

Katalysator van netwerksamenwerking

De provincie Noord-Holland in samenwerking met de gemeenten



Evaluatie Provinciaal Noodfonds voor de Sociale Infrastructuur

Januari 2023 - Jurriaan Rammeloo, Margot Gerené en Diana Hoilu Fradique

1.	<i>Inleiding</i>	3
1.1.	Vraagstelling	3
1.2.	Aanpak	3
2.	<i>Over het noodfonds</i>	4
2.1.	Totstandkoming.....	4
2.2.	Voorwaarden.....	4
2.3.	Drie tranches.....	5
2.4.	Organisatie.....	5
3.	<i>Maatschappelijk resultaat</i>	6
3.1.	Regionale voorzieningenniveau	6
3.2.	Vermogenspositie	7
3.3.	Kunst en cultuur meer op de radar	7
3.4.	Provincie als leidende cultuurpartner	8
4.	<i>Financiële effecten</i>	9
4.1.	Kerncijfers tranche 1.....	9
4.2.	Kerncijfers tranche 2	10
4.3.	Financiering door gemeenten.....	11
5.	<i>Samenwerking</i>	12
5.1.	Netwerkorganisatie.....	12
5.2.	Rollen	13
5.3.	Uitvoering	13
5.4.	Interne processen provincie	14
6.	<i>Conclusies en Aanbevelingen</i>	15
6.1.	Het heeft gewerkt.....	15
6.2.	Het was nodig	15
6.3.	Het is goed gegaan	16
6.4.	Voordelen van samenwerking	16
6.5.	Katalysator van het netwerk.....	17
	<i>Bijlagen</i>	18

1. Inleiding

Op 18 mei 2020 namen Provinciale Staten van Noord-Holland motie 41 aan voor de oprichting van het Provinciaal Noodfonds voor de Sociale Infrastructuur (hierna: noodfonds). Met het noodfonds zijn culturele organisaties met een regionaal belang die als gevolg van de coronacrisis in financiële nood verkeerden, ondersteund. Met het noodfonds zijn ten tijde van deze evaluatie twee tranches uitgekeerd. Een derde tranche is momenteel in uitvoering. Tegelijk met de besluitvorming over de derde tranche is besloten om de tussenresultaten te evalueren, nu de ervaringen nog vers zijn.

1.1. Vraagstelling

Provincie Noord-Holland heeft bureau Blueyard ingeschakeld voor de uitvoering van de evaluatie. Deze richt zich op de volgende hoofdvragen:

1. Wat is het maatschappelijke resultaat van het noodfonds voor de instellingen en voor de gemeenten?
2. Wat is het financiële effect van het noodfonds voor de instellingen en voor de gemeenten?
3. Hoe is het proces van samenwerking tussen de provincie en de gemeenten verlopen en wat zijn leer- en verbeterpunten?
4. Welke lessen kunnen provincie en gemeenten leren over strategische samenwerking in het culturele beleidsveld met inbegrip van de regionale samenwerkingsverbanden?

1.2. Aanpak

In de voorbereiding zijn de motie, relevante beleidsdocumenten en aanvragen bestudeerd. De financiële gegevens zijn gebruikt voor een kwantitatieve analyse. De kwalitatieve evaluatie is gedaan aan de hand van interviews met medewerkers van de provincie en de gemeenten. Blueyard heeft een representatieve selectie gemaakt van de gemeenten. In de selectie is gelet op de regio en grootte van de gemeente. Er is met zestien gemeenten gesproken. In deze gesprekken is het proces en de aard van de samenwerking geëvalueerd aan de hand van de voorbereidende fase, het proces van aanvragen en het proces van verantwoording en afrekening. Er is onderzocht of deze aanpak aanknopingspunten biedt voor toekomstige samenwerkingen en leerpunten die samenwerking blijvend kunnen versterken en verduurzamen.

De opzet van de evaluatie is in de loop van het proces vereenvoudigd. Initieel zouden er werksessies met gemeenten en provincie worden georganiseerd. Echter, na een reeks gesprekken is geconcludeerd dat extra gesprekken geen nieuwe informatie zouden opleveren. Een aantal instellingen is telefonisch bevraagd naar hun algemene ervaring met het noodfonds. Daarnaast is de financiële analyse beperkt aangezien cijfers over de afrekening van tranche 2 nog niet beschikbaar waren. Effecten van fondsuitkeringen bij instellingen zijn kwalitatief uitgevraagd omdat het kwantitatief niet uitvoerbaar was.

2. Over het noodfonds

Voor een goed begrip en om het geheugen op te frissen, wordt in dit hoofdstuk beknopt de totstandkoming, opzet en werkwijze van het noodfonds geschetst.

2.1. Totstandkoming

Als gevolg van motie 41 van Provinciale Staten was Noord-Holland de eerste provincie die na het uitbreken van de coronapandemie besloot om geld vrij te maken voor het financieel ondersteunen van culturele instellingen in de provincie. Culturele instellingen in de gemeente Amsterdam vielen buiten de reikwijdte van het noodfonds.

Motie 41 ging in eerste instantie uit van maatschappelijke voorzieningen en culturele instellingen die tot de vitale regionale culturele infrastructuur behoren én die acute financiële problemen zouden kunnen hebben als gevolg van de lockdowns. Bij die culturele instellingen leek de nood het hoogst mede gezien de afhankelijkheid van eigen inkomsten en de vrees dat ondersteuning de gemeentelijke draagkracht te boven zou gaan. Het ging om een netto-tekortfinanciering, zijnde een bijdrage als andere financiële noodmaatregelen onvoldoende steun bieden, onder voorbehoud dat instellingen daarvoor financieel gezond waren.

Om snelheid te kunnen maken werd gekozen voor het inrichten van een noodfonds met een beperkte set aan voorwaarden en benutting van staande samenwerkingsverbanden tussen de provincie en gemeenten. Het vrijmaken van de middelen en het inrichten van de samenwerking, liep vanwege de gevoelde urgente vooruit op de totstandkoming van landelijke steunmaatregelen en specifieke middelen voor cultuur vanuit het Ministerie van OCW. De samenwerking tussen provincie en gemeenten werd gebaseerd op bestaande samenwerkingsverbanden.

