bestuurlijke, inhoudelijke en financiële verantwoording.
Informatie inhoudelijk compleet	Geen rapportage Governance Code.	Niet navolgbaar: jaarplan en jaarverslag niet gespiegeld, rapportage over indicatoren verweven in jaarverslag.

Vaststellen subsidie (gemeente)		
Beslissing over vaststellingsaanvraag binnen gestelde termijn	Beschikking 24 september 2024 (na 13 weken).	Beschikking 20 december 2024 (na 13 weken, verlenging verleend).
Onderbouwing van beslissing op vaststellingsaanvraag	Beschikking benoemt uitvoering activiteiten en besteding subsidie.	Beschikking benoemt activiteiten en geeft positief beeld van organisatie.

Groen = voldaan Oranje = deels voldaan Rood = niet voldaan

* In het wederhoor is aangegeven dat de aanvraag standaard wordt ingediend t.a.v. het college, digitaal (via de accounthouder) en fysiek. Alleen voor 2023 is dit niet in het dossier aangetroffen.

** In het wederhoor is gebleken dat de bibliotheek Hengelo handelt naar de termijn van de Asv (1 juni), terwijl het college de termijn in de uitvoeringsregeling op 1 mei heeft gesteld.

Subsidierelatie

Om de subsidierelatie met de culturele kernvoorzieningen optimaliseren is een vaste cyclus van ambtelijke en bestuurlijke gesprekken ingericht.⁷⁴ We hebben in de subsidiedossiers over 2023 verslagen aangetroffen van de ambtelijke overleggen⁷⁵ en bestuurlijke overleggen (deels met annotaties).⁷⁶ De onderwerpen van gesprek volgen de jaarcyclus in de subsidieverstrekking (jaarstukken afgelopen subsidiejaar, begroting en jaarplannen voor komende subsidiejaar en de stand van zaken in de uitvoering van het lopende jaar).

Het subsidieproces en de subsidierelatie vanuit instellingsperspectief

We hebben met de instellingen over het subsidieproces en de subsidierelatie gesproken. Omdat de beelden en ervaringen van beide instellingen in grote lijnen overeenkomen, schetsen we een overkoepelend beeld.

Beide instellingen kennen de hoofdlijnen van het gemeentelijke kunst- en cultuurbeleid, maar ervaren de kunst- en cultuurnota als te algemeen om programmatisch richting te geven. Voor hun subsidieaanvraag vormen de eigen jaarplannen en begrotingen het vertrekpunt. De Bibliotheek legt vanuit haar profiel de nadruk op maatschappelijke functies zoals participatie, digitale vaardigheden en gelijke kansen. Daarnaast is er een beperkter cultureel aanbod zoals lezingen en exposities, vaak gekoppeld aan maatschappelijke thema's. Oyfo richt zich vanuit haar culturele profiel primair op kunst, erfgoed en cultuureducatie en zoekt steeds vaker verbinding met het sociaal domein, bijvoorbeeld via pilots rond eenzaamheid en armoede en projecten in samenwerking met amateurverenigingen.

De plannen van beide organisaties worden afgestemd met de gemeente. Beleidsdoelen uit de kunst- en cultuurnota spelen daarbij slechts een beperkte rol; gesprekken gaan vooral over de koers van de instellingen en hoe die aansluit bij bredere gemeentelijke opgaven. De indicatoren uit het Culturele Waardemodel, vastgelegd in de subsidiebeschikking, vormen de basis voor de verplichte rapportage over aantallen bezoekers, cursisten en samenwerkingen. Voor beide instellingen zijn deze indicatoren vooral een verantwoordingsinstrument; ze bieden weinig houvast voor interne sturing. Wel zoeken beide organisaties naar manieren om ze betekenisvoller te maken. Naast deze verplichte rapportage

⁷⁴ Annotatie bij agenda Bestuurlijk Overleg Gemeente – Oyfo d.d. 14 oktober 2021; d.d. 3 maart 2022; d.d. 24 november 2022.

⁷⁵ Van het ambtelijk overleg van 30 september 2024, gememoreerd in de beschikkingsbrief over de vaststelling van de subsidie 2023, is geen verslag in het subsidiedossier aangetroffen.

⁷⁶ Door directeurswisseling is er geen BO in juni 2023 geweest (Annotatie bij agenda BO 16 november 2023)

ontwikkelen zij aanvullende methoden om impact te monitoren: de Bibliotheek werkt met impactmanagement en een Theory of Change⁷⁷, Oyfo experimenteert met pilots voor sociale impact⁷⁸.

Het subsidieproces is formeel ingericht als een jaarlijkse cyclus van aanvraag, uitvoering en rapportage. Hieromheen zijn ambtelijke en bestuurlijke overleggen georganiseerd, aangevuld met informele contactmomenten (ook met raadsleden). Afstemming met de gemeente wordt belangrijk gevonden om wederzijdse verwachtingen te verduidelijken en richting te geven.

In de praktijk zoeken instellingen naar manieren om knelpunten te overbruggen. Oyfo vroeg in 2023 via een brandbrief aandacht voor financiële continuïteit vanwege oplopende energiekosten en huurverhoging; de gemeente verleende daarop een extra subsidie van €130.000.⁷⁹ De Bibliotheek investeerde in relatiebeheer door haar rol en maatschappelijke betekenis te presenteren aan een brede groep ambtenaren, om de verbinding met gemeentelijke opgaven te versterken. Beide voorbeelden illustreren hoe instellingen inspelen op uitdagingen in de subsidierelatie.

De samenwerking met de vaste accounthouder wordt sterk gewaardeerd. De instellingen ervaren dat opgebouwde werkrelaties en gedeelde kennis belangrijk zijn voor de invulling van het accounthouderschap en het ervaren partnerschap. Personele wisselingen in de tijdelijke vervanging (twee keer binnen twee jaar) zetten dit onder druk.

1.20 Analyse

Er zijn twee typen indicatoren: prestatie-indicatoren voor de monitoring van beleidsresultaten vastgelegd in de Kunst- en cultuurnota en indicatoren verweven met de subsidiesystematiek. De prestatie-indicatoren in de kunst- en cultuurnota zijn gekoppeld aan de speerpunten van het beleid (zie de laatste kolom in bijlage 2 van dit rapport). De indicatoren in de subsidiesystematiek spreken de gemeente en de instelling af op basis van het Culturele Waardemodel (zie kader 3.2 in hoofdstuk 3).

1.20.1 Samenhang tussen beleid, regeling en uitvoering

Een van de doelstellingen in de Kunst- en cultuurnota is dat culturele organisaties en instellingen in staat zijn om vanuit een eigen, uniek profiel een waardevolle bijdrage te leveren aan de kunst- en cultuursector van Hengelo. De gemeente wil dat onder meer bereiken via de doorontwikkeling van culturele kernvoorzieningen (speerpunt 1). Het subsidiëren van de culturele kernvoorzieningen is onderdeel van wat de gemeente daarvoor onderneemt; het betreft de jaarlijkse subsidie. Het beoogde effect daarvan is “dat de toekomstbestendigheid van de culturele kernvoorzieningen wordt verzekerd en zij hun artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit duidelijker laten zien”. De gemeente verbindt hieraan een deze prestatie-indicator: “culturele kernvoorzieningen zijn financieel gezond en tonen jaarlijks aan wat hun productie/output, publieksbereik, positie in samenleving en erkenning activiteiten is”. Dit zijn de vier kwaliteitsgebieden voor het maken van prestatieafspraken over de artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke prestaties van instellingen (zie kader 3.2 in hoofdstuk 3). De instellingen leveren daarvoor zelf verplicht indicatoren aan.

⁷⁷ Een Theory of Change maakt zichtbaar hoe activiteiten bijdragen aan maatschappelijke effecten. Impactmeting toetst of die effecten worden bereikt. Deze aanpak is sterk in opkomst en wordt door landelijke en provinciale bibliotheekorganisaties ondersteund.

⁷⁸ Oyfo onderzoekt bijvoorbeeld via Studio 15 hoe sociale impact, zoals jongerenparticipatie, zichtbaar en meetbaar kan worden gemaakt.

⁷⁹ Het bedrag is toegekend op basis van de Asv 2022 en de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen 2023. De raad heeft door vaststelling van de Zomernota 2024–2028 ingestemd met de incidentele dekking.

Met de rapportage over de indicatoren gebaseerd op het Culturele Waardemodel, kan de gemeente vaststellen dát instellingen hun productie/output, publieksbereik, positie en erkenning aantonen. Maar zonder verdere normering is niet objectief vast te stellen of het beoogde effect wordt bereikt, dat zij hun kwaliteit “duidelijker laten zien”. Evenmin is vast te stellen in hoeverre “een waardevolle bijdrage aan de kunst- en cultuursector” wordt gerealiseerd. Doordat onduidelijk is wat als “waardevol” kwalificeert, weten we ook niet of productie/output, publieksbereik, positie en erkenning daarvoor de relevante en dekkende indicatoren zijn. Deze aspecten leveren waarschijnlijk wel een deel van wat als waardevolle bijdrage aan de kunst- en cultuursector kan worden benoemd, maar de mate waarin is niet vast te stellen.

De beleidsdoelstellingen krijgen geen expliciete doorvertaling naar de beschikkingen. Er staat niet benoemd aan welke gemeentelijke doelen de subsidiëring van de instelling moet bijdragen. De instellingen worden verplicht om de activiteiten in hun jaarplan uit te voeren. Hoe deze bijdragen en doelen en resultaten van de instellingen en in welke mate zij gericht zijn op gemeentelijke doelen speelt niet of nauwelijks een rol in de subsidieverlening. Daarmee is de inhoudelijke sturing die nodig is om de subsidieverlening te verbinden met het cultuurbeleid alleen impliciet. De rapportages over de indicatoren zijn rijk aan informatie. Maar zonder heldere koppeling aan doelen en normen, biedt het alleen een basis voor een gesprek over trends en ontwikkelingen. Zo ontstaat formeel een keten van beleid naar verantwoording, maar inhoudelijk blijft zij onvoldoende om beleidsdoelen toetsbaar te maken.

Naast de doorvertaling van beleid naar uitvoering, zien we ook dat de Asv geen sluitende keten vormt. Artikel 5 lid 2 verplicht instellingen bij de aanvraag te beschrijven hoe activiteiten bijdragen aan hun eigen doelen en resultaten en in welke mate zij bijdragen aan gemeentelijke doelen. Deze informatie vormt de basis voor de beschikking. Bij de eindverantwoording ontbreekt echter een vergelijkbare verplichting: artikel 16 vraagt niet om een beschrijving van bereikte resultaten, maar om inzicht in uitvoering en besteding. Daarmee is er geen gesloten cirkel in de sturing op doeltreffendheid van aanvraag tot vaststelling. Een goede toets op doelgerichtheid bij de aanvraag, biedt zonder verantwoording over doelbereik geen basis voor uitspraken over de doeltreffendheid van beleid en regelingen.

1.20.2 Uitvoering en resultaten

Meten van de resultaten

Zoals eerder in deze analyse is toegelicht, vormt het Culturele Waardemodel de basis voor de indicatoren die bij de subsidiebeschikking als bijlage zijn opgenomen. Instellingen moeten hierover rapporteren om aan de verantwoordingsverplichting te voldoen. De beschikking stelt expliciet dat het jaarverslag inzicht moet geven in de uitvoering van activiteiten en de bereikte resultaten.

Bibliotheek Hengelo en Oyfo passen deze systematiek op verschillende manieren toe. Beide instellingen voldoen aan de eisen van de beschikking: zij geven inzicht in de uitvoering van activiteiten uit het jaarplan en koppelen dit aan resultaten. De Bibliotheek doet dit het meest gestructureerd per programmalijn en levert daarnaast een aparte indicatorenrapportage met trendreeksen over uitleningen, activiteiten, deelnemers en gebruik van voorzieningen zoals het Oefenplein en IDO. Oyfo presenteert de informatie geïntegreerd in het jaarverslag, verweven met beschrijvingen van activiteiten en bereikcijfers, zoals bezoekers van het Techniekmuseum en inschrijvingen bij de Kunstenschool. In beide gevallen vindt afstemming plaats over de formulering van indicatoren, bijvoorbeeld wanneer een indicator niet uitvoerbaar blijkt.

De indicatoren zijn vooral kwantitatief: aantallen bezoekers, deelnemers, activiteiten en enkele procesgegevens zoals samenwerkingen. Daarmee ontstaat inzicht in wat is gedaan en wie is bereikt, maar niet in welke mate dit bijdraagt aan beleidsdoelen. Dat wringt met de bedoeling van de subsidiesystematiek in de Algemene subsidieverordening (artikel 5, lid 2, onder b): subsidie moet worden verleend voor activiteiten die bijdragen aan het realiseren van doelen en resultaten van instellingen én gericht zijn op gemeentelijke beleidsdoelen. Zonder streefnormen of outcome-indicatoren blijft die koppeling grotendeels impliciet.

Gerealiseerde resultaten

De jaarverslagen van Bibliotheek Hengelo en Oyfo geven inzicht in bereikte resultaten, vooral in kwantitatieve zin. Voorbeelden zijn het gebruik van het Oefenplein en IDO, effecten van *Digisterker* (zoals zelfstandig werken met MijnOverheid), bezoekersaantallen van het Techniekmuseum, inschrijvingen bij de Kunstenschool en deelname aan samenwerkingsprojecten zoals *Maestro*. Op basis van deze gegevens kan worden vastgesteld dat beide instellingen een breed publiek bedienen en een groot aantal activiteiten realiseren, maar de maatschappelijke effecten en doelbereik blijven grotendeels buiten beeld.

De bijlage bij de beschikking benoemt indicatoren aan de hand waarvan de voortgang op vier gebieden moet worden gemonitord (programmering, publieksbereik, positie en erkenning). Dit geeft een formeel kader voor verantwoording, maar de indicatoren meten vooral aantallen en bereik. Daardoor ontstaat een beeld van omvang en uitvoering, maar niet van de mate waarin deze resultaten bijdragen aan de doelen uit het jaarplan of aan gemeentelijke beleidsdoelen. Bij de Bibliotheek is die relatie beter zichtbaar door de programmastructuur (zie bijlage 6); bij Oyfo blijft zij impliciet.

Het Culturele Waardemodel wordt gebruikt om instellingen te laten rapporteren over artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke aspecten en vormt een basis voor het gesprek met de gemeente. Het biedt daarmee enige verantwoording richting college en raad, maar geeft geen structureel inzicht in de mate waarin subsidies bijdragen aan beleidsdoelen. Voor sturing op impact zijn aanvullende elementen nodig, zoals normen, outcome-indicatoren en kwalitatieve informatie over effecten.

