Cultuurbeleid gemeente Hoorn 2012-2020

Een onderzoek van de rekenkamercommissie Hoorn

Eindrapport



Rekenkamercommissie Hoorn – januari 2021

GEMEENTE HOORN

Colofon

Samenstelling rekenkamercommissie

Externe leden
Dhr. drs. M. Haubrich (voorzitter)
Dhr. drs. P.T.J. de Wit
Mw. mr. R. Ngalle
Mw. N.M. van Egmond MSc

Interne leden
Dhr. R. Vinkenborg
Dhr. R. Drommel
Dhr. A. Wegner

Secretaris
Mw. drs. K. Bongers

Onderzoek en rapportage

Onderzoek: Mw. F.M. Kunneman MSc RO | ACS Partners
Tekst en beeld: Mw. drs. A.S. van As | Tekstkantoor Van As

Illustratie titelpagina

Dreamstime.com

Contactgegevens

Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229-252200
E rekenkamer@hoorn.nl

Positie en taak rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:
1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamercommissie onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.
De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

Inhoud

1. INLEIDING 1

1.1. Aanleiding onderzoek 1

1.2. Belang van cultuurbeleid voor de gemeente Hoorn 1

1.3. Cultuurbeleid beoordelen: hoe doe je dat? 2

1.4. Vraagstelling 2

1.5. Eerder relevant onderzoek van de rekenkamercommissie 3

1.6. Gebruikte onderzoeksmethoden 3

1.7. Leeswijzer 3

2. CULTUURBELEID HOORN IN OPZET 5

2.1. Onderdelen van het Hoornse cultuurbeleid 5

2.2. Vormgeving van cultuurbeleid: model 7

2.3. Samenhang in vormgeving Hoorns cultuurbeleid 7

2.3.1. Meerjarige strategische visie 7

2.3.2. Langetermijnbeleid 8

2.3.3. Jaarlijkse beleidsdoelen en prestatieafspraken 9

2.4. Slotsom 9

3. CULTUURBELEID HOORN IN DE PRAKTIJK 10

3.1. Rolverdeling rond het Hoornse cultuurbeleid 10

3.1.1. Partijen in de gemeentelijke politiek & organisatie 10

3.1.2. Partijen in de cultuursector 12

3.1.3. Profijtgenietende partijen 14

3.2. Politieke en ambtelijke aansturing van het Hoornse cultuurbeleid 15

3.2.1. Aansturing cultuurbeleid vanuit de gemeenteraad 15

3.2.2. Aansturing cultuurbeleid vanuit het college van B&W 16

3.2.3. Ambtelijke aansturing van het cultuurbeleid 18

3.3. Slotsom 18

4. DOELREALISATIE 20

4.1. Mijlpalen cultuurbeleid 2012-2020 20

4.1.1. Jaren 2012 tot en met 2015 20

4.1.2. Jaren 2016 tot en met 2019 22

4.2. Monitoring en bijsturing beleidsdoelen 24

4.2.1. Uitgangspunten cultuurnota 2012 24

4.2.2. Doelstellingen uit de coalitieakkoorden 25
4.3. Zicht op doeltreffendheid van het beleid 26
4.3.1. Herkenbaarheid beleidsdoelen in gerealiseerde mijlpalen 2012-2018 26
4.3.2. Belang van meetbare en toetsbare beleidsdoelen 27
4.4. Slotsom 27
5. FINANCIËLE RESULTATEN 29
5.1. Begrote versus werkelijke inkomsten en uitgaven 2012-2019 29
5.2. Omvang Hoorns cultuurbudget in vergelijking met andere gemeenten 30
5.3. Specificatie van de jaarlijkse uitgaven 31
5.3.1. Uitgaven aan structurele subsidies 31
5.3.2. Uitgaven aan incidentele subsidies 32
5.3.3. Uitgaven aan beheer en exploitatie 35
5.3.4. Interne uitgaven 35
5.4. Specificatie van de jaarlijkse inkomsten 36
5.4.1. Huurinkomsten 36
5.4.2. Inkomsten uit grondexploitatie 36
5.4.3. Inkomsten uit Westfries Museum 37
5.5. Slotsom 37
6. CONTROLE EN VERANTWOORDING 38
6.1. Controle op subsidieaanvragen 38
6.2. Verantwoordingsinformatie subsidieontvangers 39
6.3. Cultuurbeleid in begrotings- en verantwoordingscyclus 39
6.4. Slotsom 40
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 41
7.1. Algemeen beeld 41
7.2. Conclusies 42
7.3. Aanbevelingen 44
8. REACTIE COLLEGE EN NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE 46
8.1. Reactie van het college van B&W 46
8.2. Nawoord van de rekenkamercommissie 49
BIJLAGE 1 CASUS THEMAJAAR 'STAD VAN DE GOUDEN EEUW' 50
BIJLAGE 2 CASUS 'WESTFRIES CENTRUM VOOR DE KUNSTEN' 51
BIJLAGE 3 FINANCIËLE OVERZICHTEN 52
BIJLAGE 4 BRONNEN 54