2.2. Voorwaarden

Het noodfonds is uitgewerkt als een cofinancieringsinstrument door de provincie en met de gemeenten. Door Provinciale Staten werd € 10 miljoen beschikbaar gesteld. Van de gemeenten werd minimaal 35% matching gevraagd. In totaal was voor dit noodfonds daarmee een bedrag van circa € 15 miljoen beschikbaar. De gelden zijn via de gemeenten beschikbaar gesteld aan de instellingen, als incidentele subsidies.

Het noodfonds was voor regionale organisaties die door de coronamaatregelen kampten met acute financiële problemen. Belangrijke voorwaarden waren dat de instellingen:

- van vitaal regionaal belang zijn, met een bovenlokaal publieksbereik, met een eigen plek en met aanbod van activiteiten gedurende een groot deel van het jaar;
- aantoonbaar structureel verlies leden als gevolg van de coronamaatregelen;
- een structurele subsidierelatie hebben met de eigen gemeente;
- lid zijn van een landelijke koepelorganisatie;
- de eigen reserve aanspreken voor dekking van schade (norm van 12,5% over 2019);
- geen coronasteun hadden ontvangen vanuit landelijke regelingen;
- gevestigd zijn buiten de gemeente Amsterdam.

Op verzoek van de gemeenten is in de loop van het proces op twee voorwaarden een uitzondering gemaakt. Een aantal organisaties zonder structurele gemeentelijke

exploitatiesubsidie zijn alsnog aangedragen voor het noodfonds. Deze organisaties hadden een andere structurele financiële relatie met de eigen gemeente. Ook op de voorwaarde van het ontvangen van landelijke steun zijn uitzonderingen gemaakt voor organisaties met een aanzienlijke 'restschade'.

2.3. Drie tranches

Het noodfonds is in drie tranches uitgekeerd. De eerste in 2020, de tweede in 2021 en de derde uitkering is bij het schrijven van deze evaluatie in uitvoering.

Er is door de provincie in de eerste tranche € 7,2 miljoen uitgekeerd. Dat is € 11 miljoen inclusief de gemeentelijke matching. Tijdens de behandeling van tranche 1 was er nog geen zekerheid van noodsteun vanuit het Rijk. Er was een aankondiging maar geen formele toezegging, en ook was de hoogte nog onduidelijk. Na de eerste tranche was er nog budget beschikbaar voor een tweede ronde. Omdat de pandemie toen nog in volle gang was, de uitdagingen voortduurden en er nog veel onduidelijkheid was over de toekomst, is besloten om de resterende middelen in het noodfonds beschikbaar te houden.

In 2021 is een tweede tranche uitgekeerd vanuit de resterende middelen. Daarbij ging het om circa € 3 miljoen aan provinciale middelen en circa € 1,5 miljoen aan gemeentelijke middelen. In deze tranche is de focus gelegd op instellingen uit categorie 1: Musea, podia, filmtheaters, presentatie-instellingen en festivals met een regionaal belang, een bepaald publieksbereik en die voldeden aan kwaliteitsstandaarden van de sector. In de praktijk zijn dit instellingen met substantiële publieksinkomsten. Categorie 2 instellingen werden in principe uitgesloten. Hieronder vielen de kleinere instellingen die niet voldeden aan de eisen van categorie 1 of instellingen die minder afhankelijk zijn van publieksinkomsten, te weten: bibliotheken, cultuureducatie organisaties en centra voor de kunsten. Bij afrekening van de eerste tranche (najaar 2021) bleken er eerder toegekende middelen gedeeltelijk terug te vloeien, omdat na verantwoording duidelijk werd dat deze niet volledig waren gebruikt. Bijvoorbeeld omdat een instelling aanspraak kon maken op generieke steunmaatregelen, op specifieke steun vanuit OCW of van de Rijkscultuurfondsen.

Vanwege de voortdurende uitdagingen voor de culturele sector werd besloten tot een derde tranche in 2022. De criteria uit de tranche 2 gelden ook voor tranche 3. Daarnaast is er ruimte gemaakt voor het ondersteunen van startende makers in de podiumkunstensector.

2.4. Organisatie

De samenwerking tussen provincie en gemeenten verliep langs bestaande structuren zoals de regionale verbanden van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en de regio Noord-Holland Noord (NHN). De provincie bepaalde de voorwaarden in een proces van intensieve afstemming met de gemeenten. De gemeente Haarlem en Alkmaar speelden als centrumgemeenten van de regio's in de uitwerking een rol als penvoerder. Binnen de regio's waren er kerngemeenten (grotere gemeenten) en overige gemeenten die op verschillende niveaus meepraatten. Op verzoek van de provincie hebben de kerngemeenten Alkmaar en Haarlem proposities van aanvragen opgesteld. De provincie heeft de ambtelijke en bestuurlijke overleggen georganiseerd en voorbereid. Aanvragen zijn in diverse ambtelijke overleggen voorbereid en aan bestuurlijke overleggen per regio voorgelegd ter besluitvorming. Waar keuzes moesten worden gemaakt, zijn deze in een integrale afweging tussen de verschillende gemeenten tot stand gekomen.

Bij de totstandkoming van de aanvragen bood de provincie ondersteuning per regio. Daarnaast was er externe hulp voor gemeenten en instellingen ingehuurd, om de verwachte netto schade te ramen (Berenschot en Ravenhorst Advies).

3. Maatschappelijk resultaat

3.1. Regionale voorzieningenniveau

De belangrijkste constatering is dat het regionale voorzieningenniveau op peil is gebleven. Er zijn geen culturele instellingen omgevallen. Zij konden de draad weer oppakken na de coronacrisis. De ondersteuning van de culturele sector geldt direct voor de geholpen instellingen maar indirect ook voor instellingen die niet in aanmerking kwamen. De gemeenten kregen door de provinciale noodsteun in veel gevallen meer ruimte om ook andere – meer lokale – instellingen te helpen met eigen middelen.

Van de gesproken gemeenten hadden er veel een eigen noodfonds gecreëerd om de matching te kunnen betalen. Andere gemeenten hebben voor de matching van de middelen van de 1e tranche via een B&W-besluit of Raadsbesluit extra middelen ingezet.