Beoordeling van de effectiviteit van de subsidies

In het eerste deel van deze analyse is vastgesteld dat de beoordeling van effectiviteit in Hengelo vooral kwantitatief is ingericht: de nadruk ligt op aantallen en bereik, niet op de mate waarin gemeentelijke beleidsdoelen worden gerealiseerd. De casussen bevestigen dit beeld.

Uit de interviews komt naar voren dat gesprekken met de gemeente vooral gaan over uitvoering en financiën. Effectiviteit wordt niet systematisch gemeten. De Bibliotheek experimenteert met impactmanagement en *Theory of Change* bij grotere programma's. Oyfo monitort sociale impact in projecten zoals Studio15, en zoekt daarnaast naar een goede methode voor structurele, organisatiebrede monitoring van de impact. Deze initiatieven van de Bibliotheek en Oyfo zijn aanvullend en niet ingebed in de gemeentelijke verantwoordingscyclus.

De huidige systematiek maakt de beoordeling van effectiviteit afhankelijk van interpretatie in ambtelijke gesprekken, in plaats van op meetbare criteria. Dit sluit aan bij de constatering uit het eerste deel van de analyse: de beleidsmatige koppeling tussen activiteiten, resultaten en gemeentelijke doelen ontbreekt grotendeels. Beide instellingen geven aan dat de verantwoordingsinformatie vooral kwantitatief is en dat

een structurele aanpak voor het meten van impact nog in ontwikkeling is. De modellen daarvoor werken (Balanced Scorecard en Theory of Change met impactmanagement) sluiten niet één-op-één aan op de gemeentelijke verantwoordingsvereisten.

In de praktijk probeert de gemeente het ontbreken van een gesloten keten deels te ondervangen door in beschikkingen aanvullende eisen op te nemen. Zo moet het jaarverslag laten zien hoe activiteiten zijn uitgevoerd en wat ermee is bereikt. Bij de Bibliotheek is dit grotendeels opgenomen; bij Oyfo is de aansluiting tussen jaarplan en jaarverslag beperkt, waardoor inzicht in doelbereik ontbreekt.

Daarnaast verplicht de uitvoeringsregeling culturele kernvoorzieningen tot monitoring op indicatoren uit het Culturele Waardemodel. Deze indicatoren leveren gegevens op over programmering, publieksbereik, positie en erkenning, maar zijn niet gekoppeld aan doelen en niet genormeerd. Daardoor bieden ze geen basis om de effectiviteit van de subsidie vast te stellen.

Procedurele naleving

Op hoofdlijnen wordt voldaan aan procedurele eisen, maar er zijn onvolkomenheden. Subsidieaanvragen zijn niet altijd (navolgbaar) binnen de gestelde termijn ingediend en beslistermijnen voor vaststelling zijn overschreden. Uitstel voor verantwoording is niet uniform vastgelegd. Beschikkingen zijn meer procedureel dan inhoudelijk onderbouwd. Ambtelijke overleggen zijn niet altijd gedocumenteerd, vooral in periodes van vervanging van accounthouders. Positief is dat de reguliere accounthouder in 2023 systematisch en consistent werkte, wat knelpunten deels compenseerde.

Structurele knelpunten in de subsidierelatie

De werking van het subsidieproces wordt niet alleen bepaald door formele regels en indicatoren, maar ook door structurele factoren die de uitvoering beïnvloeden. De jaarlijkse cyclus sluit slecht aan op de planning- en controlcycli van zowel gemeente als instellingen, waardoor standaard uitstel nodig is. Instellingen geven aan behoefte te hebben aan meerjarige afspraken voor stabiliteit en vermindering van administratieve lasten. Daarnaast is de continuïteit van de subsidierelatie kwetsbaar door wisselingen van accounthouders en andere sleutelfiguren. De praktijk laat zien dat de kwaliteit van afstemming sterk afhankelijk is van individuele inzet en kennis. Tot slot zijn culturele kernvoorzieningen gevoelig voor externe kostenstijgingen en onvoorziene omstandigheden, wat hun financiële positie onder druk zet en de afhankelijkheid van aanvullende gemeentelijke steun vergroot.

1.21 Toetsing aan de normen

Norm 6a. De subsidieverordening wordt (en eventuele regelingen worden) volledig en consistent toegepast op de subsidiebeschikkingen.

Aan de norm wordt grotendeels voldaan. De subsidieverordening en uitvoeringsregeling worden op hoofdlijnen op de subsidiebeschikkingen toegepast. Wel zijn er in de uitvoering wat procedurele onvolkomenheden, zoals het niet navolgbaar binnen de gestelde termijn indienen en overschrijding van beslistermijnen voor vaststelling. Dit maakt dat de regels niet volledig en consistent zijn toegepast, maar het doet inhoudelijk geen afbreuk aan de verlenings- en vaststellingsbeschikkingen.

Norm 6c. Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en de subsidieontvanger over te leveren prestaties en de besteding van de subsidie.

Aan de norm wordt beperkt voldaan. De gemeente legt in de subsidiebeschikkingen vast dat instellingen de activiteiten moeten uitvoeren zoals opgenomen in hun meerjarenbeleidsplannen en jaarplannen. Daarmee maakt zij afspraken over uitvoering, maar benoemt niet zelf welke activiteiten met de subsidie worden ondersteund en aan welke gemeentelijke doelen deze moeten bijdragen. De instellingen formuleren hun eigen strategische doelen en activiteiten. Bij de Bibliotheek blijft de relatie met gemeentelijke beleidsdoelen impliciet. Oyfo beschrijft in een apart hoofdstuk hoe zij wil bijdragen aan gemeentelijke speerpunten, maar deze beschrijving staat los van haar eigen strategische doelen en activiteiten. Hierdoor zijn afspraken over prestaties aanwezig, maar niet expliciet gekoppeld aan gemeentelijke beleidsdoelen.

Norm 6b. De geformuleerde doelen/prestaties in de beschikking om subsidie te verlenen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd en staan in samenhang met de doelen van het cultuurbeleid en de regels voor het verlenen van subsidie.

Aan de norm wordt beperkt voldaan. De mate waarin doelen specifiek zijn geformuleerd verschilt per instelling. De Bibliotheek benoemt brede maatschappelijke opgaven zoals geletterdheid en participatie, maar zonder concrete omschrijving van het beoogde effect of doelgroep. Oyfo formuleert zes strategische doelen die de artistieke en maatschappelijke waarde van de organisatie typeren, maar ook deze blijven abstract en algemeen. In beide gevallen ontbreekt een duidelijke afbakening van wat precies bereikt moet worden, voor wie, en in welke context.

De mate van meetbaarheid is eveneens beperkt. Voor meetbare doelen is nodig dat indicatoren worden gekoppeld aan concrete doelstellingen, inclusief streefwaarden, peiljaar en eventueel kwalitatieve normen. In de plannen van beide instellingen ontbreken deze elementen grotendeels. Indicatoren worden wel benoemd, maar niet systematisch verbonden aan hun eigen doelen, noch aan gemeentelijke beleidsdoelen. Ze worden vooral gebruikt voor beschrijvende rapportage, zoals aantallen activiteiten, deelnemers en bezoekers, en niet als toetsbare maatstaven voor het realiseren van doelstellingen. Daardoor ontbreekt een consistente uitwerking van prestatieafspraken met meetbare doelstellingen.

Norm 6d. De gemeente zorgt ervoor dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie aanleveren over geleverde prestaties en de besteding van middelen conform de eisen die daaraan bij de subsidieverlening zijn gesteld.

Aan de norm wordt voldaan. De gemeente stelt in de Asv en uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen eisen aan de verantwoordingsinformatie, die bij de toekenning van de beschikking inhoudelijk nader zijn gespecificeerd. Inhoudelijk zijn er enkele onvolkomenheden. Hoewel de Bibliotheek de Governance Code Cultuur toepast, bevat het jaarverslag hierover niet de vereiste verantwoording. De slechte aansluiting van het jaarverslag van Oyfo op de jaarplannen, maakt de uitvoering van activiteiten moeilijk te controleren.

Norm 6e. De gemeente controleert of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed en of prestaties conform afspraak zijn geleverd.

Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan. De gemeente beoordeelt de verantwoordingsdocumenten en bespreekt ze met de instelling in ambtelijke overleggen. Bij de Bibliotheek is dit goed gedocumenteerd. Bij Oyfo is het ambtelijke overleg gememoreerd in de beschikking, maar ontbreekt een verslag in het

subsidiedossier. De beoordeling van prestaties mist een systematische toetsing aan vooraf gestelde doelen.

Norm 6f. De gemeente stelt de subsidie vast op basis van de aangeleverde verantwoordingsinformatie en benoemt daarbij hoe met de geleverde prestaties is bijgedragen aan de gemeentelijk doelen voor cultuur.

Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan. De gemeente stelt de subsidie vast op basis van de ingediende verantwoordingsinformatie en bevestigt in de vaststellingsbeschikkingen dat de activiteiten zijn uitgevoerd en de middelen zijn besteed. Maar er wordt niet expliciet benoemd hoe de geleverde prestaties bijdragen aan de gemeentelijke doelen. De relatie tussen prestaties en beleidsdoelen blijft impliciet en wordt niet inhoudelijk uitgewerkt.

Raad

1.22 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt hoe de gemeenteraad van Hengelo eraan bijdraagt dat de gemeente zorg draagt voor een doeltreffende subsidieverstrekking. De volgende deelvraag staat daarbij centraal:

Op welke wijze geeft de raad op kunst- en cultuurgebied invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het subsidiebeleid en de uitvoering ervan (deelvraag 8)?

In paragraaf 6.2 beschrijven we hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in de onderzoeksperiode heeft ingevuld. Paragraaf 6.3 geeft hierop een analyse en paragraaf 6.4 bevat een toetsing aan de normen.

1.23 Beschrijving

1.23.1 Wijze waarop raad kaders heeft gesteld

De raad stelt kaders via de subsidieverordening, de beleidsbegroting en beleidsnota's. We zijn daar in dit rapport al op diverse plaatsen op ingegaan:

- Algemene subsidieverordening 2022 (zie § 3.2.1)
- Subsidieplafonds in de beleidsbegroting (zie § 3.2.2)
- Kunst- en Cultuurnota 2021–2024 (zie § 3.2.3)

De raad heeft de Kunst- en cultuurnota 2021–2024 op 29 september 2021 vastgesteld en bij besluit van 6 november 2024 de looptijd tot en met 2026 verlengd.⁸⁰ De raad is op meerdere momenten en diverse manieren bij de voorbereiding van deze nota betrokken geweest.⁸¹ Daarbij heeft de raad actief gestuurd op uitgewerkte programmalijnen met aandacht voor de toetsing van de beleidsresultaten. Als direct gevolg van deze politieke wens⁸² zijn in de nota prestatie-indicatoren opgenomen en jaarlijkse onderzoeken met een schriftelijke en mondelinge terugkoppeling naar de raad in het vooruitzicht gesteld⁸³.

De raad heeft de Algemene subsidieverordening 2022 in zijn vergadering van 23 november 2022 vastgesteld. Daaraan vooraf ging een presentatie in de Politieke Markt, waar een aantal verhelderende vragen zijn gesteld.

Bij de behandeling van de beleidsbegroting 2023-2026 heeft de raad de subsidieplafonds vastgesteld, waarbij niet is afgeweken van de bedragen die onder voorbehoud in de uitvoeringsregelingen waren opgenomen.

⁸⁰ De gemeenteraad heeft bij de begrotingsbehandeling op 6 november 2024 ingestemd met het voorstel tot de verlenging van de Kunst- en cultuurnota tot met 2026 (zaaknummer 3802794). Het voorstel is toegelicht in de Zomernota 2024-2028 (paragraaf 5.1.1 en 24-FP-5.9 Tussenrapportage Kunst- en cultuurnota) en de Beleidsbegroting 2025-2028 (paragraaf 5.2.5).

⁸¹ Raadsbrief 'Bespreking aangepaste kunst- en cultuurnota 2021-2024', zaaknummer 3232096, 30 april 2021; Raadsadvies 'Vaststellen kunst- en cultuurnota 2021-2024', zaaknummer 3290865.

⁸² Raadsbrief Bespreking aangepaste kunst- en cultuurnota 2021-2024, zaaknummer 3232096, 30 april 2021, bijlage 3.

⁸³ De onderzoeken in 2022 en 2023 zouden in samenwerking met Kennispunt Twente worden opgepakt door het Inwonerspanel te bevragen en door kwalitatief en kwantitatief onderzoek te doen bij de culturele (kern)voorzieningen, commissie, belangenverenigingen en de raad. Elke peiling zou leiden tot een tussenrapportage. Met een informatieve bijeenkomst zou de raad jaarlijks worden geïnformeerd, onder meer over diverse samenwerkingen en de toepassing van het Culturele Waardemodel.

De raad heeft met de vaststelling van de Zomerbrief 2022-2025 (24 juni 2022) ingestemd met een pm-post voor lange termijn lange termijn verbeterplannen voor ICT-oplossingen in het subsidieproces (22-ZB-5.6 Professionalisering subsidieverstrekking).

1.23.2 Informatievoorziening en controle

De raad ontvangt structureel informatie voor zijn controlerende rol. Het gaat om:

- Beleidsbegroting en jaarstukken met subsidieplafonds en uitgaven per regeling (zie § 4.2.1).
- Het openbaar subsidieregister met een overzicht van verstrekte subsidies en ontvangers, halfjaarlijks geactualiseerd (zie § 2.2.4).
- Accountantsrapportages (zie § 4.2.2).

De raad krijgt hiermee inzicht in financiële kaders en in de rechtmatigheid en interne beheersing van het subsidieproces.

Vergelijking van cijfers in het subsidieregister en de jaarstukken laat verschillen zien (zie tabel 6.1). Het is niet eenduidig zichtbaar waar de uitgaven al dan niet sporen met de vastgestelde financiële kaders.

Tabel 6.1: Subsidie-uitgaven in 2023 zoals opgenomen in de jaarstukken en het subsidieregister

Uitvoeringsregeling	Jaarstukken 2023	Subsidieregister 2023 (Q4)
Culturele initiatieven	33.948	32.458
Culturele kernvoorzieningen	8.292.389	7.632.704
Beeldende kunst	38.842	45.842

Op basis van de jaarstukken 2023 constateren we bij twee regelingen een overschrijding van het subsidieplafond (Culturele Initiatieven en Schouwburg Hengelo). Verder blijkt dat tussen regelingen met middelen is ‘geschoven’ (zie tabel 6.2). Budgetten zijn gekoppeld aan regelingen. Dat deze in de P&C-documenten als totaal som worden gepresenteerd in relatie tot de subsidiesoort, doet daar niet aan af. Ook in onze gesprekken is hierover opgemerkt dat middelen vanuit de ene regeling niet voor een andere regeling mogen worden gebruikt.