1. Inleiding

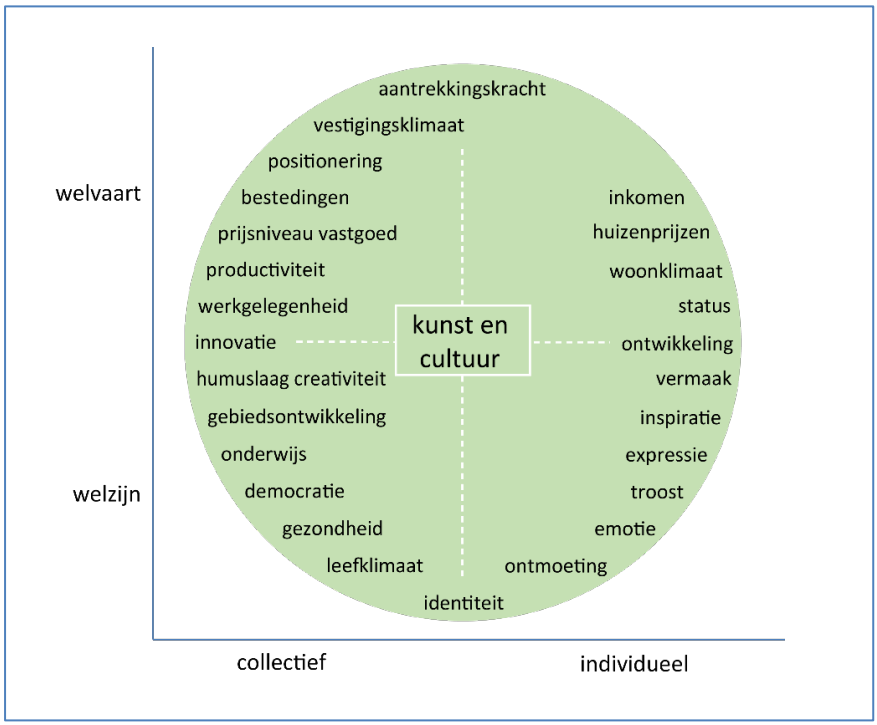
1.1. Aanleiding onderzoek

In de afgelopen acht jaar heeft de gemeente Hoorn uitvoering gegeven aan het cultuurbeleid dat in 2012 werd vastgelegd in de cultuurnota *Hoorn, haven voor creativiteit* (ARRD, 2012). Nu het einde van de beleidsperiode nadert, is het tijd voor een terugblik: wat ging er goed, wat ging er minder goed en hoe zou dat anders kunnen in de volgende periode?
Op deze punten wil de rekenkamercommissie Hoorn de gemeenteraad graag voorzien van een onderbouwd advies. Daarom heeft zij begin 2020 besloten een onderzoek te laten verrichten naar het cultuurbeleid van de gemeente Hoorn in de periode 2012-2020. Het onderzoek is door een externe partij uitgevoerd in de eerste helft van 2020. De uitkomsten zijn door de rekenkamer-commissie vastgesteld op 7 oktober 2020.