Vlak voordat de proposities voor de eerste tranche werden ingediend in september (2020), werd in augustus duidelijk dat er een extra noodsteunuitkering via het Gemeentefonds zou volgen. Maar niet bekend was wanneer deze middelen zouden komen, hoe deze al of niet zouden worden geoormerkt en hoe de middelen zouden worden verdeeld over gemeenten. Dit gaf gemeenten iets meer zekerheid dat ze de bijdrage uit het noodfonds konden matchen. In de praktijk werd er echter een besluit van B&W of de raad gevraagd. In tranche 2 gaf de noodsteunuitkering wel de gewenste zekerheid dat een gemeente de bijdrage vanuit de provincie kon matchen.

In een aantal gemeenten bleven er na de inzet van de noodsteunuitkering voor matching soms middelen over. Deze werden geregeld ingezet om noodsteun te geven aan lokale instellingen die buiten de criteria vielen. Daarnaast hebben enkele gemeenten de middelen beschikbaar gesteld voor makers of projecten. In een paar gemeenten is de noodsteunuitkering nog niet besteed of niet geoormerkt voor cultuur en opgenomen in algemene middelen. Een van de motivaties hierbij is dat deze middelen achter de hand worden gehouden omdat zij vrezen dat er nog sprake kan zijn van een naschok.

Op lokaal niveau zijn er ondanks deze indirecte steun toch kleine initiatieven zoals amateurverenigingen gestopt als gevolg van de coronacrisis. Hierin speelden financiële tekorten echter nauwelijks een rol. Oorzaken liggen eerder in uitval van mensen en de kwetsbaarheid van vrijwilligersorganisaties.

Een drietal gemeenten heeft aangegeven dat er voor hen sprake was van een grijs gebied in de afweging. Het ging om kleinere instellingen, waarbij de regionale betekenis een vraagpunt was. Met de kennis van nu, hadden zij er achteraf toch voor gekozen om deze voor te dragen. Vanuit hun perspectief zijn vergelijkbare instellingen als bespreekgeval voorgedragen en is hun aanvraag gehonoreerd. Overigens zien deze gemeenten dit niet als een verwijt maar als een gevolg van de omstandigheden om snel keuzes te maken.

In andere gevallen gaf het criterium lidmaatschap van een landelijke koepelorganisatie problemen. Dat werd als onterecht ervaren omdat deze instellingen naar eigen oordeel wel degelijk professioneel zijn. Na overleg zijn enkele van deze aanvragen toch in de propositie opgevoerd, zoals bijvoorbeeld de Grote Kerk in Naarden.

Omdat het aanvraagproces voor het noodfonds via de gemeenten verliep, is binnen deze evaluatie geen uitgebreid onderzoek verricht naar de ervaringen van instellingen. Desalniettemin is er, ter aanvulling op de interviews, met een paar instellingen gesproken. Deze kijken zeer positief aan tegen de steun vanuit het noodfonds; de financiële steun was welkom in de acute onzekerheid. Instellingen waarderen de snelheid van het proces en dat zij niet aan hun lot werden overgelaten. De rol van de gemeente, als tussenpersoon en als begeleider, is door hen als belangrijk ervaren.

3.2. Vermogenspositie

De gesprekspartners van de gemeenten geven aan dat de vermogenspositie van hun instellingen over het algemeen gelijk is gebleven. In de meeste gemeenten is de indruk dat instellingen niet significant hoefden in te teren op de eigen reserves.

Er zijn een paar uitzonderingen van instellingen die wel hebben ingeteerd op reserves. Bijvoorbeeld omdat de gemeente een strikt beleid heeft ten aanzien van de hoogte van de algemene reserve. Zij moesten eerst aanspraak maken op deze reserves om een tekort aan te vullen. Andere gemeenten hanteerden geen strikte norm. In enkele gevallen zijn instellingen erop vooruitgegaan in hun weerbaarheid. Bijvoorbeeld doordat sommige instellingen met een lager uitgevallen netto schade enkel het provinciale deel van de noodsteun (65%) hoefden terug te betalen. Het gemeentelijke deel van 35% mochten zij houden, onder meer vanwege de onzekere situatie na corona. Andere gemeenten vroegen zowel het provinciale als gemeentelijke deel terug.

3.3. Kunst en cultuur meer op de radar

Door de intensieve samenwerking op en tussen verschillende bestuurlijke en ambtelijke niveaus staat kunst en cultuur meer op het netvlies. Dat geldt zowel voor gemeenten als voor de regio's of de provincie. Er is intensief contact geweest met instellingen en er is onderling gesproken over de culturele voorzieningen in de regio's. Daardoor staan de kunst- en cultuurvoorzieningen nog beter op het netvlies van bestuurders en van ambtenaren. Zij waren immers nauw betrokken bij de voorbereiding van en de besluitvorming over de aanvragen. Kleinere gemeenten waar geen of weinig regionale instellingen zijn, gaven blijk van solidariteit doordat zij aangaven dat ook hun inwoners baat hadden bij de investeringen in naburige gemeenten.

De relatie tussen gemeenten en instellingen is geïntensiveerd door de samenwerking bij het aanvragen van de noodsteun. Er is meer inzicht bij gemeenten over de instellingen, zowel bij de ambtelijke organisatie, de wethouders als de raad. Ook op regionaal of op provinciaal niveau is er beter inzicht in waar de instellingen in de verschillende gemeenten voor staan en wat zij allemaal doen.

Voor de regiovorming in NHN is de samenwerking zelfs een impuls geweest. Ambtenaren en bestuurders zaten samen rond de tafel voor het noodfonds en konden tegelijk praten over de ontwikkeling van het regioprofiel. Om samen te kijken naar wat er nodig is in NHN. In de bijeenkomsten na de coronacrisis was er minder animo vanuit gemeenten om mee te praten. De stuwende rol van de provincie wordt gemist.

Door de samenwerking bij het noodfonds zijn ook initiatieven voor concrete samenwerkingsprojecten ontstaan. Bijvoorbeeld in het Stedelijk Museum Alkmaar is een tentoonstelling over De Nollen geweest en er is een kunstroute gemaakt door NHN.