Tabel 6.2: In afwijking van subsidieplafond uitgekeerde subsidies in 2023⁸⁴

	Begroot 2023	Plafonds 2023	Uitgekeerd 2023
Cultuur lokaal- regelingen voor incidentele projecten	96.590	96.590	98.313
Culturele Initiatieven	20.124		33.948
Podiumbudget	22.101		10.000
Stimuleringsbudget BKV	54.365		54.365
Uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen	8.147.802	8.147.802	8.292.389
Bibliotheek Hengelo	2.639.595		2.639.595
Oyfo	1.984.501		1.984.501
Schouwburg Hengelo	2.220.736		2.365.323
Poppodium Twente	1.302.970		1.302.970

⁸⁴ Tabel 6.2 is samengesteld op basis van de Beleidsbegroting 2023-2026 en de Jaarstukken 2023. Begrote bedragen en subsidieplafond zijn opgenomen volgens de cijfers van de Beleidsbegroting (p. 198-199) en uitgekeerde bedragen volgens de cijfers in de Jaarstukken (p. 172).

De raad ontvangt incidenteel informatie via raadsbrieven en politieke markten. De raadsbrieven geven voornamelijk context bij beleidskeuzes, zoals de inzet van coronamiddelen, huisvesting van het kunstpodium en samenwerking tussen amateurkunst en kernvoorzieningen. Raadsbrieven gaan incidenteel specifiek in op de subsidieverstrekking in beleid of uitvoering.⁸⁵ Politieke markten bieden gelegenheid tot toelichting en gesprek met grote gesubsidieerde instellingen, zoals de Schouwburg en Oyfo. Met de tussenrapportage Kunst- en cultuurnota heeft het college de raad over de beleidsuitvoering geïnformeerd. De nota geeft geen inzicht in de doeltreffendheid van het verstrekken van kunst- en cultuursubsidies.

De raad stelt ook zelf schriftelijke vragen over de uitvoering van het kunst- en cultuurbeleid, zoals de invloed van de hogere energiekosten op de toegankelijkheid van cultuur of keuzes met betrekking tot de kunstcollectie. Er zijn geen raadsvragen over de doeltreffendheid van de kunst- en cultuursubsidies.⁸⁶ Het uitblijven van evaluaties en mondelinge en schriftelijke terugkoppelingen daarover aan de raad, toegezegd in de kunst- en cultuurnota, heeft niet tot raadsvragen geleid. Opmerkingen van de accountant over achterstanden in de subsidievaststelling en het belang van structurele borging bij de bespreking van de gemeentelijke jaarstukken 2022 en 2023 heeft niet tot vragen uit de raad.⁸⁷ De raad lijkt erop te vertrouwen dat het college zorgt voor het inlopen van de achterstanden en dat de accountant daarop toeziet. Daarmee blijft de raad in een reactieve rol.

De raad heeft met moties en amendementen gestuurd op inhoudelijke beleidskeuzes, zoals met de moties over samenwerking amateurkunst en kernvoorzieningen en over de beiaard. De raad heeft, weliswaar buiten de periode van dit onderzoek, met de motie voor een openbaar subsidieregister (2018) gestuurd op transparantie van subsidie-uitgaven. Bij de Zomernota 2023-2026 heeft de raad ingestemd met een pm-post voor ICT-investeringen om de subsidieverstrekking te professionaliseren. Het raadsvoorstel dat hierbij werd aangekondigd, heeft de raad nog niet ontvangen. In de gesprekken is aangegeven dat naar aanleiding van de marktverkenning een programma van eisen wordt opgesteld. Pas daarna kan worden bepaald welke investeringen moeten worden gedaan en of daarvoor aanvullend budget nodig is vanuit de raad.

Uit het casusonderzoek is gebleken dat de raad, naar aanleiding van een brandbrief over financiële continuïteit, met een extra subsidie voor Oyfo van € 130.000 heeft ingestemd. Dit gebeurde via een besluit in de Zomernota 2024-2027 en is daarmee een vorm van incidentele bijsturing op uitvoering (24-FP-5.10 Oyfo compensatie 2023). Tijdens de behandeling van de beleidsbegroting 2026-2029 is motie Versterking financiële positie Oyfo (C01-M12) met meerderheid van stemmen aangenomen. De motie regelt een extra bijdrage van €125.000 per jaar (2026 en 2027) en heeft als uitgangspunt dat de subsidie moet bijdragen aan beleidsdoelen (zonder nadere specificering).

⁸⁵ Bijvoorbeeld de raadsbrieven over de Openstelling regeling presentatie beeldend kunst (3742676, 9 juli 2024) en de Subsidievertrekking presentatie beeldende kunst (zaaknummer 3426276, 22 juni 2022).

⁸⁶ Overigens hebben we wel iets in deze richting aangetroffen, namelijk (vervolg)vragen naar de bereidheid van het college om besluiten en beleid van de gemeente Hengelo met betrekking tot de fusie en huisvesting van Oyfo te evalueren. Het college heeft hierop gereageerd met een informerende brief (zaaknummer 3662703) die onder ander ingaat op de eindverantwoording over verstrekte subsidies en op bereikcijfers.

⁸⁷ Politieke Markt 20-06-2023 en Politieke Markt 18 juni 2024.

1.24 Analyse

1.24.1 Invulling van de kaderstellende rol

De raad heeft met de subsidieverordening ingestemd met criteria om bij de verlening van subsidies te beoordelen of aanvragen bijdragen aan gemeentelijke doelen. Bij de vaststelling ontbreekt echter een vergelijkbare toets: subsidieontvangers hoeven niet te rapporteren over de bijdrage aan deze doelen. Daardoor blijft de beoordeling beperkt tot de vraag of activiteiten zijn uitgevoerd, niet of zij het beoogde effect hebben bereikt. Daardoor ontstaat geen 'gesloten cirkel' tussen verlening, uitvoering en verantwoording van subsidies.

Met de vaststelling van de Asv heeft de raad ook ingestemd met vertrouwen en deregulering als uitgangspunten voor de subsidieverstreking. Bij de wijzing in 2022 is vanuit deze uitgangspunten gekozen voor een subsidieverklaring bij de verantwoording van subsidies tussen €50.000 en €125.000. Daarmee is er een onafhankelijk oordeel van de accountant over de naleving van afspraken vanuit de subsidiebeschikking, maar niet over bredere aspecten zoals de financiële positie en continuïteit van de organisatie zoals (bij een controleverklaring). Dit past bij de keuze voor deregulering en vertrouwen, die de financiële en administratieve lasten beperkt (ook voor de gemeente). Belangrijk is wel dat dit het de informatiepositie van de gemeente en daarmee ook die van de raad raakt.

In de voorbereiding van de kunst- en cultuurnota heeft de raad, zoals gezegd, gezorgd dat er prestatie-indicatoren en evaluatievoornemens in de nota zijn opgenomen. Tegelijkertijd heeft de raad ingestemd met breed geformuleerde doelen en slecht aansluitende prestatie-indicatoren, die een beperking vormen voor het toetsen van beleidsresultaten. De instellingen rapporteren over een andere set indicatoren, die vooral gaan over activiteiten en bereik, zonder koppeling aan gemeentelijke doelen. In de optelsom ontbreekt een sluitende basis om te beoordelen of subsidies bijdragen aan de ambities van de raad. Dit maakt het lastig om vast te stellen of beleid op koers ligt en om afwijkingen tijdig te signaleren.

De raad heeft ook ingestemd met een faciliterende rol voor de gemeente, zoals beschreven in de Kunst- en cultuurnota. De gemeente legt inhoudelijk het initiatief bij instellingen, vanuit vertrouwen in hun professionaliteit, met accounthouderschap en monitoring op basis van het Culturele Waardemodel om de artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit te borgen (par. 3.2.4 en 5.3.1).

1.24.2 Invulling van controlerende rol

De raad richt zijn controle vooral op naleving van regels en financiële kaders. Hij gebruikt daarvoor informatie uit de P&C-cyclus en zet incidenteel instrumenten in, zoals moties en amendementen, om bij te sturen op afzonderlijke situaties. Voorbeelden zijn besluiten over samenwerking in de amateurkunst, versterking van de Schouwburg en een extra subsidie voor Oyfo. Ook geeft de raad ruimte voor professionalisering van het subsidieproces door in te stemmen met een pm-post voor ICT-investeringen. Deze inzet laat betrokkenheid zien, maar blijft reactief en beperkt tot financiële en procedurele aspecten. Een structurele koppeling tussen controle en de vraag of subsidies bijdragen aan gemeentelijke doelen ontbreekt.

Informatie om die toets mogelijk te maken is nauwelijks beschikbaar. Evaluaties die inzicht zouden geven in doelrealisatie blijven uit en de tussenrapportage biedt geen systematische beoordeling van effecten. De raad vraagt niet expliciet naar deze ontbrekende informatie. Daardoor blijft de controle beperkt tot

rechtmatigheid en besteding, terwijl actieve sturing op beleidsresultaten uitblijft. Het controlerend vermogen wordt daarbij verder beperkt door kwetsbaarheden in de informatievoorziening, als gevolg van knelpunten in de ICT-systemen.

De raad heeft ruimte om zijn controlerende rol te versterken. Hij kan sturen op een systematische koppeling tussen subsidies en gemeentelijke doelen, bijvoorbeeld door periodieke rapportages te vragen, afspraken over evaluatie en terugkoppeling te maken en bij een volgende wijziging van de subsidieverordening bepalingen op te nemen die inzicht in doelbereik verplicht stellen. Daarmee ontstaat een gesloten cirkel tussen kaderstelling, uitvoering en verantwoording, die nu ontbreekt.

Zolang deze stappen uitblijven, blijft sturing op doeltreffendheid afhankelijk van incidentele signalen en informele gesprekken. De raad reageert op knelpunten, maar mist structureel zicht op de vraag in hoeverre subsidies bijdragen aan gemeentelijke ambities. Bijsturing gebeurt vooral op basis van financiële afwijkingen of urgente problemen, niet op basis van systematische informatie over effecten. Dit beperkt de mogelijkheid om het subsidieinstrument als beleidsinstrument effectief te monitoren.

1.25 Toetsing aan de normen

Norm 8a. De raad wordt betrokken bij de voorbereiding en vaststelling van het subsidiebeleid en de ambities en doelen, zodat hij op een goede manier zijn kaderstellende taak kan uitvoeren.

Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan. Binnen het domein kunst en cultuur heeft de raad aantoonbaar invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol. Hij was actief betrokken bij de voorbereiding van de Kunst- en cultuurnota en heeft daarbij gestuurd op de uitwerking van beleidsdoelen en indicatoren. Deze zijn vervolgens in de nota vastgelegd, waarmee sprake is van inhoudelijke kaderstelling.

Uitgangspunten en doelen voor het subsidiebeleid liggen verspreid over verschillende documenten. Dat kan samenhangen met de wens om beleidsvrijheid per domein te behouden, maar het maakt het voor de raad lastiger om vanuit een integraal perspectief invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Een overkoepelend beleidskader, zoals een subsidienota, kan bijdragen aan samenhang, transparantie en bestuurlijke grip, vergelijkbaar met andere gemeentelijke kaders zoals het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierdoor wordt slechts gedeeltelijk aan de norm voldaan.

Norm 8b. De raad wordt actief geïnformeerd over de uitvoering van het subsidiebeleid en de mate waarin de ambities en doelen worden gerealiseerd.

Aan de norm wordt beperkt voldaan. De raad ontvangt informatie via de P&C-documenten, het subsidieregister en ad-hoc raadsbrieven. Er is een overzicht van subsidie-uitgaven en ontvangende instellingen. Ook zijn er accountantrapportages over rechtmatigheid en procesbeheersing.

Tegelijkertijd is de informatie over beleidsmatige voortgang en doelrealisatie beperkt. De voorgenomen jaarlijkse onderzoeken zijn niet uitgevoerd. De tussenrapportage kunst- en cultuurnota bevat weinig concrete informatie over prestaties en effecten en bespreekt de indicatoren niet systematisch. Daarnaast schiet de kwaliteit van de financiële informatievoorziening tekort: cijfers in het subsidieregister en de jaarstukken sluiten niet altijd op elkaar aan en het register bevat ook andere overdrachten zonder duidelijke toelichting. Hierdoor ontbreekt een volledig en betrouwbaar overzicht van de aard en omvang

van de subsidieverstrekking. Door deze beperkingen ontbreekt inzicht in de mate waarin ambities en doelen worden gerealiseerd en in de aard en omvang van de subsidieverstrekking.

Norm 8c. De raad gebruikt de informatie om proactief de uitvoering van het beleid te controleren en zo nodig het beleid bij te stellen.

Aan de norm wordt beperkt voldaan. De raad gebruikt beschikbare informatie beperkt om proactief de uitvoering van het beleid te controleren en bij te stellen. De raad heeft proactief gestuurd op toetsbare beleidsresultaten bij de totstandkoming van de kunst- en cultuurnota, maar is onvoldoende alert geweest op een goede doorvertaling van beleidsdoelen en beoogde effecten naar een sluitende set van prestatie-indicatoren. Hij zet incidenteel instrumenten in, zoals moties en amendementen, bijvoorbeeld bij samenwerking in de amateurkunst, versterking van de Schouwburg en (buiten de onderzoeksperiode) voorwaarden aan de extra subsidie voor Oyfo. De raad heeft niet expliciet gevraagd naar uitblijvende evaluaties of systematische informatie over doelrealisatie. Bijsturing gebeurt vooral ad hoc en op financiële aspecten. Daardoor ontbreekt een proactieve sturing op de effectiviteit van het subsidiebeleid.

Norm 8d. De raad krijgt in de P&C-documenten informatie over in ieder geval de verstrekte en vastgestelde subsidies (inclusief subsidie ontvangende instelling en domein) en de mate van doelrealisatie.

Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan. De raad krijgt via de subsidieparagraaf en het subsidieregister inzicht in verstrekte subsidies. Ook ziet hij welke instellingen en domeinen subsidie ontvangen. In de documenten zijn tabellen opgenomen met bedragen per regeling en per instelling. Tegelijkertijd zijn er tekortkomingen in de volledigheid en betrouwbaarheid van deze informatie. Het subsidieregister bevat ook andere overdrachten en mist een duidelijke toelichting. Daarnaast sluiten de cijfers in het subsidieregister en de jaarstukken niet altijd op elkaar aan. Informatie over doelrealisatie is beperkt en wordt niet systematisch gekoppeld aan de verstrekte subsidies. Door deze beperkingen kan de raad zijn controlerende rol slechts in beperkte mate invullen, waardoor aan de norm slechts gedeeltelijk wordt voldaan.