1.2. Belang van cultuurbeleid voor de gemeente Hoorn

Wat is het publieke belang dat met cultuurbeleid is gemoeid? Volgens cultureel adviesbureau Blueyard, dat diverse publicaties heeft uitgebracht over cultuurbeleid in Nederland, wijkt het belang van cultuurbeleid in essentie niet af van het belang van ander overheidsbeleid. Elke goed functionerende, democratische overheid heeft immers maar één opdracht: het creëren van *welzijn en welvaart* voor de burgers. Ook het bevorderen van kunst en cultuur is daarop gericht, zowel op individueel als op collectief niveau.

Figuur 1 geeft een indruk van de veelheid aan maatschappelijke en economische waarden (Blueyard zelf gebruikt de term 'betekenissen') waaraan kunst en cultuur in een samenleving kunnen bijdragen.



Figuur 1. Waardencirkel rond kunst en cultuur (bron: Blueyard Coöperatief UA, 2018)

Ook in de eerder genoemde cultuurnota van 2012 van de gemeente Hoorn wordt het belang van cultuurbeleid gerelateerd aan maatschappelijke en economische waarden, die zowel een individuele als een collectieve dimensie kennen:

> "Cultuur maakt Hoorn tot een levendige gemeente, aantrekkelijk voor (nieuwe) inwoners, voor bedrijven om zich te vestigen en voor toeristen om te bezoeken. Het bevordert de participatie aan de samenleving en draagt bij aan de ontwikkeling van inwoners […] en aan de gezondheid van onze samenleving" (ARRD, 2012, p. 12).

1.3. Cultuurbeleid beoordelen: hoe doe je dat?

Wanneer een rekenkamer(commissie) zich een oordeel wil vormen over hoe het overheidsbeleid op een bepaald terrein is uitgevoerd, heeft zij daarbij een aantal vaste aandachtspunten – dat is bij de beoordeling van het Hoornse cultuurbeleid niet anders. Zoals bij alle beleid draait het in essentie om de volgende vragen: of de doelen van het beleid duidelijk en toetsbaar zijn geformuleerd, of de realisatie van deze doelen goed is gemonitord en zo nodig is bijgestuurd, of het gevoerde beleid doelmatig is uitgevoerd, of de uitgaven met voldoende controles waren omgeven en of er correct verantwoording over het beleid is afgelegd. Dit zijn dan ook de punten waar dit onderzoek om draait.

1.4. Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:
Is de uitvoering van het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 doeltreffend en doelmatig geweest?

Bij de doeltreffendheid van het beleid gaat het om de vraag of het Hoornse cultuurbeleid en de uitvoering daarvan de gewenste uitkomsten hebben gehad: is er gedaan wat was aangekondigd en heeft het beleid de beoogde resultaten opgeleverd? Dit laatste aspect beoordeelt de rekenkamer-commissie in dit onderzoek niet zelf; wél wordt nagegaan of de gemeente goed bijhoudt in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.
Bij de doelmatigheid van het beleid gaat het om de vraag of de gemeente bij de uitvoering van het cultuurbeleid efficiënt met het publieke geld is omgegaan: is de juiste hoeveelheid geld ingezet om de gewenste resultaten te behalen? Waren er geen andere (goedkopere) manieren om hetzelfde te bereiken?

De rekenkamercommissie heeft de centrale onderzoeksvraag opgeknipt in een vijftal deelvragen, die tezamen moeten leiden naar een conclusie over de centrale onderzoeksvraag. De deelvragen luiden:

1. Hoe zag het Hoornse cultuurbeleid voor de periode 2012-2020 eruit *in opzet*?
2. Hoe zag het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 eruit *in de praktijk*?
3. Wat zijn de maatschappelijke resultaten van het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 en hoe is de realisatie hiervan gemonitord?
4. Wat heeft het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 gekost en opgeleverd en hoe verhoudt zich dit tot de cultuurbegroting van vergelijkbare gemeenten?
5. Hoe was de controle op en de verantwoording over het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 geregeld?