3.4. Provincie als leidende cultuurpartner

Er is veel waardering voor de rol die de provincie heeft gepakt in tijden van crisis. De provincie trad voorheen niet prominent naar buiten met kunst en cultuur. Veel gemeenten zagen de provincie niet als duidelijke beleidspartner. Nu is dat beeld gekanteld. Doordat de provincie voordat er landelijke maatregelen duidelijk waren, het urgentiebesef had en haar verantwoordelijkheid heeft genomen.

De waardering heeft ook betrekking op de manier waarop de provincie het voortouw heeft genomen: initiatiefrijk, met lef en pragmatisme. Er is voortvarend gehandeld en gezocht naar een manier van samenwerken die tot snel resultaat kon leiden.

Tegelijkertijd waren er duidelijke kaders en werd van iedere gemeente gevraagd de schouders eronder te zetten. Er is meer vertrouwen in de provincie als partner in cultuurbeleid. Gemeenten hebben de hoop dat de provincie deze rol behoudt. Dat zou een sterker cultuurbestel opleveren en de samenwerking tussen gemeenten verbeteren. Tegelijk zien alle gemeenten dat dit afhankelijk is van politieke keuzes en prioriteiten.

4. Financiële effecten

Op basis van de aanvragen van tranche 1 en 2 is een analyse gemaakt van financiële effecten. Voor tranche 1 is gebruik gemaakt van de aanvraaggegevens en de afrekeningen, zoals deze zijn geregistreerd door de provincie. Voor tranche 2 zijn de afrekeningen nog niet klaar en daarom maken we alleen gebruik van de aanvraaggegevens.

4.1. Kerncijfers tranche 1

In de eerste tranche (najaar 2020) zijn er in totaal 100 instellingen vanuit het noodfonds financieel ondersteund, voor een totaalbedrag van € 11,1 miljoen. Hiervan zou € 7,2 miljoen voor rekening van de provincie komen. Bij de afrekening (najaar 2021) bleek dat 18 instellingen de steun niet nodig hadden. De overige 82 instellingen ontvingen € 7,8 miljoen, waarvan € 5,0 miljoen van de provincie. Dat is voor de provincie € 2,1 miljoen minder dan oorspronkelijk aangevraagd.

Het verschil tussen toekenning en afrekening komt doordat er in de tussentijd algemene landelijke regelingen kwamen voor noodsteun of specifieke regelingen voor de cultuursector, als hard getroffen sector. Ten tijde dat instellingen en gemeenten een prognose moesten maken van hun tekort, was er veel onzekerheid. Het was moeilijk een goede inschatting te maken. Mogelijk is voor instellingen daarom een ruime aanvraag ingediend, hetgeen bij de afrekening is gecorrigeerd. Overigens heeft de noodfonds bijdrage de door corona kwetsbare liquiditeitspositie van instellingen versterkt. Ook als zij moesten terugbetalen, hebben zij van de steun geprofiteerd als tijdelijke buffer.

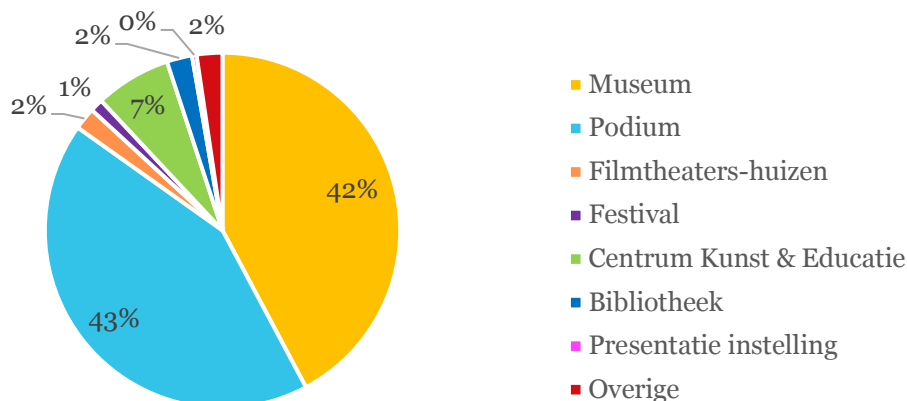
Tranche 1	Aanvraag			Afrekening		
	Aantal	Totaal	Provincie	Aantal	Totaal	Provincie
MRA	53	€ 6,3 mln.	€ 4,1 mln.	45	€ 4,6 mln.	€ 3,0 mln.
NHN	47	€ 4,8 mln.	€ 3,1 mln.	37	€ 3,1 mln.	€ 2,0 mln.
Totaal	100	€ 11,1 mln.	€ 7,2 mln.	82	€ 7,8 mln.	€ 5,0 mln.

Gemiddeld genomen ging circa 60% van de gelden naar instellingen in de MRA en circa 40% naar NHN. Dat er in totaal meer budget naar de gemeenten in de MRA is gegaan, is te verklaren door het grotere aantal inwoners en dat hier meer grote instellingen aanwezig zijn. Bij aanvang was het noodfonds bij wijze van richtlijn verdeeld in een derde deel voor de regio NHN en twee derde deel voor de MRA.

Per inwoner van deelnemende gemeenten komt dit neer op € 2,54 aan provinciale gelden in de MRA en € 3,29 in de regio NHN. Dit laatste beeld wordt vertekend door een grote bijdrage binnen een van de gemeenten. Gecorrigeerd voor deze uitschieter ging het in NHN om € 2,20 per inwoner uit het noodfonds. Bekeken per regio of per inwoner zijn de provinciale gelden redelijk gelijkmatig terecht gekomen over de hele provincie. Overigens was dit geen vooraf gesteld doel.

Het overgrote deel van de middelen is naar musea en podia gegaan. De onderstaande verdeling is gebaseerd op de afrekening van tranche 1. Beide type instellingen zijn vaak

van enige omvang. Podia zijn daarbij in grote mate afhankelijk van publieksinkomsten. Het is logisch dat zij relatief veel aanspraak moesten maken op steunmaatregelen.



Voor musea geldt dat in algemene zin minder omdat zij een hoger subsidieaandeel hebben. In Noord-Holland bevinden zich musea met een relatief laag subsidieaandeel en daarmee een grotere afhankelijkheid van publieksinkomsten, zoals Texels Museum, Museum Broekerveiling, Museum Stoomtram of Museum Kranenburgh.