Bronnenlijst

Literatuur- en documentstudie

Literatuur over (doeltreffende) inzet van (kunst- en cultuur) subsidies.

Randstedelijke Rekenkamer, *Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies*, 2012.

Algemene Rekenkamer, *Handreiking effectevaluatie van subsidies. Randvoorwaarden, uitvoering en benutting*, Den Haag, 2011.

Berenschot, *In de schijnwerpers. Groeipotentie voor de culturele sector door bijdragen aan maatschappelijk opgaven*. Onderzoek in opdracht van de Vaste Commissie OCW van de Tweede Kamer, 13 juni 2023.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*, Den Haag, 2019.

Rekenkamer Den Haag, *Eerlijk zullen we alles delen. Opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van subsidies door de gemeente Den Haag*, 24 augustus 2017.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Cultuur herwaarderen, Den Haag 2015.

Raad van State ECLI:NL:RVS:2025:3399, 23 juli 2025

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Handreiking Basisbeginselen subsidie recht*, augustus 2019

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Model Algemene subsidieverordening 2013 (gewijzigd model, juni 2019)

Onderzoek Rekenkamercommissie Hengelo

Heuzels, Leon, Doel- en doelgroepbereiking van subsidies in de gemeente Hengelo. Een bacheloropdracht in opdracht van de rekenkamercommissie Hengelo, 2012.

Kruize, K.G., Doel- en doelgroepbereiking van het subsidiebeleid in de gemeente Hengelo. Een onderzoek in opdracht van de rekenkamercommissie Hengelo, 15 augustus 2012.

Memo van college van B & W aan rekenkamercommissie Hengelo 'Bestuurlijke reactie op rapport 'Doel- en doelgroepbereiking van subsidies in de gemeente Hengelo', 11 februari 2013/ aangepast 15 mei 2013.

Raadsbrief 'Tussenevaluatie subsidieverlening op grond van de Algemene subsidieverordening', 28 januari 2014, (1010812).

Boardletters/ Accountantsverslagen

Boardletter PWC 2021, zaaknummer 3348330, 11 januari 2022

Boardletter 2021 Controle 2021 Gemeente Hengelo, 14 december 2021

Accountantsverslag 2021 Gemeente Hengelo, 8 juni 2022

Rapportage boardletter Controle 2022 Gemeente Hengelo, 21 december 2022

Accountantsverslag 2022 Gemeente Hengelo, 7 juni 2023

Boardletter Controle 2023 Gemeente Hengelo, 18 januari 2024

Accountantsverslag 2023 Gemeente Hengelo, 5 juni 2024

Boardletter Controle 2024 Gemeente Hengelo, 13 december 2024

Accountantsverslag 2024 Gemeente Hengelo, 7 juni 2025.

Kaders en beleid

Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo. Geldend van 11-05-2011 t/m 29-12-2022

Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo. Geldend van 30-12-2022 t/m heden

Behandelveorstel Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo (3365866);

Bijlage Kunst en cultuur in door de raad vastgesteld beleid (3871964)

College-/burgemeestersadvies 'Vaststellen van de definitieve Algemene Subsidieverordening' (3351554)

College-/burgemeestersadvies Tussenevaluatie subsidieverlening op grond van de Algemene Subsidieverordening.

Bijlage 3 Format Uitvoeringsregeling, (1010812)

College-/burgemeestersbesluit 'Vaststellen subsidie uitvoeringsregelingen 2023', 7 september 2022 (3381306)
 College-/burgemeestersbesluit 'Vaststellen subsidie uitvoeringsregelingen 2023', 7 september 2022 (3381306).
 Bijlage 1 Subsidie uitvoeringsregelingen 2023, augustus 2022
 College-/burgemeestersbesluit 'Vaststellen subsidie uitvoeringsregelingen 2023', 7 september 2022 (3381306).
 Bijlage 2 Aanvraagformulieren subsidie uitvoeringsregelingen 2023
 Discussiedocument Doelen thema's en aandachtspunten voor het omgevingsprogramma kunst en cultuur (3871964)
 Gemeente Hengelo, Verbetering accounthouderschap gesubsidieerde instellingen, 17 maart 2021.
 Inwerkdokument voor subsidieverstrekking & de rol van de subsidiebehandelaar, 1 november 2023.
 Kunst en cultuurnota 2021-2024, augustus 2021.
 Memo Aanpassing Algemene subsidieverordening – grensbedragen en subsidieverantwoording, 30 september 2022 (3444798)
 Memo Advies subsidieproces, van Concerncontrol aan CMT, januari 2024.
 Opdrachtbrief opdracht verbetering subsidieprocessen, 30 januari 2023.
 Raadsadvies 'Vaststellen kunst- en cultuurnota 2021-2024', zaaknummer 3290865.
 Raadsbesluit 'Algemene subsidieverordening gemeente Hengelo', 23 november 2022, (3365866).

P & C-documenten

Beleidsbegroting 2023–2026
 Beleidsbegroting 2025-2028
 Zomerbrief 2022-2026.
 Zomernota 2024-2028.
 Jaarstukken 2021
 Jaarstukken 2022
 Jaarstukken 2023
 Jaarstukken 2024

Politieke markten

- Aangepaste Kunst- en Cultuurnota 2021-2024, 25 mei 2021 (3238130)
- Algemene subsidieverordening (Asv), 8 november 2022
- Jaarstukken 2022 gemeente Hengelo met toelichting van de accountant, 20 juni 2023, (3541761)
- Jaarstukken 2023 gemeente Hengelo met toelichting van de accountant, 18 juni 2024, (3725245)
- Oyfo Kunstenschool en techniekmuseum 12 september 2023, (3625054).
- Schouwburg Hengelo – Theater van de Stad, 28 maart 2023.

Raadsinstrumenten

Motie Openbaar subsidieregister, 6 november 2018, (2295034)
 Motie Hengelo verdient een permanente kunstzaal aangenomen, 29 september 2021, (3313107)
 Motie Vandaag te doen in ons Hengelo, 15 februari 2023, (3556238)
 Motie Laat de beiaard klinken. Uitbreiding speeltijd op beide marktdagen, 19 juli 2023, (3624416)
 Motie samenwerking amateurkunst en kernvoorzieningen, 29 september 2021, (3313122)
 Motie Een sterke schouwburg, 19 Juli 2023, (3624406)
 Motie Onderzoek gratis lidmaatschap Bibliotheek 18 t/m 27 jaar, 8 november 2023, (3672069)
 Motie Versterking financiële positie Oyfo, 12 november 2025, (3995700)
 Motie Boekenweek van Jongeren editie Hengelo, 15 februari 2023, (3556228).
 Motie: Ondersteuning lokale omroep 1Twente, 9 november 2022, (3512523)
 Raadvragen CU, Behouden wat van waarde is – gemeentelijke kunstcollectie, 26 augustus 2021.

Raadsbrieven

Onderwerp	Datum	Zaaknr.
Beantwoording raadvragen CU over de gemeentelijke kunstcollectie	28 september 2021	3296643
Bespreking aangepaste kunst- en cultuurnota 2021-2024	30 april 2021	3232096
Huisvesting kunstpodium	17 december 2024	3846183
Informatie over voortgang subsidieregeling wederopbloei	8 december 2020	3163329
Informerende brief m.b.t. motie Onderzoek gratis lidmaatschap Bibliotheek 18 t/m 27 jaar	14 mei 2024	3738946
Inzet restant coronamiddelen cultuur 2023-2024	4 april 2023	3574822
Inzet Rijksmiddelen cultuur	8 april 2021	3213656
Inzet rijksmiddelen cultuur 2022	31 maart 2022	3400020
Motie Uitwerking relatie amateurkunstverenigingen en kernvoorzieningen	12 december 2023	3662682
Onderzoek en toekomst Museum Hengelo	17 december 2024	3846191
Openbaar subsidieregister	2 april 2019	2330339
Openstelling regeling presentatie beeldend kunst	9 juli 2024	3742676
Openstelling regeling presentatie beeldend kunst	9 juli 2024	3742676
Politieke markt Omgevingsprogramma kunst en cultuur	4 februari 2025	3847331
Reactie motie Een sterke schouwburg	23 april 2024	3736940
Stand van zaken motie Hengeloos Energiefonds voor maatschappelijke organisaties	31 januari 2023	3541672
Stand van zaken Oyfo m.b.t. cao-transitie en huisvesting op het Hazemeijer-terrein Bijlage 1: Factsheet Oyfo in Cijfers 2019-2023.	6 februari 2024	3662703
Stand van zaken subsidieaanvragen uitvoeringsregeling Versterking en vernieuwing lokale culturele programmering in (post)coronatijd	18 november 2021	3320270
Subsidievertrekking presentatie beeldende kunst	22 juni 2022	3426276
Theater van de Stad- Schouwburg Hengelo	7 februari 2023	3542676
Tussenrapportage Kunst- en Cultuurnota 2021-2024 Bijlage: Tussenrapportage Kunst- en Cultuurnota 2021-2024	2 april 2024	3711738
Uitvoeren motie Laat de beiaard klinken	12 maart 2024	3720966
Uitvoeringsprogramma beeldende kunst 2025 2026	10 december 2024	3713945
Uitvoeringsregeling Hengeloos Energiefonds Maatschappelijke Organisaties 2022 en 2023	16 mei 2023	3576339
Uitwerking motie Vandaag te doen in ons Hengelo	7 november 2023	3662691
Voortgang wederopbloei	23 februari 2021	3199597

Dossierstudie casusonderzoek

Bibliotheek Hengelo

- Mail 14 juli 2021: 'Nieuw meerjarenbeleid van Bibliotheek' (met meerjarenbeleid als bijlage)
- Bibliotheken Hengelo, Oldenzaal en Hof van Twente, Motor van een vaardige samenleving Meerjarenbeleid 2021-2024, 2021
- Mail 17 maart 2022: 'RE: Hengelo – begroting 2023/ gemeente Hengelo aanvraag uitstel' (ambtelijk verlenen uitstel tot 1 september 2022)
- Mail 31 augustus 2022: 'Jaarplan en begroting' (met jaarplan als bijlage)
- Mail 31 augustus 2022: 'Jaarplan en begroting' (met begroting en meerjarenbegroting als bijlage)
- Interne mail 6 september 2022 ten behoeve van inboeken van subsidieaanvraag in IRIS.
- Bibliotheek Hengelo, Jaarplan 2023 Bibliotheek Hengelo (3478590)
- Bibliotheek Hengelo, Begroting 2023 (3478590)
- Bibliotheek Hengelo, Meerjarenbegroting 2023-2026 (3478590)

- Verslag AO 6 oktober 2022 (Agendapunt 3: bespreken aanvraag 2023)
- Mail 30 november 2022: 'Indicatoren 2023 gemeente Hengelo' (met voorstel indicatoren 2023 Bibliotheek Hengelo als bijlage)
- Mail van 21 december 2022 'RE; indicatoren 2023 Bibliotheek Hengelo' (voorgestelde indicatoren integraal overgenomen in de beschikking voor 2023)
- Besluitdocument Aanvraag subsidie 2023 Bibliotheek Hengelo (3478590)
- Beschikkingsbrief 'Subsidieverlening 2023', 22 december 2022 (zaaknummer 3478590)
- Mail 28 mei 2024; 'Verzoek tot vaststelling subsidie 2023' (met als bijlagen: brief t.a.v. College van B&W; jaarrekening 2023; jaarverslag 2023; en verantwoording indicatoren Bibliotheek Hengelo)
- Verzoek tot vaststelling subsidie 2023 in brief t.a.v. College van B&W, 28 mei 2024
- Bibliotheken Hengelo, Hof van Twente en Oldenzaal, Jaarverslag 2023, 2024.
- Bibliotheek Hengelo, Jaarrekening 2023, 2024.
- Rapportage 'Verantwoording indicatoren Bibliotheek Hengelo 2023', 2024.
- Verslag AO 1 juli 2024 (agendapunt 2: bespreken verantwoording 2023)
- Beschikkingsbrief 'Vaststellen subsidie 2023 Bibliotheek Hengelo', zaaknummer 3760704, 24 september 2024.

Oyfo

- Mail 6 mei 2022: aanvraag uitstel tot en met 15 juli 2022 voor indienen meerjarenplan, meerjarenbegroting en aanvraag voor 2023.
- Interne mail 9 mei 2022 ten behoeve van inboeken formele aanvraag tot uitstel van indienen subsidieaanvraag in IRIS
- Brief 'Verlenen uitstel indienen jaarlijkse subsidieaanvraag 2023', zaaknummer 3420585, 2 juni 2022.
- Mail 16 september 2022
- Interne mail 16 september 2022 ten behoeve van inboeken van subsidieaanvraag in IRIS.
- Mail 31 augustus 2022: 'Jaarplan en begroting' (met jaarplan als bijlage)
- Mail 31 augustus 2022: 'aanvraag 2023' (met als bijlagen: brief t.a.v. college van B & W; jaarplan 2023; meerjarenbegroting 2023-2026; meerjarenonderhoudsplan)
- Oyfo, Meerjarenbeleidsplan 2023-2026, juni 2022 (is inclusief meerjarenbegroting 2023-2026).
- Oyfo, Jaarplan 2023, 2022
- Oyfo Meerjaren Onderhoudsplan (MJOP) Oyfo, 30 juni 2022.
- Beschikkingsbrief 'Subsidieverlening 2023', zaaknummer 3483912, 22 december 2022
- Mail 4 april 2024: verzoek om formeel uitstel tot 1 juni 2024 voor indienen verantwoording 2023.
- Interne mail 5 april 2024 ten behoeve van inboeken formele aanvraag tot uitstel verantwoording 2023 in IRIS
- Brief 'Uitstel aanleveren subsidieverantwoording 2023', 2 juni 2022, (3420585).
- Mail 31 mei 2024: 'Jaarverslag 2023 Oyfo' (met jaarverslag en leeswijzer voor indicatoren als bijlagen).
- Oyfo, Jaarverslag 2023, 2024 (inclusief Jaarrekening 2023).
- Leeswijzer 'Verwijzingen indicatoren Jaarverslag 2023 Oyfo'.
- Brief 'Behandeltermijn is verlengd', 22 juli 2024, (3761953).
- Beschikkingsbrief 'Vaststellen subsidie 2023', zaaknummer 3761953, 20 december 2024.
- Mail 12 september 2023: Brief van Oyfo voor het college van B & W over het verwacht tekort 2023 (met brief als bijlage)
- Brief t.a.v. college van B & W 'Verwacht tekort 2023 voor Oyfo', 12 september 2023 (3646507)
- Beschikkingsbrief 'Extra subsidie exploitatie', zaaknummer 3847762, 7 januari 2025

Gesprekpartners interviews

Er zijn in 9 (groeps)interviews gesprekken gevoerd met in totaal 12 sleutelpersonen.

Gemeente Hengelo		
Afdeling	Team	Functie
Maatschappelijke Strategie en Ontwikkeling	Management MSO	Afdelingsmanager
	Maatschappij en Partnerschap	Beleidsmedewerker cultuur
		Beleidsadviseur cultuur (extern)
		Medewerker beleidsuitvoering sociaal
		Medewerker beleidsondersteuning sociaal
Financiën, Advies en control	Management FAC	Afdelingsmanager
	Financiën	Operationeel financieel adviseur
	Advies en Control	Senior juridisch adviseur
		Juridisch adviseur
Culturele kernvoorzieningen		
Bibliotheek Hengelo		Directeur-bestuurder
		Controller
Oyfo		Directeur bestuurder

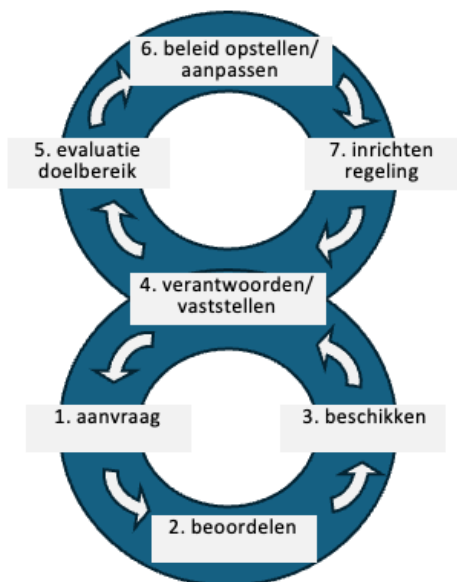
Bijlage 1 Onderzoeksaanpak

Deze bijlage gaat nader in op de aanpak van het onderzoeksaanpak. We beschrijven achtereenvolgens het analysemodel, het normenkader, de scope en de onderzoeksmethoden.⁸⁸

Analysemodel

Veronderstelde werking van de beleids- en subsidiecyclus

In de figuur hieronder is schematisch weergegeven hoe de beleidscyclus en subsidiecyclus in de ideale situatie werken en zorgen voor een doeltreffende subsidieverstrekking op cultuurgebied:



Het bovenste deel van de 8 representeert de beleidscyclus rond het beleidsthema cultuur.

De beleidscyclus gaat uit van de veronderstelling dat de gemeente:

- beleidsdoelen voor cultuur heeft geformuleerd (6);
- bij de keuze om daarvoor het subsidieinstrument in te zetten, een regeling inricht met criteria die ervoor zorgen dat de subsidie aan de gemeentelijke beleidsdoelen bijdraagt (7);
- vaststelt of met de subsidies is bijgedragen aan de doelen van de subsidieregeling en de bovenliggende beleidsdoelen voor cultuur (5);
- bepaalt of dit aanleiding geeft tot een bijstelling van de subsidieregeling en/of het beleid (6).

Het onderste deel van de 8 betreft het subsidieproces. Dit proces omvat een aanvraag, besluit over het al dan niet verlenen van een subsidie, uitvoering van activiteiten en verantwoording over de resultaten daarvan door de subsidieontvanger, en de definitieve subsidievaststelling.

De subsidiecyclus gaat uit van de veronderstelling dat de gemeente:

- 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)

⁸⁸ Voor het analysemodel en normenkader zijn rapporten van de volgende rekenkamers een inspiratiebron geweest: Assen (2024); Berkelland (2024); Den Haag (2017); Lelystad (2012) en Venlo (2024).

- De beoordeling van de subsidieaanvragen verloopt volgens de processtappen van de Asv en eventuele regelingen (2)
- Het beschikken plaatsvindt op basis van de criteria uit de regeling en de beschikking benoemt 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).

Wijze waarop raad zijn rol kan invullen

We lichten hier kort toe hoe de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol zou kunnen bijdragen aan een doeltreffende verstrekking van subsidies voor cultuur.

De raad stelt in het cultuurbeleid inhoudelijke kaders (doelen en effecten) en financiële kaders (budget). Door vaststelling van subsidiebeleid komt het subsidieinstrument ter beschikking van het college. De raad kan algemene beleidskaders vaststellen, bijvoorbeeld in een subsidienota, en een juridische uitwerking daarvan in een subsidieverordening. De raad kan nadere regels stellen in bijvoorbeeld uitvoeringsregelingen, maar kan dit ook aan het college mandateren. De Asv schrijft de procedurele en formele aspecten van de subsidieverstrekking voor. De regelingen bevatten (idealiter) 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.

Bij de keuze om doelen van het cultuurbeleid te realiseren met inzet van het subsidieinstrument, worden deze beleidskaders en regelingen relevant voor de uitvoering van het cultuurbeleid. In zijn controlerende rol ziet de raad toe op twee aspecten: de juiste toepassing van het aan het college ter beschikking gestelde subsidieinstrument en de vraag of de subsidieverstrekking inderdaad heeft bijgedragen aan de realisatie van de inhoudelijke doelen die de raad wil bereiken.



Normenkader

Deelvragen	Normen	Aan de orde in
1. Welke soorten subsidies en subsidieregelingen kent de gemeente Hengelo?	(onderdeel van normen bij deelvraag 3)	
2. Wat is de totale omvang van de subsidies die in het afgelopen tijdvak op cultuurgebied zijn verstrekt?	2a. De gemeente heeft een openbaar register of ander overzicht van alle in het afgelopen tijdvak verstrekte subsidies naar soort, omvang, ontvanger en doel/beleidsdomein	H2
3. Welke kaders en doelen heeft de gemeente gesteld ten aanzien van subsidies in het algemeen en op cultuurgebied in het bijzonder?	3a. De gemeente heeft kaders en doelen gesteld ten aanzien van subsidies in het algemeen en op cultuurgebied in het bijzonder	H3
	3b. De raad heeft algemene kaders vastgesteld waarin onderscheid tussen subsidies en andere aanspraken op financiële middelen wordt gemaakt en waarin de definities van subsidies en subsidieregelingen helder zijn vastgelegd.	H2
	3c. De algemene kaders omvatten een eenduidig onderscheid in de verschillende soorten subsidies.	H2
4. Wat is de samenhang tussen de doelen in: het cultuurbeleid, de uitvoeringsregelingen op cultuurgebied en individuele subsidiebeschikkingen/prestatieafspraken?	4a. De gemeente formuleert in haar regels voor het verlenen van subsidies concrete doelen die gekoppeld zijn aan doelen uit het cultuurbeleid.	H3
	4b. De doelen worden per subsidie vertaald in duidelijke afspraken.	H3
5. Hoe is de subsidieverstrekking rondom cultuur ingericht?	5a. Er is een subsidieproces vastgelegd waarbij de stappen in dit proces helder zijn georganiseerd.	H4
	5b. Binnen het proces zijn de verantwoordelijkheden voor de subsidieaanvragers/-ontvangers en de gemeente eenduidig geregeld.	H4
6. Hoe functioneert de subsidieverstrekking rondom cultuur in de praktijk?	6a. De subsidieverordening wordt (en eventuele regelingen worden) volledig en consistent toegepast op de subsidiebeschikkingen.	H5
	6b. De geformuleerde doelen/prestaties in de beschikking om subsidie te verlenen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd en staan in samenhang met de doelen van het cultuurbeleid en de regels voor het verlenen van subsidie.	H5
	6c. Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en de subsidieontvanger over te leveren prestaties en de besteding van de subsidie.	H5
	6d. De gemeente zorgt ervoor dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie aanleveren over geleverde prestaties en de besteding van middelen conform de eisen die daaraan bij de subsidieverlening zijn gesteld.	H5
	6e. De gemeente controleert of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed en of prestaties conform afspraak zijn geleverd.	H5

Deelvragen	Normen	Aan de orde in
	6f. De gemeente stelt de subsidie vast op basis van de aangeleverde verantwoordingsinformatie en benoemt daarbij hoe met de geleverde prestaties is bijgedragen aan de gemeentelijk doelen voor cultuur. 6g. De gemeente slaat de aangeleverde verantwoordingsinformatie op een uniforme, ontsluitbare wijze op, zodat hieruit managementinformatie over de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie kan worden gegenereerd.	H4 H4
7. Wat zijn de resultaten van de ontplooiide activiteiten, hoe wordt dit gemeten en hoe wordt de effectiviteit van de subsidies beoordeeld?	7a. De gemeente genereert beleidsverantwoordingsinformatie die het mogelijk maakt de concrete doelen voor de verstrekking van de subsidies te toetsen. 7b. De gemeente gebruikt de informatie over de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie om het overkoepelend beleid te beoordelen en bij te stellen.	H4 H3/ H4
8. Op welke wijze geeft de raad op cultuurgebied invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het subsidiebeleid en de uitvoering ervan?	8a. De raad wordt betrokken bij de voorbereiding en vaststelling van het subsidiebeleid en de ambities en doelen, zodat hij op een goede manier zijn kaderstellende taak kan uitvoeren. 8b. De raad wordt actief geïnformeerd over de uitvoering van het subsidiebeleid en de mate waarin de ambities en doelen worden gerealiseerd. 8c. De raad gebruikt de informatie om proactief de uitvoering van het beleid te controleren en zo nodig het beleid bij te stellen. 8d. De raad krijgt in de P&C-documenten informatie over in ieder geval de verstrekte en vastgestelde subsidies (inclusief subsidie ontvangende instelling en domein) en de mate van doelrealisatie.	H6 H6 H6 H6

Centrale begrippen en scope

We geven hier een definitie van enkele belangrijke begrippen en de scope in dit onderzoek.

Subsidie

Definitie: De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (Awb, artikel 4:21 lid 1).

Scope: Het onderzoek focust op subsidies waarop een subsidie uitvoeringsregeling van toepassing is.

Subsidiebeleid

Definitie: De door het gemeentebestuur vastgestelde kaders ten aanzien van de verstrekking van subsidies.

Scope: De juridische kaders voor subsidieverstrekking in het algemeen liggen vast in de Algemene subsidieverordening, voor specifieke subsidies zijn nadere regels gesteld in uitvoeringsregelingen. Bij de bestudering van de uitvoeringsregelingen beperken we ons tot regelingen op kunst- en cultuurgebied. In het casuonderzoek richten we ons op de regeling 'Culturele kernvoorzieningen' voor de jaarlijkse subsidies aan culturele kernvoorzieningen.

Subsidieverstrekking

Definitie: Het proces van subsidiëring door een bestuursorgaan aan een aanvrager dat bestaat uit drie rechtsmomenten: subsidieverlening, subsidievaststelling en subsidie-uitbetaling (Awb, afdeling 4.2.3).

Scope: De focus ligt in dit onderzoek op de rechtsmomenten, waarop de gemeente op doeltreffendheid kan sturen. Dat is bij:

Subsidieverlening

De beschikking waarbij de gemeente een subsidie toekent voor een bepaalde activiteit, die meestal in de toekomst ligt. De aanvrager krijgt hiermee een aanspraak op financiële middelen, waarvoor de aanvrager de activiteiten moet uitvoeren en zich aan de eventueel opgelegde verplichtingen houden (Awb, afdeling 4.2.3).

Subsidievaststelling

De beschikking waarbij de gemeente definitief beslist dat de subsidieaanvrager een subsidie ontvangt. Hiertoe zal de gemeente in de meeste gevallen moeten vaststellen dat de gesubsidieerde activiteiten hebben plaatsgevonden en opgelegde verplichtingen zijn nageleefd (Awb, afdeling 4.2.3).

Doeltreffendheid

Definitie: De mate waarin met het verstrekken van subsidies wordt bijgedragen aan het realiseren van de gestelde beleidsdoelen. Onderzoek naar doeltreffendheid richt zich op de vergelijking van het gerealiseerde en gewenste effect.

Scope: In dit onderzoek ligt de focus op de doelen en effecten, zoals geformuleerd in de door de raad vastgestelde Kunst- en cultuurnota 2021-2024.

Bijlage 2 Doelstellingen, beoogde effecten en indicatoren in Kunst- en cultuurnota

In deze bijlage geven we een overzicht van de doelstellingen en speerpunten per programmalijn in de Kunst- en cultuurnota zijn, de wijze waarop de gemeente aangeeft subsidies te willen inzetten en aan welk beoogd effect dit moet bijdragen.

Doelstellingen per programmalijn, de voorgenomen inzet van subsidies per speerpunt en beoogde effecten

Doelstellingen	Speerpunten	Voorgenomen inzet van het subsidieinstrument	Beoogde effecten	Indicatoren
Programmalijn 1: Versterken van culturele infrastructuur				
Doelstelling 1 De culturele organisaties en instellingen zijn in staat om vanuit een eigen, uniek profiel een waardevolle bijdrage te leveren aan de kunst- en cultuursector van Hengelo.	Speerpunt 1 Doorontwikkeling culturele kernvoorzieningen	Structureel subsidiëren van de vier culturele kernvoorzieningen: Bibliotheek, Metropool, Oyfo en Schouwburg.	De toekomstbestendigheid van de culturele kernvoorzieningen wordt verzekerd en zij kunnen hun artistiek inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit duidelijker laten zien. Door een versterkt accounthouderschap wordt de relatie tussen gemeente en instellingen verbeterd.	A. Culturele kernvoorzieningen zijn financieel gezond en tonen jaarlijks aan wat hun productie/output, publieksbereik, positie in samenleving en erkenning activiteiten is.
	Speerpunt 2 Verstevigen van aanvullende culturele voorzieningen	Subsidiëren van aanvullende culturele voorzieningen (zoals RTV Hengelo en Museum Hengelo). Subsidiëren van amateurkunstverenigingen en -initiatieven.	Aanvullende culturele voorzieningen worden gestuurd op artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke kwaliteit, waardoor hun toegevoegde waarde voor de inwoners beter inzichtelijk worden gemaakt.	B. Kwalitatieve en kwantitatieve waardering van de relatie met structureel gesubsidieerde instellingen met de gemeente.
	Speerpunt 3 Ondersteunen culturele sector op gevolgen coronacrisis	Financieel ondersteunen van instellingen en verenigingen die door de crisis in liquiditeitsproblemen dreigen te komen. Subsidiëren van initiatieven en activiteiten die bijdragen aan het versterken en vernieuwen van de sector tijdens en na corona.	Behoud van het brede en diverse culturele aanbod in de gemeente Hengelo voor de inwoners, toekomstperspectief in het postcoronatijdperk voor de cultuursector en versterkende en vernieuwende activiteiten die reuring geven in de stad.	C. Er zijn afspraken met de aanvullende culturele voorzieningen over hun productie/output, publieksbereik, positie in samenleving en erkenning activiteiten is en hoe ze die aan de gemeente toonbaar kunnen maken D. Afspraken liggen vast in betreffende subsidie-uitvoeringsregelingen.
	Speerpunt 4 Realiseren van samenwerking evenementen	Subsidiëring van de Stadsbeiaardier.	De verbinding van de kunst- en cultuursector met evenementen en programma Bruisende Binnenstad is zichtbaar en leidt tot structurele samenwerkingen die de sector overstijgen	E. Aantal kunst- en cultuuractiviteiten in de stad en waardering door inwoners daarvan (vanuit doelstellingen van beleid Evenementen en Bruisende binnenstad).