4.2. Kerncijfers tranche 2

Van tranche 2 zijn alleen de aanvraaggegevens beschikbaar. Dat maakt dat we een slag om de arm moeten houden wat betreft de representativiteit van de cijfers. In tranche 1 zat er een duidelijk verschil tussen aangevraagde en afgerekende bedragen. In de tweede tranche zijn de aanvragen vanuit de gemeenten voor in totaal 46 instellingen toegekend, voor een totaalbedrag van € 4,5 miljoen. Hiervan zou € 2,9 miljoen voor rekening van de provincie komen en € 1,5 miljoen voor gemeenten.

Tranche 2	Aanvraag			
	Aantal	Totaal	Provincie	Gemeente
MRA	31	€ 3,2 mln.	€ 2,1 mln.	€ 1,1 mln.
NHN	15	€ 1,3 mln.	€ 0,8 mln.	€ 0,4 mln.
Totaal	46	€ 4,5 mln.	€ 2,9 mln.	€ 1,5 mln.

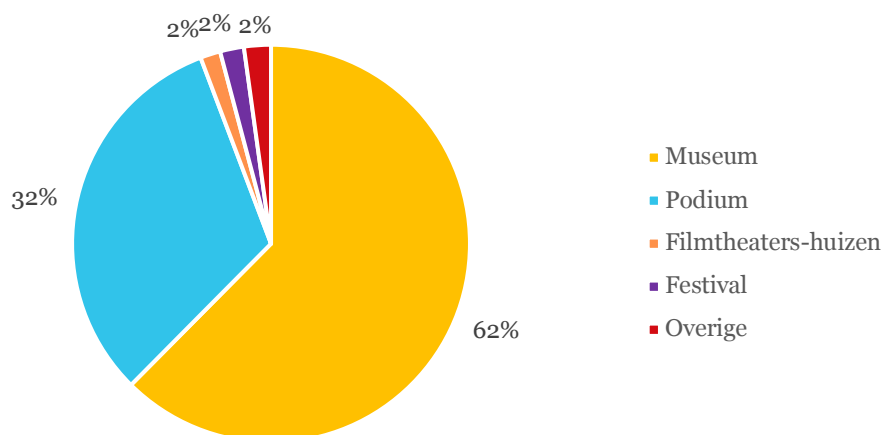
De reden dat er in de tweede tranche minder aanvragen zijn gehonoreerd is omdat er minder budget beschikbaar was en andere steunmaatregelen waren. Als gevolg daarvan zijn er minder aanvragen bij het Noodfonds ingediend. Daarnaast was er toen ook meer bekend over andere steunmaatregelen, waardoor er minder aanvragen zijn ingediend. Mogelijk speelde hier ook mee dat culturele organisaties ten tijde van de tweede tranche minder overvallen waren door de situatie en er beter op konden anticiperen.

Gemiddeld genomen ging in tranche 2 circa 70% van de provinciebijdrage naar instellingen in de MRA en circa 30% naar de regio NHN. Dat dit afwijkt van tranche 1 kan een aantal oorzaken hebben. Bijvoorbeeld dat er minder culturele instellingen van regionale betekenis zijn in NHN dan in de MRA, dat er één instelling wegviel in tranche 2 die in tranche 1 een grote bijdrage ontving en dat er gemeentelijke bijdragen uit

tranche 1 niet teruggevorderd zijn door gemeenten, waardoor er in tranche 2 minder noodzaak was voor noodsteun.

Per inwoner van deelnemende gemeenten komt dit neer op € 1,75 aan provinciebijdrage in de MRA en € 1,23 in NHN. Net als in tranche 1 lijkt dit redelijk gelijkmatig.

In tranche 2 is het aandeel van musea gegroeid ten opzichte van tranche 1. Het aandeel van podia is afgenomen. Dit komt met name vanuit podia en musea in de MRA. Het aandeel van filmtheaters en festivals is beperkt.



4.3. Financiering door gemeenten

Gemeenten moesten de uitkering uit het noodfonds matchen met 35% eigen budget. Veel gemeenten (zoals Amstelveen, Haarlem, Alkmaar, Purmerend, Dijk en Waard en Hoorn) hebben een eigen gemeentelijk noodfonds georganiseerd en in de eerste tranche soms specifiek voor cultuur, soms voor meerdere beleidsterreinen. Daaruit werd de matching voor de eerste tranche bekostigd. Andere gemeenten hebben via een raadsbesluit voor de 35% matching gezorgd. Toen bekend werd dat er een extra noodsteunuitkering via het Gemeentefonds zou komen, hebben de meeste gemeenten deze middelen ingezet voor de matching, zodat de eigen bijdrage van 35% geen hindernis was voor toekenning van het gevraagde bedrag.

Enkele gemeenten hadden te maken met een complexe situatie. Zo was soms de subsidierelatie tussen instelling en gemeente diffuus of bijzonder, zoals het Molenmuseum of theater De Purmaryn. Ook hadden enkele instellingen met gecombineerde activiteiten moeite om de culturele activiteiten die in aanmerking kwamen voor noodsteun apart te presenteren, zoals bij het Texels Museum, een theaterrestaurant of Het Cultuurgebouw. Dit was vooral het geval in tranche 1. In overleg met de instelling, de provincie en de trekkende gemeente zijn hiervoor oplossingen bedacht. Er werd gewerkt met een door de provincie opgesteld standaard format voor het berekenen van het netto tekort. De provincie heeft ondersteuning voor het invullen van dit format geregeld; voor de MRA is Berenschot (tranche 1 en 2) ingeschakeld, voor NHN was dat Ravenhorst Advies (tranche 1). Met het oog op de snelheid zijn er soms pragmatische keuzes gemaakt in de berekening.