Doelstellingen	Speerpunten	Voorgenomen inzet van het subsidieinstrument	Beoogde effecten	Indicatoren
Programmalijn 2: Bevorderen van deelname aan kunst en cultuur				
Doelstelling 2 Meer inwoners van Hengelo gaan actief deelnemen aan kunst- en cultuuractiviteiten.	Speerpunt 5 Versterken programma Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)	Financieel ondersteunen (continueren en verbreden) van het programma CmK in het primair, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs en de voorschoolse opvang. Subsidieren van de ontwikkeling van laagdrempelig kennismakingsaanbod in de vrije tijd.	Basisonderwijs (inclusief (v)so) en uitbreiding van naar voorschools en voortgezet onderwijs en een laagdrempelig kennismakingsprogramma in de vrijetijd	F. Aantal activiteiten en deelnemers vanuit Cultuur met Educatie op basisscholen, (v)so's, voorschools en voortgezet onderwijs G. Aantal activiteiten en deelnemers aan kennismakingsprogramma in vrije tijd H. Aantal deelnemers wat doorstroomt naar amateurverenigingen
	Speerpunt 6 Kunst en cultuur als middel voor sociale cohesie	n.v.t.	Sterkere verbinding van kunst- en cultuuractiviteiten met beleidsterreinen van sociaal domein met zichtbare resultaten.	I. Aantal kunst- en cultuuractiviteiten vanuit sociaal domein thema's als armoede, eenzaamheid, participatie, re-integratie.
	Speerpunt 7 Kunst en cultuur voor iedereen toegankelijk en zichtbaar	Subsidieren van activiteiten om de stadsdichter een meer zichtbare positie te geven.	Hogere bekendheid van, waardering voor en deelname aan kunst en cultuur in Hengelo.	J. Percentage inwoners dat bekend is met de culturele voorzieningen, tevreden is over aanbod van kunst en cultuur door inwoners en deelneemt aan kunst en cultuur.
Programmalijn 3: Ruimte voor vernieuwing en ontwikkeling				
	Speerpunt 8 Vernieuwen en verjongen	n.v.t.	Jonge makers en kunstenaars krijgen de ruimte in de stad om zich te ontwikkelen Vanuit de praktijk en vanuit het perspectief van nieuwe generatie makers komt zicht op ontwikkelingen en uitdagingen in de sector	K. Aantal jonge makers en kunstenaars dat bij gemeente bekend is Geen prestatie-indicator
Doelstelling 3 Hengelo stimuleert (jonge) makers en kunstenaars om zich te vernieuwen en te ontwikkelen	Speerpunt 9 Beeldende Kunst	De uitvoeringsregeling Beeldende Kunst (voor o.a. Ateliers '93, SWWK, HeArtpool). De Stimuleringsregeling Beeldende Kunst en Vormgeving. Subsidieren van activiteiten die professioneel beeldend kunstenaars laten exposeren op nieuwe en bestaande podia	Professionele beeldende kunstenaars krijgen verschillende podia om te presenteren en dat vergroot de aandacht en de toegankelijkheid voor deze kunstvorm. Professionele beeldend kunstenaars worden gestimuleerd om (innovatief) te produceren	L. Aantal podia waarop wordt gepresenteerd M. Aantal tentoonstellingen/exposities wat georganiseerd is N. Aantal professionele kunstenaars wat gebruik maakt van de Stimuleringsregeling Beeldende kunst

Specificiteit en meetbaarheid van doelen en beoogde effecten

Doelstelling	Specificiteit doelstelling	Meetbaarheid doelstelling	Speerpunt	Beoogd effect	Specificiteit effect	Meetbaarheid effect
1. Culturele organisaties leveren vanuit uniek profiel een waardevolle bijdrage aan kunst- en cultuursector.	Gedeeltelijk – Het begrip ‘waardevolle bijdrage’ is niet concreet omschreven.	Nee – Er ontbreken indicatoren of normen om bijdrage of profiel te meten.	1. Doorontwikkeling culturele kernvoorzieningen	Toekomstbestendigheid verzekerd, kwaliteit zichtbaar, betere relatie gemeente-instellingen	Gedeeltelijk – Termen als ‘toekomstbestendigheid’ en ‘kwaliteit’ zijn niet concreet.	Nee – Geen indicatoren of normen voor kwaliteit of relatieverbetering.
			2. Versterken aanvullende culturele voorzieningen	Toegevoegde waarde beter inzichtelijk	Nee – ‘Toegevoegde waarde’ is vaag en niet gespecificeerd.	Nee – Geen meetbare criteria of nulmeting beschikbaar.
			3. Ondersteunen culturele sector na coronacrisis	Behoud breed aanbod, toekomstperspectief, reuring in stad	Gedeeltelijk – Richting duidelijk, maar termen als ‘reuring’ en ‘toekomstperspectief’ zijn niet concreet.	Nee – Geen kwantitatieve norm voor behoud of reuring.
			4. Samenwerking evenementen	Zichtbare verbinding, structurele samenwerking	Gedeeltelijk – ‘Structurele samenwerking’ is niet gedefinieerd.	Nee – Geen indicatoren voor zichtbaarheid of samenwerking.
2. Meer inwoners van Hengelo nemen actief deel aan kunst- en cultuuractiviteiten.	Ja – Doelgroep en actie zijn duidelijk benoemd.	Gedeeltelijk – Meetbaar via deelnamecijfers, maar geen streefwaarden.	5. Cultuureducatie met Kwaliteit (CmK)	Uitbreiding naar onderwijs, laagdrempelig kennismakingsprogramma	Ja – Doelgroep en actie zijn concreet omschreven.	Gedeeltelijk – Meetbaar via aantal scholen, maar geen streefwaarden.
			6. Kunst en cultuur voor sociale cohesie	Sterkere verbinding met sociaal domein, zichtbare resultaten	Nee – Begrippen zijn niet concreet omschreven.	Nee – Geen indicatoren of nulmeting beschikbaar.

			7. Kunst en cultuur toegankelijk en zichtbaar	Hogere bekendheid, waardering, deelname	Gedeeltelijk – Richting duidelijk, maar niet gekwantificeerd.	Gedeeltelijk – Meetbaar via enquêtes of deelnamecijfers, maar geen norm of nulmeting.
3. Hengelo stimuleert (jonge) makers en kunstenaars om zich te vernieuwen en te ontwikkelen.	Gedeeltelijk – ‘Vernieuwen’ en ‘ontwikkelen’ zijn niet gekwantificeerd.	Nee – Geen meetbare norm voor ontwikkeling of vernieuwing.	8. Vernieuwen en verjongen	Jonge makers krijgen ruimte, zicht op ontwikkelingen	Gedeeltelijk – Doelgroep duidelijk, maar termen als ‘ruimte’ en ‘zicht’ zijn niet concreet.	Nee – Geen indicatoren voor ruimte of zichtbaarheid.
			9. Beeldende Kunst	Podia voor presentatie, vergrote aandacht, stimulans voor innovatie	Gedeeltelijk – Actie (podia) concreet, maar aandacht en innovatie vaag.	Nee – Geen meetbare norm voor aandacht of innovatie.

Bijlage 3 Subsidie uitvoeringsregelingen kunst- en cultuurbeleid

Beknopte samenvatting van doel, doelgroep en verdeling van kunst- en cultuursubsidies

Subsidieregeling	Doel van subsidie	Doelgroep	Verdeling van subsidiebudget
Culturele initiatieven	Ondersteunen culturele amateurkunst-initiatieven als extra activiteit	- Hengelse amateurkunstverenigingen en -initiatieven.	Max. 50% van begrote projectkosten tot max. € 2.500. Per amateurvereniging/-initiatief max. 1 cultureel initiatief per jaar Behandeling op volgorde van binnenkomst.
Podiumbudget	Beschikbaar stellen van podia (Stadhuishal, Houtmaat) voor amateurkunst en professionele kamermuziek.	- Hengelse amateurkunstininitiatieven - Stichting Cultuurpodium Houtmaat - Stichting Kamermuziek Hengelo.	Max. € 2.500 huur per activiteit (Stadhuishal) Max. 50% van de begrote programmeringskosten tot max. € 5.000. Behandeling op volgorde van binnenkomst.
Stimuleringsregeling Beeldende Kunst en Vormgeving	Stimuleren van activiteiten van/voor Hengelse professionele beeldend kunstenaars.	- Professionele beeldend kunstenaars, -groepen en -initiatieven.	Beoordeling door adviescommissie op o.a. artistieke kwaliteit en haalbaarheid. Max. subsidie varieert per categorie: A-initiatieven max. €10.000 van de projectkosten (subsidieplafond €44.365). Vernieuwende plannen met grote impact boven € 10.000: 50% van projectkosten tot max. €25.000 B-initiatieven Max. €1.500 per aanvraag (subsidieplafond €10.000)
Basissubsidie amateurkunst	Scheppen van een zo gunstig mogelijk Hengeloos amateurkunstklimaat door het bevorderen van kwaliteit, variatie in aanbod en het bereiken van een breed publiek.	- Culturele amateurkunstverenigingen.	Vaste bijdrage voor uitvoeringen en percentage van kosten artistieke leiding, met voor beide onderdelen vaste maximumbedragen per kunstvorm.
Culturele kernvoorzieningen	Zorg dragen voor een kwalitatief sterke, duurzame en diverse culturele infrastructuur; het cultureel bewustzijn van inwoners stimuleren; en kansen geven aan kunstenaars.	- Bibliotheek Hengelo - Oyfo Kunstenschool en Techniekmuseum - Schouwburg Hengelo - Poppodium Metropool.	Vast subsidiebedrag per instelling (gebaseerd exploitatie op basis van meerjarenbeleidsplannen en jaarplannen en indexatie).

Subsidieregeling	Doel van subsidie	Doelgroep	Verdeling van subsidiebudget
Beeldende kunst	Zorgdragen voor een brede en kwalitatieve infrastructuur en kansen bieden aan kunstenaars om te werken en presenteren.	- Ateliers '93 - SWWK - Stichting HeArtpool, - MHHK.	Vaste subsidiebedragen per instelling (o.a. voor verhuur ateliers en organiseren van activiteiten).
Cultureel erfgoed - musea	Conserveren, exposeren en onderzoeken van de (industriële) cultuurhistorische geschiedenis van Hengelo.	- Museum Hengelo - Historisch Archief Beckum - Historische Brandweer Hengelo.	Vast subsidiebedrag per organisatie
Overige culturele voorzieningen	Viering Koningsdag en herdenking 4 mei.	- Hengelose Oranjevereniging - Stichting 4 mei.	Vast subsidiebedrag per stichting
Lokale omroep	Bekostigen van lokale radio en televisie om te zorgen voor een lokaal toereikend en onafhankelijk media-aanbod.	- Stichting Lokale Omroep Hengelo.	Vast subsidiebedrag (op basis van aanwijzing door Commissariaat voor de Media en meerjarenbeleidsplan).

Proces in Subsidie uitvoeringsregelingen 2023 op kunst- en cultuurgebied

In het onderstaande overzicht is samengevat wat aanvullend op de Asv procedureel en juridisch is vastgelegd in de uitvoeringsregelingen op kunst- en cultuurgebied. Het betreffen nadere regels ten aanzien van de subsidieaanvraag, de beoordeling van aanvragen en verdeling van het subsidiebudget, en de verantwoording en vaststelling van subsidies.

Subsidieregeling	Subsidieproces op hoofdlijnen (beknopte weergave)
Culturele initiatieven	<i>Aanvraag:</i> Indienen via een vastgesteld aanvraagformulier. <i>Beoordeling en verdeling:</i> Aanvragen worden op volgorde van binnenkomst behandeld totdat het subsidieplafond is bereikt. Er wordt getoetst of het een extra activiteit betreft op het gebied van amateurkunst die in Hengelo plaatsvindt. <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Conform de bepalingen in de Algemene subsidieverordening (Asv).
Podiumbudget	<i>Aanvraag:</i> Indienen via een vastgesteld aanvraagformulier. Voor het huren van de Stadhuishal moet een optiebevestiging met kostenbegroting worden bijgevoegd. <i>Beoordeling en verdeling:</i> Aanvragen voor de Stadhuishal worden op volgorde van binnenkomst behandeld. Er wordt getoetst of de aanvrager een Hengelose amateurkunstvereniging, Stichting Cultuurpodium Houtmaat of Stichting Kamermuziek Hengelo is. <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Conform de bepalingen in de Asv.
Stimuleringsregeling Beeldende Kunst en Vormgeving	<i>Aanvraag:</i> Indienen via een vastgesteld aanvraagformulier. Indienen voor een vaste deadline (15 oktober van het voorgaande jaar) via een aanvraagformulier, inclusief projectplan, visuele documentatie, begroting, portfolio en CV. <i>Beoordeling en verdeling:</i> Een adviescommissie Beeldende Kunst en Vormgeving (BKV) beoordeelt de aanvragen op basis van criteria (artistieke kwaliteit, relevantie, zichtbaarheid, haalbaarheid) en stelt een rangschikking op.

	<i>Verantwoording en vaststelling:</i> Subsidies tot €5.000 worden direct vastgesteld. Voor subsidies van €5.000 en hoger dient binnen drie maanden na afloop van de activiteit een verantwoording te worden ingediend met een inhoudelijk en financieel verslag.
Basissubsidie amateurkunst	<i>Aanvraag:</i> Indienen via een vastgesteld aanvraagformulier. <i>Beoordeling:</i> Toetsing aan een set vaste voorwaarden, waaronder statutaire vestiging in Hengelo, lidmaatschap van een landelijke organisatie, het geven van minimaal twee openbare uitvoeringen per jaar en het aanstellen van een (bevoegde) artistiek leider. <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Conform de bepalingen in de Asv.
Culturele kernvoorzieningen	<i>Aanvraag:</i> Schriftelijk/digitaal indienen, geen aanvraagformulier. <i>Beoordeling en verdeling:</i> De aanvraag wordt beoordeeld op basis van het meerjarenbeleidsplan, jaarplan en begroting, getoetst aan het Culturele Waardemodel. Er vindt een ambtelijk gesprek plaats over de aanvraag. <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Voor 1 mei van het jaar volgend op het subsidiejaar moet een verzoek tot vaststelling worden ingediend, inclusief een inhoudelijk en financieel verslag, een overzicht van behaalde prestatie-indicatoren en een controleverklaring van een accountant.
Beeldende kunst	<i>Aanvraag:</i> Indienen via een vastgesteld aanvraagformulier. <i>Beoordeling en verdeling:</i> Toetsing of de activiteiten passen binnen de specifieke doelstellingen van de betreffende instelling (bijv. verhuur van ateliers, uitreiking van de Wolvecampprijs, beheer van het virtuele museum). <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Conform de bepalingen in de Asv. Voor het Museum voor Hedendaagse Hengelose Kunst (MHHK) en Ateliers '93 geldt dat de verantwoording voor 1 april moet worden ingediend.
Cultureel erfgoed –musea	<i>Aanvraag:</i> Indienen via een vastgesteld aanvraagformulier. <i>Beoordeling en verdeling:</i> Toetsing of de activiteiten passen binnen de doelstellingen van de betreffende instelling, gericht op het conserveren, exposeren en onderzoeken van de Hengelose geschiedenis. <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Conform de bepalingen in de Asv.
Overige culturele voorzieningen	<i>Aanvraag:</i> Indienen via een vastgesteld aanvraagformulier. <i>Beoordeling en verdeling:</i> Toetsing of de aanvrager de Hengelose Oranjevereniging of de Stichting 4 mei herdenkingsbijeenkomsten is en of de activiteiten passen bij het doel (Koningsdagviering of 4 mei-herdenking). <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Conform de bepalingen in de Asv.
Lokale omroep	<i>Aanvraag:</i> Schriftelijk/digitaal indienen, geen aanvraagformulier. <i>Beoordeling en verdeling:</i> Een cruciale voorwaarde is de aanwijzing als lokale publieke media-instelling door het Commissariaat voor de Media. Verder wordt getoetst aan het meerjarenbeleidsplan en het jaarplan. <i>Verantwoording en vaststelling:</i> Conform de bepalingen in de Asv.

Bijlage 4: Casus subsidieproces Bibliotheek Hengelo

Aanvraag jaarlijkse subsidie 2023

De Bibliotheek Hengelo heeft op 31 augustus 2022 per mail de aanvraag om subsidie conform de Asv 2011 (artikel 5 lid 1) digitaal bij de accounthouder ingediend. Dit is niet volgens voorschrift aan het college en later dan gepland. Hiervoor is via ambtelijke weg verlenging van de indieningstermijn tot 1 september gevraagd en verleend. De accounthouder heeft de aanvraag op 6 september heeft doorgeleid naar het centraal punt waar de aanvraag formeel is ingeboekt. In de beschikkingsbrief hanteert de gemeente 6 september als datum van ontvangst van de aanvraag.

De Bibliotheek dient voor de aanvraag van de jaarlijkse subsidie het Jaarplan 2023, de Begroting 2023 en de Meerjarenbegroting 2023-2026 ingediend. Het meerjarenbeleid 2021-2024 heeft de gemeente al bij het gereedkomen daarvan in 2021 ontvangen. Ook is een lijst met prestatie-indicatoren aangeleverd, die is gebaseerd op het Culturele Waardemodel. Daarmee is volledig voldaan aan de aanvraagvereisten vanuit de Asv (artikel 5 lid 2) en de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen.

Het Meerjarenbeleidsbeleidsplan kent drie thematische lijnen – ‘Geletterde samenleving’, ‘Participatie in de informatiesamenleving’ en ‘Leven lang ontwikkelen’ – en een lijn voor de basisvoorziening. Per lijn staan strategische doelen en ambities voor de beleidsperiode beschreven, met een globale duiding van daartoe te organiseren activiteiten. Het deel met een plan van aanpak voor de uitvoering beschrijft per thema lokale speerpunten. In het Meerjarenbeleidplan is expliciet vermeld dat de Bibliotheek de effecten van haar inspanningen op vraagstukken in de samenleving wil meten aan de hand van het Culturele Waardemodel. In jaarplannen geeft de Bibliotheek Hengelo uitwerking aan het Meerjarenbeleidsplan. De jaarplannen beschrijven voor verschillende doelgroepen de doelen, resultaten, prestaties en activiteiten (voor de gehele beleidsperiode en specifiek voor 2023).

De begroting 2023 en de meerjarenbegroting 2023–2026 die bij de subsidieaanvraag zijn ingediend, geven een volledig overzicht van inkomsten en uitgaven, inclusief gemeentelijke subsidie en een meerjarenperspectief. Daarmee is voldaan aan de financiële vereisten van de Asv 2011 (artikel 5 lid 2).

Verlening jaarlijkse subsidie 2023

De subsidieaanvraag 2023 van de Bibliotheek is op 6 oktober 2022 in een ambtelijk overleg inhoudelijk besproken. Het gesprek vond plaats tussen de directeur-bestuurder en de controller van de bibliotheek en een beleidsadviseur en financieel adviseur van de gemeente. Er is een gespreksverslag opgenomen in het subsidiedossier. Daaruit blijkt dat bepaalde rubrieken in de (meerjaren)begroting zijn besproken en dat de gemeente een enkele suggestie doet voor de programmering en indicatoren. In het verslag is vastgelegd dat de aanvraag in orde is bevonden, de subsidie kan worden toegekend.

Het besluit op de subsidieaanvraag is per brief, gedateerd 22 december 2022, formeel aan de Bibliotheek Hengelo gestuurd, binnen de gestelde termijn. De beschikking vermeldt de grondslag van de jaarlijkse subsidie (artikel 2, eerste lid 1 onder f van de Asv in samenhang met de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen 2023). Als onderdeel van de beoordeling benoemt de gemeente dat het jaarplan 2023 ingaat op de doelen, resultaten en activiteiten en dat is aangegeven met welke indicatoren de instelling gaat monitoren op de resultaten. Over de begroting 2023 en meerjarenbegroting wordt voorts opgemerkt dat deze voldoende zekerheid geven over de financiële toekomst om met de aanvraag akkoord te gaan.

De gemeente verbindt aan de beschikking enkele verplichtingen, waaronder het uitvoeren van de activiteiten in het jaarplan en het monitoren van de voortgang op prestaties aan de hand van indicatoren gebaseerd op het culturele waardemodel.

De Hengelse gemeenteraad heeft met de vaststelling van de Beleidsbegroting 2023-2026 het subsidieplafond voor de jaarlijkse subsidie 2023 voor de bibliotheek op € 2.639.595,- gesteld. Het bedrag is gebaseerd op het subsidiebedrag in het voorgaande jaar met indexatie. In beschikkingsbrief is het bedrag conform de begroting toegekend.

In de beschikking geeft het college te kennen de subsidie aan de Bibliotheek op grond van de Asv (artikel 11 lid 2 en 3) in twaalf maandelijkse termijnen als voorschot over te maken.

In de beschikkingsbrief beschrijft de gemeente conform de Asv (artikel 10 lid 1) hoe de Bibliotheek zich over de subsidie moet verantwoorden. Onder verwijzing naar het toepasselijke artikel in de Asv 2011 (artikel 17 lid 1 sub b en lid 2) is de uiterste termijn (1 mei 2024) aangegeven en de aan te leveren verantwoordingsinformatie:

- een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, zijn verricht
- een overzicht met (behaalde) indicatoren en betreffende context ervan⁸⁹
- een financieel overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening)
- een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop.
- een controleverklaring van de accountant

De beschikkingsbrief geeft een specificatie van onderwerpen waarover de Bibliotheek in het inhoudelijk verslag moet rapporteren, namelijk:

- op welke wijze de activiteiten zijn uitgevoerd waarvoor de subsidie is verleend en welke resultaten daarmee zijn bereikt
- op welke wijze aan de verplichtingen is voldaan
- op welke wijze de 8 principes van de Governance Code Cultuur zijn toegepast.

Aanvraag tot vaststelling van de jaarlijkse subsidie 2023 en verantwoording

De Bibliotheek Hengelo doet op 28 mei 2024 per brief aan het college de aanvraag tot vaststelling van de subsidie over 2023. De accounthouder wordt daarover per mail gelijktijdig bericht. Dit is buiten de gestelde termijn van 1 mei 2024 van de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen.

Bij de aanvraag tot vaststelling heeft de Bibliotheek ter verantwoording de volgende documenten aangeleverd:

- een jaarrekening inclusief balans en controleverklaring van de accountant,
- een inhoudelijk verslag dat aangeeft op welke wijze invulling en uitvoering is gegeven aan de activiteiten, zoals beschreven in het jaarplan 2023.
- een overzicht van de verantwoording per indicator uit het Culturele Waardemodel.

⁸⁹ Het indienen van een overzicht van (behaalde) indicatoren is niet vastgelegd in de Asv 2011, maar volgt uit de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen.

Daarmee is volledig voldaan aan de vereiste documenten volgens de Asv 2022 (artikel 16 lid 2) en de uitvoeringsregeling Culturele Kernvoorzieningen.

De jaarrekening 2023 bevat een staat van baten en lasten met toelichting, een balans met toelichting en controleverklaring van de accountant. Daarmee is volledig voldaan aan de vereisten voor het financiële verslag.

Vaststelling van de jaarlijkse subsidie 2023

In een ambtelijk overleg op 1 juli 2024 is gesproken over de ingediende stukken ter verantwoording van de subsidie voor 2023. Het gesprek vond plaats tussen de directeur-bestuurder en de controller van de bibliotheek en een beleidsadviseur (de accounthouder) en financieel adviseur van de gemeente. In het subsidiedossier is hiervan is een gespreksverslag. Daaruit blijkt dat uitgebreid is gesproken over de activiteiten en prestaties waarover het jaarverslag 2023 rapporteert en de financiële verwerking van de subsidie in de jaarrekening 2023. Over de indicatoren op basis van het Culturele Waardemodel is afgesproken om deze te actualiseren, “zodat deze huist inzicht blijven geven in de effecten”.

Het college heeft haar beslissing op de aanvraag tot vaststelling per brief, gedateerd 24 september 2024, aan de Bibliotheek Hengelo gecommuniceerd.

De beschikkingsbrief benoemt de aangeleverde verantwoordingsdocumenten en geeft aan dat deze zijn getoetst op basis van artikel 16 van de Asv 2022 en de uitvoeringsregeling Culturele Kernvoorzieningen. Ook wordt de ambtelijke bespreking van de stukken gememoreerd. De beschikkingsbrief is buiten de in de Asv 2022 gestelde termijn van 13 weken na de aanvraag tot vaststelling.

De gemeente stelt de subsidie conform de toekenning vast op € 2.639.595. Met daarbij de constatering dat “uit uw verantwoording blijkt dat u de activiteiten, waarvoor subsidie is verleend, heeft uitgevoerd. U heeft hierbij de volledige subsidie besteed.” Het vastgestelde subsidiebedrag is al volledig uitbetaald. Er is geen sprake van nabetaling of terugvordering.

Bijlage 5: Casus subsidieproces Oyfo

Aanvraag jaarlijkse subsidie 2023

Oyfo heeft per brief van 16 september 2022 aan het college schriftelijk een subsidieaanvraag ingediend.⁹⁰ Er is op 1 juli 2022 een verlening van de indieningstermijn tot 15 juli 2022 gevraagd en verleend.⁹¹ De aanvraag is op 16 september 2022 met andere stukken samen toegestuurd aan de accounthouder. Deze heeft de aanvraag diezelfde dag doorgeleid naar het centraal punt waar de aanvraag formeel als zodanig is ingeboekt.⁹² In de beschikkingsbrief hanteert de gemeente 1 juli 2022 als datum van ontvangst van de aanvraag.

Oyfo heeft bij de aanvraag van de jaarlijkse subsidie het Meerjarenbeleidsplan 2023-2026, het Jaarplan 2023 en een Meerjarenonderhoudsplan ingediend. Het meerjarenbeleidsplan omvat de Meerjarenbegroting 2023-2026. Volgens de begeleidende brief⁹³ bevat het meerjarenbeleidsplan ook de indicatoren voor monitoring, gebaseerd op het Culturele Waardemodel. Daarmee voldoet Oyfo aan de aanvraagvereisten vanuit de Asv en de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen.

Het meerjarenbeleidsplan beschrijft zes strategische doelen met daarbij een beschrijving van activiteiten die Oyfo in de beleidsperiode wil uitvoeren. Het Jaarplan 2023 geeft daaraan een uitwerking met activiteiten specifiek voor 2023. Een apart hoofdstuk in het meerjarenbeleidsplan beschrijft hoe Oyfo zich wil bijdragen ten aanzien van de negen speerpunten in de Kunst- en cultuurnota van de gemeente Hengelo.

De meerjarenbegroting 2023–2026 geeft een volledig overzicht van inkomsten en uitgaven, inclusief gemeentelijke subsidie. Daarmee is voldaan aan de financiële vereisten vanuit de Asv 2011 (artikel 5 lid 2). Daarnaast bevat de begroting een specificatie van overige subsidies en andere inkomstenbronnen, waardoor materieel wordt voldaan aan het vereiste om inzicht te geven in het dekkingsplan.

Verlening jaarlijkse subsidie 2023

Het besluit op de subsidieaanvraag is per brief, gedateerd 22 december 2022, aan Oyfo gestuurd. Daarmee is de beslissing binnen de gestelde termijn genomen.

De beschikkingsbrief benoemt dat de beoordeling van de aanvraag heeft plaatsgevonden aan de hand van de ingediende documenten en memoreert de ambtelijke bespreking ervan. We hebben in het dossier geen gespreksverslag aangetroffen dat ingaat op de subsidieaanvraag 2023.

Als onderdeel van de beoordeling benoemt de gemeente dat het meerjarenbeleidsplan 2023 zes strategische doelen formuleert, die de artistiek-inhoudelijke en maatschappelijke waarde van Oyfo uitdragen. Geconstateerd wordt dat deze passen bij de meerjarige doelstellingen in de gemeentelijke Kunst- en cultuurnota. Over de meerjarenbegroting 2023-2026 wordt opgemerkt dat deze voldoende zekerheid geven over de financiële toekomst om met de aanvraag akkoord te gaan.