5. Samenwerking

5.1. Netwerkorganisatie

De provincie heeft er bij de totstandkoming van het noodfonds voor gekozen om de bestaande netwerkstructuur met de regio's als uitgangspunt te nemen. De MRA bestaat sinds 2007 en bestaat uit 30 gemeenten en twee provincies (+Flevoland). De MRA kent een beproefde samenwerkingsstructuur. De totstandkoming van het regioprofiel NHN liep deels gelijk op met het noodfonds. Voor de uitvoering van het noodfonds heeft de provincie extra ambtelijke en bestuurlijke overleggen georganiseerd. Binnen deze overleggen werden de voorwaarden uitgewerkt en kwamen de regionale proposities tot stand. Haarlem was de penvoerder voor de MRA en Alkmaar voor NHN. Zij dienden de aanvragen van alle gemeenten binnen de regio's in, de zogenaamde propositie. De penvoerders trokken op met de grotere gemeenten in de regio. Deze speelden bij de totstandkoming van de proposities een belangrijke rol. Voor NHN zijn dat Hoorn en Den Helder. Voor de MRA zijn dat Hilversum, Amstelveen, Haarlemmermeer, Velsen, Purmerend en Zaanstad. Op initiatief van de provincie is veel onderling overleg geweest tussen alle betrokken partijen. Kleinere gemeenten hebben hulp gezocht bij grotere gemeenten en bij de penvoerders wanneer nodig. Alle betrokkenen konden terugvallen op de provincie en/of de externe ondersteuning die door de provincie was geregeld.



Ondanks de goede samenwerking die iedereen benoemt en de onderlinge hulp die is geboden, blijkt er een duidelijk verschil tussen kleinere en grotere gemeenten. Enkele grotere gemeenten beschikken over een subsidiebureau of kunnen terugvallen op interne financiële of juridische ondersteuning. Een aantal kleinere gemeenten heeft daarom geworsteld met de aanvraag van de noodsteun en de afhandeling daarvan. Dit heeft in een aantal gevallen ook te maken met de prioriteit die in een kleine gemeente wordt gegeven aan het beleidsterrein cultuur. Voor zover wij kunnen nagaan hebben de uitvoeringsvraagstukken er echter niet toe geleid dat er aanvragen zijn mislukt.

Gezien er sprake was van verplichte sluiting door de coronamaatregelen werden culturele instellingen met sluiting bedreigd en was snelheid geboden. De provincie heeft er alles aan gedaan om het noodfonds snel in te richten en uit te voeren. De structuur

voor samenwerking was ingericht op flexibiliteit en snelheid. Dat was nodig omdat instellingen door de lockdowns en maatregelen werden bedreigd in hun voortbestaan. Gemeenten merken op dat de provincie in de acute situatie snel en pragmatisch heeft gehandeld. Dit is positief opvallend omdat de provincie in het veld eigenlijk bekend staat om de ingewikkelde regelingen, die zelden in overleg tot stand komen. De nu in overleg gekozen criteria waren duidelijk maar niet rigide, waarbij het begrip 'regionale culturele belang' leidend was. Uitzonderingen op criteria waren mogelijk zolang dit principe gold, een afwijking goed onderbouwd was en alle bestuurders in de bestuurlijke overleggen zich konden scharen achter deze uitzondering.

De flexibele opzet vraagt wel veel van de ambtelijke voorbereiding en veelvuldige afstemming tussen de gemeenten en de provincie. In de bestuurlijke overleggen hebben bestuurders gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen voor de propositie, inclusief uitzonderingen. Dit heeft naar ieders oordeel goed gewerkt.

5.2. Rollen

De provincie heeft met het noodfonds veel *goodwill* gekweekt bij de gemeenten. Waar de provincie de laatste jaren geen prioriteit gaf aan kunst en cultuur, bood het nu (als een van de eersten) de helpende hand. De provincie wordt door gemeenten gezien als sterke partij en coördinator van het provinciebrede netwerk en van de regionetwerken. Zij heeft het meeste overzicht. De rol van de provincie als initiatiefnemer en trekker wordt alom gewaardeerd. Evenals de open houding in het bepalen van de criteria. De informatievoorziening van de provincie tijdens het proces werd als prettig ervaren.

De gemeenten worden door de provincie gezien als de kenners van hun culturele infrastructuur. De grotere gemeenten hebben een dragende rol gespeeld in het tot stand brengen van de proposities. Zonder deze inzet, hun kennis en expertise was het aanvraagproces veel complexer geworden. Grotere gemeenten hebben met hun kennis waardevolle ondersteuning kunnen geven aan kleinere gemeenten. Men wist elkaar goed en snel te vinden. Het getrapte samenspel heeft goed gewerkt omdat de werklust werd verdeeld en kennis altijd beschikbaar en nabij was bij de grotere gemeenten of de penvoerders.

5.3. Uitvoering

Gemeenten spreken van een open samenwerking op basis van vertrouwen. Er was veel solidariteit. Als voorbeeld is veelvuldig genoemd dat er in tranche 2 snel akkoord was op het voorstel van de provincie om het tekort op het noodfondsdeel voor NHN te dekken uit middelen die in de MRA niet werden uitgegeven. Door deze onderlinge solidariteit konden uiteindelijk alle aanvragen van gemeenten in beide tranches gehonoreerd worden. Er was in de overleggen geen sprake van conflict, hoogstens moest er af en toe stevig doorgepraat worden over het wel/niet opnemen van een instelling op de lijst.

De externe ondersteuning die de provincie organiseerde (Berenschot in de MRA en Lotte Ravenhorst in NHN) en de hulp bij in het bepalen van het netto tekort, was nodig en heeft goed gewerkt. In crisistijd zijn er door de ambtelijke organisaties bergen verzet. Alle betrokkenen hebben veel tijd geïnvesteerd, vooral in de coördinerende rollen van provincie en grotere gemeenten. Het verdelen van de werkdruk over provincie en gemeenten heeft goed gewerkt en is de snelheid en effectiviteit ten goede gekomen.

Desondanks heeft het extra werk een wissel getrokken op de ambtenaren. De provinciale beleidsambtenaren geven aan dat zij ongeveer 60% van hun tijd kwijt waren aan het noodfonds. Ook de subsidiebureaus zowel bij gemeenten als bij de provincie hebben veel werk te verstouwen gekregen. Ondanks de veelheid en nieuwe manier van werken is er snelheid gemaakt bij het toekennen en uitkeren. Daar is waardering voor. Het inzetten van één helder format heeft goed gewerkt en helderheid in keuzes bevorderd.

Doordat gemeenten onderling in overleg gingen over de aanpak en de selectie van instellingen is er veel kennis uitgewisseld. En er is ook over regelingen op gemeentelijk niveau onderling kennis uitgewisseld en opgebouwd. In een aantal gevallen zijn ook teksten van regelingen gedeeld om van elkaar te leren en om tot een goede standaard te komen. Gemeenten geven aan dat ze dat eigenlijk vaker zouden willen doen, omdat het tijd scheelt en transparantie voor aanvragers kan vergroten.

5.4. Interne processen provincie

Het noodfonds en de uitwerking hiervan is uitgezet door de beleidsafdeling. Gezien de nood situatie moest snel gehandeld worden en is gekozen voor een subsidieprocedure. De beleidsafdeling initieerde en organiseerde de interne en externe overleggen om tot uitvoering te komen. Ook zorgde zij voor de voorbereidingen van besluitvorming in Gedeputeerde en Provinciale Staten.

Bij de totstandkoming van het noodfonds speelden juridische afwegingen een rol. Normaliter maakt de provincie regelingen op basis van vooraf opgesteld beleid. Ook financiert de provincie in principe geen gemeentelijke instellingen. Het noodfonds stoelde echter op een crisissituatie. Voor de reguliere procedure was geen tijd. De juridische oplossing vond de provincie in het instellen van incidentele subsidies. Het bestuursrecht laat subsidieverleners toe om incidentele subsidies in te zetten bij gebrek aan beleid. Dit bood ook ruimte voor een beknopter aanvraagformulier dan gewoonlijk.

In feite is het noodfonds een samenbundeling van incidentele subsidies. Het noodfonds is niet in een stichting of aparte partij ondergebracht. Op de aangepaste constructie is een juridische toetst uitgevoerd door de afdeling Concernzaken van de provincie. Ook de verantwoording van de aanvragen werd juridisch getoetst, op basis van de beschikking. De afdeling heeft ook gekeken naar de besluiten.

In principe ziet de provincie geen ruimte om vaker gebruik te maken van incidentele subsidies, in verband met beperkte mogelijkheden tot controle en beheersing. De keuze voor incidentele subsidies paste bij de tijdelijkheid van de nood. Aanvankelijk ging de provincie uit van een eenmalige impuls – het was op voorhand immers onbekend hoe lang de situatie zou aanhouden. Een regeling in een vereenvoudigde vorm was geen optie. Dit zou mogelijk een precedent kunnen scheppen en leiden tot discussies over de meer uitgebreide procedures van andere provinciale regelingen.

De afstemming binnen de provincie over de opzet van het noodfonds heeft goed gewerkt. Alle partijen zijn tevreden over de gekozen opzet die snel handelen mogelijk maakte.

Een duidelijke kanttekening bij de werkwijze is dat de beleidsafdeling, juridische zaken en het subsidiebureau van de provincie overvraagd werden. Er is veel werk verzet en er worden nog steeds veel aanvragen en afrekeningen afgehandeld. Het is duidelijk dat het nodig was in crisistijd, de werkdruk was echter ongezonder.

6. Conclusies en Aanbevelingen

De hoofdconclusie is dat het noodfonds heeft gewerkt. Het heeft gedaan wat het moest doen en het is goed gedaan. Het is door Provinciale Staten in het leven geroepen en door Gedeputeerde Staten snel opgezet, vooruitlopende op het landelijk beleid, omdat het nodig was. Het geld is terecht gekomen waar het nodig was. Ook de samenwerking is goed gegaan. Zo goed, dat je de voordelen van de netwerksamenwerking wilt behouden.

6.1. *Het heeft gewerkt*

Het culturele voorzieningenniveau in de provincie is op peil gebleven. De voorzieningen van regionaal belang zijn direct ondersteund. Een positief effect was dat er daardoor bij gemeenten nog middelen beschikbaar waren om het lokale culturele voorzieningenniveau op peil te houden.

Over het algemeen is het weerstandsvermogen op peil gebleven, op een paar uitzonderingen na. Wat naar voren komt is dat gemeenten verschillend omgaan met de norm voor het mogen aanhouden van reserves. Niet iedere instelling is daardoor in gelijke mate in staat om tegenslagen en crisissituaties op te vangen.

Kunst en cultuur staat bij iedereen weer op de kaart. Welke rijkdom aan instellingen er is, waar ze voor staan en wat ze mogelijk maken. Dat geldt zowel binnen gemeenten over het eigen culturele veld als voor het culturele veld bij de buurgemeenten. Het onderlinge inzicht in het regionale culturele veld en de samenwerking tussen gemeenten zijn verder versterkt. In NHN is het mede een impuls geweest voor vorming van het regioprofiel.

Er is waardering voor de rol die de provincie heeft genomen en voor de voortvarendheid waarmee zij dat heeft gedaan. Gemeenten en instellingen waarderen de rol die de provincie heeft genomen met het Noodfonds. De rol van de provincie was (en is) op het gebied van kunst en cultuur beperkt, maar hier heeft de provincie laten zien dat zij ook staat voor kunst en cultuur voor haar inwoners en bezoekers.

6.2. *Het was nodig*

Er was sprake van een substantieel netto tekort. In tranche 1 € 7,8 miljoen en in tranche 2 is er € 4,5 miljoen uitgekeerd. Samen is dat € 12,3 miljoen. In tranche 1 kwam € 5,0 miljoen voor rekening van de provincie. In tranche 2 is € 2,9 miljoen voor rekening van de provincie. De aanvraag voor tranche 3 valt buiten de scope van deze evaluatie. Er is minder uitgekeerd omdat er tussentijds landelijke steunmaatregelen beschikbaar kwamen. Het noodfonds was daarop aanvullend.

Gemeenten hebben hun verantwoordelijkheid genomen. Bij de 1e tranche hebben gemeenten in eerste instantie uit eigen middelen geput. Daarna konden bij tranche 2 en 3 de gemeenten hun bijdrage van 35% met meer zekerheid matchen doordat zij ook konden beschikken over een noodsteunuitkering via het Gemeentefonds, naast de mogelijke inzet van eigen middelen.