De Hengelose gemeenteraad heeft met de vaststelling van de Beleidsbegroting 2023-2026 het subsidieplafond voor de jaarlijkse subsidie 2023 aan Oyfo op € 1.984.500,- gesteld. Het bedrag is

⁹⁰ Subsidieaanvraag gemeente 2023, zaaknummer 3483912.

⁹¹ Zaaknummer 3420585.

⁹² Mail 16 september 2022.

⁹³ Subsidieaanvraag gemeente 2023, zaaknummer 3483912.

gebaseerd op het subsidiebedrag in het voorgaande jaar met indexatie. In beschikkingsbrief is het bedrag conform de begroting toegekend.

De gemeente verbindt aan de beschikking enkele verplichtingen, waaronder het uitvoeren van de activiteiten in het jaarplan en het monitoren van de voortgang op prestaties aan de hand van indicatoren gebaseerd op het culturele waardemodel.

In de beschikking geeft het college te kennen dat het bedrag € 1.984.500,- in twee halfjaarlijkse termijnen van € 992.250,- als voorschot over te maken.

In de beschikkingsbrief beschrijft de gemeente conform de Asv (artikel 10 lid 1) hoe Oyfo de subsidie moet verantwoorden.:

- een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, zijn verricht
- een overzicht met (behaalde) indicatoren en betreffende context ervan⁹⁴
- een financieel overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening)
- een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop.
- een controleverklaring van de accountant

De beschikkingsbrief geeft een specificatie van onderwerpen waarover de Bibliotheek in het inhoudelijk verslag moet rapporteren, namelijk:

- op welke wijze de activiteiten zijn uitgevoerd waarvoor de subsidie is verleend en welke resultaten daarmee zijn bereikt
- op welke wijze aan de verplichtingen is voldaan
- op welke wijze de 8 principes van de Governance Code Cultuur zijn toegepast.
- NB: De gemeente Hengelo hecht aan gelijke kansen voor mensen met een beperking ten opzichte van mensen zonder beperking. Daarom vragen wij u in uw verslag aan te geven het percentage van mensen met een beperking (doelgroepenregister) dat bij uw organisatie in dienst is.

De gemeente wijst er voor de volledigheid op dat het niet voldoen aan de regels van de Algemene subsidieverordening en de aansluitend geformuleerde verplichtingen, tot een lagere vaststelling van de subsidie kan leiden.

Aanvraag tot vaststelling van de jaarlijkse subsidie 2023 en verantwoording

Oyfo heeft op formeel uitstel tot 1 juni 2024 gevraagd en gekregen voor het indienen van de subsidieverantwoording 2023. Op 31 mei 2024 heeft Oyfo het jaarverslag 2023 ingediend. Dit is niet ter attentie van het college, maar bij de accounthouder ingediend. De toezending is als aanvraag tot vaststelling van de subsidie in behandeling genomen.

Het jaarverslag 2023 van Oyfo omvat een bestuurlijke verantwoording (o.a. over het hanteren van de Governance Code Cultuur), inhoudelijk verslag en financieel verslag inclusief balans en controleverklaring van de accountant. De rapportage over de indicatoren is verweven met het Jaarverslag. Daarmee is

⁹⁴ Het indienen van een overzicht van (behaalde) indicatoren is niet vastgelegd in de Asv 2011, maar volgt uit de uitvoeringsregeling Culturele kernvoorzieningen.

volledig voldaan aan de vereiste verantwoordingsdocumentatie volgens de Asv 2022 en de uitvoeringsregeling Culturele Kernvoorzieningen.

De verantwoording over de activiteiten in 2023 niet is beschreven in relatie tot de zes strategische doelen in het meerjarenbeleidsplan en het jaarplan 2023. Het jaarverslag geeft een beschrijving van activiteiten (in relatie tot het Techniekmuseum, Kunstpodium, Educatie en Kunstenschool) en projecten (Cultuureducatie met Kwaliteit, Studio15 Talenthouse en Creatieve Broedplaats: Textiles Wearables Lab). Door de afwijkende opzet van het jaarverslag is niet vast te stellen in hoeverre uitvoering is gegevens aan de activiteiten in het jaarplan 2023.

De rapportage van Oyfo over de indicatoren op basis van het Culturele Waardemodel is verweven met het jaarverslag. Een leeswijzer met paginaverwijzingen geeft aan waar over een indicator wordt gerapporteerd. Deels zijn dit cijfermatige overzichten over 2023 (aantal bezoekers Techniekmuseum, aantal projecten/leerlingen Educatie, aantal proeflessen/inschrijvingen Kunstenschool, aantal deelnemers Studio15 Talenthouse, aantal scholen/leerlingen/projecten Educatie en Cultuureducatie met Kwaliteit, aantal posts/volgers Online). Voor het overige zijn het beschrijvingen waaruit blijkt dat of hoe aan iets is gewerkt.

De cijfermatige overzichten bieden geen inzicht in trends of ontwikkelingen. In het verslag van het ambtelijk overleg van 18 oktober 2023 waarin de aanvraag voor de jaarlijkse subsidie 2024 is besproken, is overigens een stijgende lijn geconstateerd op basis van een tijdens de bijeenkomst uitgedeeld overzicht van bereikcijfers 2019-2023.

De jaarrekening 2023 bevat een staat van baten en lasten met toelichting, een balans met toelichting en controleverklaring van de accountant. Daarmee is volledig voldaan aan de vereisten voor het financiële verslag.

Vaststelling van de jaarlijkse subsidie 2023

Het college heeft haar beslissing op de aanvraag tot vaststelling per brief, gedateerd 20 december 2024, aan Oyfo gestuurd. Dit is buiten de gestelde termijn van 13 weken na de aanvraag tot vaststelling. Oyfo is bij brief van 22 juli is Oyfo geïnformeerd over het verlengen van de behandeltermijn, waarbij het streven was uiterlijk 15 september de zaak af te handelen. Op 30 september 2024 is het Jaarverslag en de jaarrekening tijdens het ambtelijk overleg besproken. Hiervan is in het dossier geen verslag aangetroffen. De beschikkingsbrief over de vaststelling van de subsidie 2023 dateert van 20 december 2024.

De beschikkingsbrief bevat een terugblik op 2023, waarbij de gemeente opmerkt dat 2023 na een aantal zware jaren positieve ontwikkelingen laat zien. Verder wordt in herinnering gebracht dat Oyfo in september 2024 een brandbrief naar de gemeente over een dreigend tekort als gevolg van oplopende energiekosten, de huurverhoging en beheerskosten. Op 12 september 2023 heeft Oyfo een brandbrief aan het college gestuurd over aanzienlijke onvoorziene kosten (oplopende energiekosten, huurverhoging en onderhoudskosten), waardoor de organisatie een financieel tekort van € 200.000 over 2023 verwacht.⁹⁵ Het tekort is door bezuinigen en ombuigen tot € 130.000 teruggebracht. Dit bedrag is in de gemeentelijke Zomernota 2024-2027 als incidentele bijdrage opgenomen met als voorwaarde dat wordt

⁹⁵ Brief college 'verwacht tekort 2023', 12 september 2023, zaaknummer 3646507.

gewerkt aan een structurele oplossing. Deze beschikking van de incidentele heeft in januari 2025 plaatsgevonden.

Bij de beoordeling van de aanvraag tot vaststelling van de subsidie merkt de gemeente in de beschikkingsbrief op dat het jaarverslag “een goed beeld [geeft] van de activiteiten uit 2023 van de verschillende geledingen, plus een doorkijk naar de ontwikkelingen binnen de organisatie.” En over de resultaten op de indicatoren gebaseerd op het Culturele Waardemodel: “Hieruit komt een beeld naar voren van een instelling die vol in de landelijke ontwikkelingen staat, daar een positie in heeft genomen, erkenning heeft voor de inzet en werkt aan een programmering die past bij een innovatieve instelling als Oyfo.”⁹⁶

Bij de financiële beoordeling heeft de gemeente getoetst of de jaarrekening past binnen de artikelen van de Asv met betrekking tot de toevoeging aan reserve, solvabiliteit en voorzieningen. Zij constateert dat dit binnen de bandbreedte van de Asv blijft.

De gemeente constateert dat de bestuurlijke verantwoording laat zien dat de Raad van Toezicht de Governance Code Cultuur hanteert en dat de verantwoording ook voor het overige voldoet aan de Asv en de uitvoeringsregeling.

De jaarrekening sluit af met een tekort van € 128.818. In de vaststellingsbeschikking is opgenomen dat de gemeente heeft besloten eenmalig een extra gemeentelijke exploitatiesubsidie van € 130.000 te verstrekken.

In de beschikkingsbrief stelt de gemeente de subsidie conform de toekenning vast op € 1.984.500. Het vastgestelde subsidiebedrag is al volledig uitbetaald. Er is geen sprake van nabetaling of terugvordering.

⁹⁶ De gemeente laat zich een jaar eerder in identieke bewoording uit over de rapportage over de indicatoren (Verslag van 7 juli 2023 bij het agendapunt 2 ‘Bespreken Verantwoording 2022’).

Bijlage 6 Reconstructie van resultaten behaald door Bibliotheek Hengelo

In het casuonderzoek hebben we onder meer onderzocht hoe de resultaten van de gesubsidieerde activiteiten worden gemeten en wat die resultaten zijn (deelvraag 7). De instellingen beschrijven in hun jaarverslag de uitvoering van activiteiten, maar gaan beperkt in op daarmee bereikte resultaten. De instellingen rapporteren over indicatoren gebaseerd op het Culturele Waardemodel, maar die volgen niet uit doelen en activiteiten in het beleid van de instellingen.

We hebben gekeken of het mogelijk is om zelf de indicatoren te relateren aan de doelen en activiteiten in het eigen jaarplan 2023 van de instellingen en te bezien wat de instellingen daarover bij de verantwoording rapporteren. Dat is gelukt bij de bibliotheek Hengelo; bij Oyfo was het door de andere opzet van het jaarplan en jaarverslag niet goed mogelijk om te herleiden welke invulling en uitvoering is gegeven aan voorgenomen activiteiten.

Wat toont de tabel?

Onderstaande tabel heeft betrekking op de plannen en uitvoering van het beleid van de Bibliotheek Hengelo. Dit beleid is langs thematische lijnen opgezet. Per thematische lijn ziet u: het doel, de activiteit, of de activiteit specifiek voor 2023 was voorgenomen, de indicator (met aanduiding of deze proces, output of effect meet), het behaalde resultaat in 2023 volgens de rapportage over de indicatoren, voorzien van context (de trend vanaf het vroegst beschikbare jaar).

NB: De onderstaande tabel is geen uitputtend overzicht van behaalde resultaten, het geeft een overzicht van resultaten waar we indicatoren een-op-een aan doelen en activiteiten in het jaarplan van de Bibliotheek Hengelo konden koppelen.

Thematische lijn	Doel	Activiteit	Specifiek 2023	Indicator	Resultaat 2023	Context (trend vanaf vroegst beschikbare jaar)
Jeugd & Onderwijs	Leesplezier en gelijke kansen	Uitbreiden dBos	Ja	2b Aantal jeugdactiviteiten (procesindicator)	484	+112% sinds 2020 (228 → 484)
	Leesplezier	BoekStart in kinderopvang	Nee	4e Aantal deelnemende locaties (output-indicator)	23 KOV, 25 PO	Stabiel sinds 2020
	Leesplezier	Ouderbijeenkomsten	Ja	4f Deelnemers jeugdactiviteiten (output-indicator)	16.671	+22% sinds 2022
	Digitale geletterdheid	Activiteiten Makerplaats	Ja	2c Makerplaatsactiviteiten (procesindicator)	58	+1350% sinds 2020 (4 → 58)
	Cultuureducatie	Cultuurwijs	Nee	2d Cultuurwijs-activiteiten (procesindicator)	18	+28% sinds 2022
Participatie & Zelfredzaamheid	Zelfredzaamheid vergroten	Spreekuren IDO	Ja	4o Aantal IDO-bezoeken (output-indicator)	433	Nieuw sinds 2020
	Digitale vaardigheden	Computercursussen	Ja	2g Aantal computercursussen (procesindicator)	245	+28% sinds 2022

	Digitale vaardigheden	Deelnemers computercursussen	Nee	4o Deelnemers computercursussen (output-indicator)	1.391	+35% sinds 2022
	Taalvaardigheid	Taalpunt-activiteiten	Ja	4l Deelnemers taalactiviteiten (output-indicator)	221	Nieuw sinds 2023
	Leerbaarheid	Leerbaarheidstoets	Ja	4p Deelnemers leerbaarheidstoets (output-indicator)	234	+230% sinds 2022
	Oefenplein	Doorontwikkeling Oefenplein	Ja	4m Deelnemers Oefenplein (output-indicator)	1.444	+111% sinds 2022
Leven Lang Ontwikkelen	Communitybuilding	Studiekringen, lezingen	Nee	2i Aantal activiteiten LLO (procesindicator)	123	+12% sinds 2022
	Persoonlijke ontwikkeling	Deelnemers LLO-activiteiten	Nee	4i Aantal deelnemers LLO-activiteiten (output-indicator)	4.263	+13% sinds 2022
	Digitaal burgerschap	Pilot digitaal burgerschap	Ja	3.h Effectenmonitor Digisterker (effect-indicator)	70% gebruikt MijnOverheid zelfstandig	Nieuw in 2023
Flankerend beleid	Efficiënte bedrijfsvoering	Samenwerking bibliotheken	Ja	5a Samenwerkingen culturele partners (effect-indicator)	Fusie voorbereid	Positieve impact sinds 2020
	Vrijwilligersbeleid	Aantal vrijwilligers	Nee	8c Aantal vrijwilligers (output-indicator)	161	Stabiel sinds 2022
Basisvoorziening	Huiskamer van stad/dorp	Samenstellen en beheren collectie	Nee	1b Omvang collectie (output-indicator)	114.370 titels	-0,9% sinds 2020 (113.504 → 114.370)
	Breed gebruik/draagvlak	Beschikbaar stellen en uitlenen collectie	Nee	1a Uitleningen (output-indicator)	403.762	+14,8% sinds 2020 (351.784 → 403.762)
	Breed gebruik/draagvlak	Openingstijden handhaven	Nee	1c Aantal openingsuren (procesindicator)	114 uur/week	Stabiel sinds 2020
	Vrijwilligersbeleid	Werven en vasthouden vrijwilligers	Nee	8c Aantal vrijwilligers (output-indicator)	161	+3% sinds 2022
	Promotie activiteiten	Imagobuilding, marketingacties	Ja	3a Binnenstadsmonitor (effect-indicator)	Waardering 8,3	Stabiel sinds 2022