6.3. *Het is goed gegaan*

Door de getrapte samenwerking binnen het bestaande netwerk kon er snel en flexibel gehandeld worden. In dit netwerk van samenwerking heeft ieder een rol. De provincie als initiator en facilitator, de penvoerders als coördinator van de regio's en de grotere gemeenten als kennispartners van de kleinere gemeenten.

Door betrokken ambtenaren zijn bergen werk verzet. Zij hebben intensief samengewerkt, wat een sterk persoonlijk netwerk tussen de provincie en gemeenten opleverde. Op basis van een pragmatische set voorwaarden konden gemeenten – met ondersteuning van externen – slagvaardig te werk gaan in het opstellen van proposities.

Bestuurders hebben in goed overleg hun verantwoordelijkheid genomen. Zij kwamen samen tot een gedragen besluitvorming over toekenning, uitzonderingen en afwijzingen. Er is steeds in consensus een besluit genomen.

6.4. *Voordelen van samenwerking*

De evaluatie is er ook op gericht om te onderzoeken of deze vorm van samenwerken tussen gemeenten en provincies in een netwerkstructuur ook voor de toekomst aangewezen is. Daarbij merken we allereerst op, dat de bijzondere omstandigheden van gevoelde urgentie, tijdsdruk, beschikbare middelen en een gedeeld belang in grote mate hebben bijgedragen aan de bereidheid tot samenwerking en daarmee het succes ervan.

De gehanteerde netwerksamenwerking heeft naar het oordeel van Blueyard de volgende voordelen opgeleverd:

- Door de samenwerking weet men elkaar sneller te vinden. Men weet ook beter welke kennis er beschikbaar is in het netwerk van gemeenten en bij de provincie.
- Gemeenten en provincie hebben onderling kennis gedeeld en opgebouwd.
- Doordat er onderling veel over regionale cultuurinstellingen is gesproken, is er een veel beter zicht op elkaars werkterrein. Dat versterkt het wederzijds begrip.
- Instellingen profiteren van het versterkte netwerk tussen gemeenten en de beschikbaarheid van expertise. Dit is een vruchtbare bodem voor samenwerking.

Daartegenover staat dat het netwerk op onderdelen kwetsbaar is. Samenwerken is en blijft mensenwerk. De kwaliteit ervan is zo goed als de energie die er gezamenlijk in wordt gestopt. Dit leidt tot twee aandachtspunten:

- Kennis dreigt verloren te gaan als ambtenaren en bestuurders van baan wisselen. De opgebouwde onderlinge contacten kunnen hierdoor verloren gaan.
- Urgentie, doel en gedeeld belang waren nu groot. Wanneer deze minder evident zijn, is het gevaar dat de kwaliteit van de samenwerking hier onder leidt.

Lerend uit de ervaringen van de netwerksamenwerking rondom het noodfonds kunnen een aantal aanbevelingen opgetekend worden, die ook in de toekomst kunnen bijdragen aan een succesvolle samenwerking in een netwerkstructuur:

- Formuleer een helder en concreet gezamenlijk doel van de samenwerking.
- Geef de meerwaarde aan om het doel gezamenlijk te realiseren, waarom wordt het doel beter behaald door samenwerking in plaats van ieder voor zich.
- Zorg voor transparantie over de gedeelde ambities, maar ook over de individuele belangen van alle betrokken partners.

- Zorg voor een centrale regie van de samenwerking.
- Zorg voor betrokkenheid vanuit het netwerk. Niet alleen bij de uitvoering, maar ook bij het ontwerp van de inrichting, doelstellingen, resultaten.
- Houd rekening met de uitvoeringscapaciteit van de samenwerkingspartners. Zorg voor en versterk waar mogelijk menskracht en middelen.
- Richt een duurzaam samenwerkingsproces in, zodat wisselingen in het netwerk opgevangen kunnen worden en kennis behouden blijft.

6.5. *Katalysator van het netwerk*

Wat begon als een initiatief van de provincie om acute financiële nood bij kunstinstellingen te voorkomen, is geëindigd met een resultaat en een samenwerking waar iedereen trots op is. Vanuit de gemeenten is lof voor de dragende en faciliterende rol van de provincie. Het effect dat kunst en cultuur is behouden en goed op de kaart staat, is een stimulans voor meer samenwerking. Er klinkt een behoefte van gemeenten in door dat de provincie deze rol vaker op zich neemt, voor een sterkere culturele sector.

De evaluatie concludeert dat de provincie Noord-Holland een hart voor kunst en cultuur heeft. Tegelijk is bekend dat de provincie een beperkte rol voor zichzelf ziet. Indien in de toekomst netwerksamenwerking een concrete oplossing kan bieden voor een gedeelde ambitie en urgentie, kan de provincie optreden in de rol van katalysator. De uitvoerende en dragende rol ligt dan nadrukkelijk bij gemeenten. Mogelijke gebieden waar deze samenwerking zinvol zou kunnen zijn, zijn gebieden waar de provincie al een rol heeft, zoals in het bevorderen van gebiedsontwikkeling, uitwisseling met economie en recreatie & toerisme of het stimuleren van duurzaamheid.

Bijlagen

Bijlage I – Gesprekspartners

- Margriet Talsma (Gemeente Hoorn)
- Margriet van Beek (Gemeente Texel)
- Janneke van Dijk (Gemeente Purmerend)
- Annika Rulkens (Gemeente Zaanstad)
- Floor van Bruggen (Gemeente Dijk en Waard)
- Marina Taris (BEL Combinatie, ambtelijke organisatie voor gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren)
- Natalia Blok (Gemeente Beverwijk)
- Frank Put (Gemeente Haarlemmermeer)
- Judith Koning (Gemeente Den Helder)
- Maarten Duinker (Gemeente Bergen)
- Jenneke van Diest-Nelemans (Gemeente Gooise Meren)
- Ariane Vervoorn (Gemeente Edam-Volendam)
- Gerben van der Veen (Provincie Noord-Holland, Sector Juridische Zaken)
- Michiel de Graef (Provincie Noord-Holland, Sector Regionale Economie en Erfgoed)
- Carin Roest (Gemeente Haarlem)
- Jim Ligthart (Gemeente Alkmaar)