1.5. Eerder relevant onderzoek van de rekenkamercommissie

Eerder heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid van de gemeente Hoorn (Rekenkamercommissie Hoorn, 2018). Omdat de gemeente in het kader van haar cultuurbeleid een aanzienlijk aantal culturele organisaties en evenementen structureel subsidieert en er daarnaast tal van incidentele subsidies worden verstrekt aan culturele initiatieven, hadden de conclusies van dit rekenkamercommissieonderzoek mede betrekking op het Hoornse cultuurbeleid. Op enkele plaatsen wordt in dit rapport verwezen naar het eerdere onderzoek uit 2018.

1.6. Gebruikte onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zijn relevante gemeentelijke beleidsdocumenten primair als uitgangspunt genomen bij het vergaren van informatie. Bestudeerd zijn onder meer de gemeentelijke cultuurnota, formeel vastgelegde beleidsvoornemens op het terrein van cultuur, gemeentelijke begrotingen, jaarverslagen en financiële analyses in het kader van het cultuurbeleid, subsidieaanvragen, subsidietoewijzingen c.q. -afwijzingen en relevante onderzoeksverslagen.
Daarnaast zijn voor dit onderzoek diverse interviews gehouden. Zo is gesproken met de wethouder die de portefeuille cultuur beheert, met de manager van de afdeling die zich met het cultuurbeleid bezighoudt (hierna: de beleidsafdeling),[1] met de gemeentelijke controller en met medewerkers van de beleidsafdeling en van de afdeling Planning en Control. Ook zijn interviews gehouden met belanghebbenden van culturele organisaties in Hoorn. Verder is een tweetal enquêtes uitgezet: één onder de Hoornse raadsleden en één onder de inwoners van Hoorn die zijn aangesloten bij het Stadspanel van de gemeente.
Let wel: individuele uitspraken die op basis van de enquêtes en de gevoerde gesprekken zijn opgetekend, vormen geen 'harde' onderzoeksgegevens. Deze – in kaders geplaatste – teksten geven een impressie van hoe er links en rechts in de gemeentelijke organisatie, de gemeentelijke politiek en de Hoornse samenleving over kwesties rond het cultuurbeleid wordt gedacht. Op die manier brengen de uitkomsten van de interviews en de enquêtes verlevendiging aan in de feitelijke onderzoeks-uitkomsten. Ze geven echter geen representatief beeld van de onderzochte feiten.

1.7. Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is opgebouwd rond de hiervoor besproken vijf deelvragen, die worden beantwoord in de hoofdstukken 2 tot en met 6.

- Hoofdstuk 2 beschrijft uit welke onderdelen het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 bestond en hoe het beleid in opzet was vormgegeven.
- Hoofdstuk 3 schetst hoe het Hoornse cultuurbeleid eruitzag in de praktijk: de rolverdeling tussen belanghebbende partijen en de politieke en ambtelijke aansturing van het beleid.
- Hoofdstuk 4 zoomt in op de maatschappelijke resultaten van het beleid. Wat waren de 'mijlpalen' van het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 en in hoeverre heeft de gemeente bijgehouden of de beleidsdoelen uit de Hoornse coalitieakkoorden van 2014 en 2018 daarbij werden gerealiseerd?
- In hoofdstuk 5 staan de uitgaven en inkomsten van het Hoornse cultuurbeleid centraal, oftewel de financiële resultaten. Ook de omvang van het Hoornse cultuurbudget in vergelijking met andere gemeenten komt hier aan de orde.

[1] De officiële benaming van deze beleidsafdeling is 'team Onderwijs, Doelgroepenvervoer en Leisure'. Eén van de deelteams daarbinnen houdt zich specifiek met het cultuurbeleid bezig; dit is het 'team Kunst en Cultuur'.

- Hoofdstuk 6 gaat in op de controle die vooraf plaatsvindt bij de subsidieverlening aan culturele instellingen en evenementen, en op de financiële verantwoording achteraf.
- In hoofdstuk 7 ten slotte, formuleert de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen: wat waren de succesfactoren van het Hoornse cultuurbeleid en wat zijn de leerpunten voor de volgende beleidsperiode?

2. Cultuurbeleid Hoorn in opzet

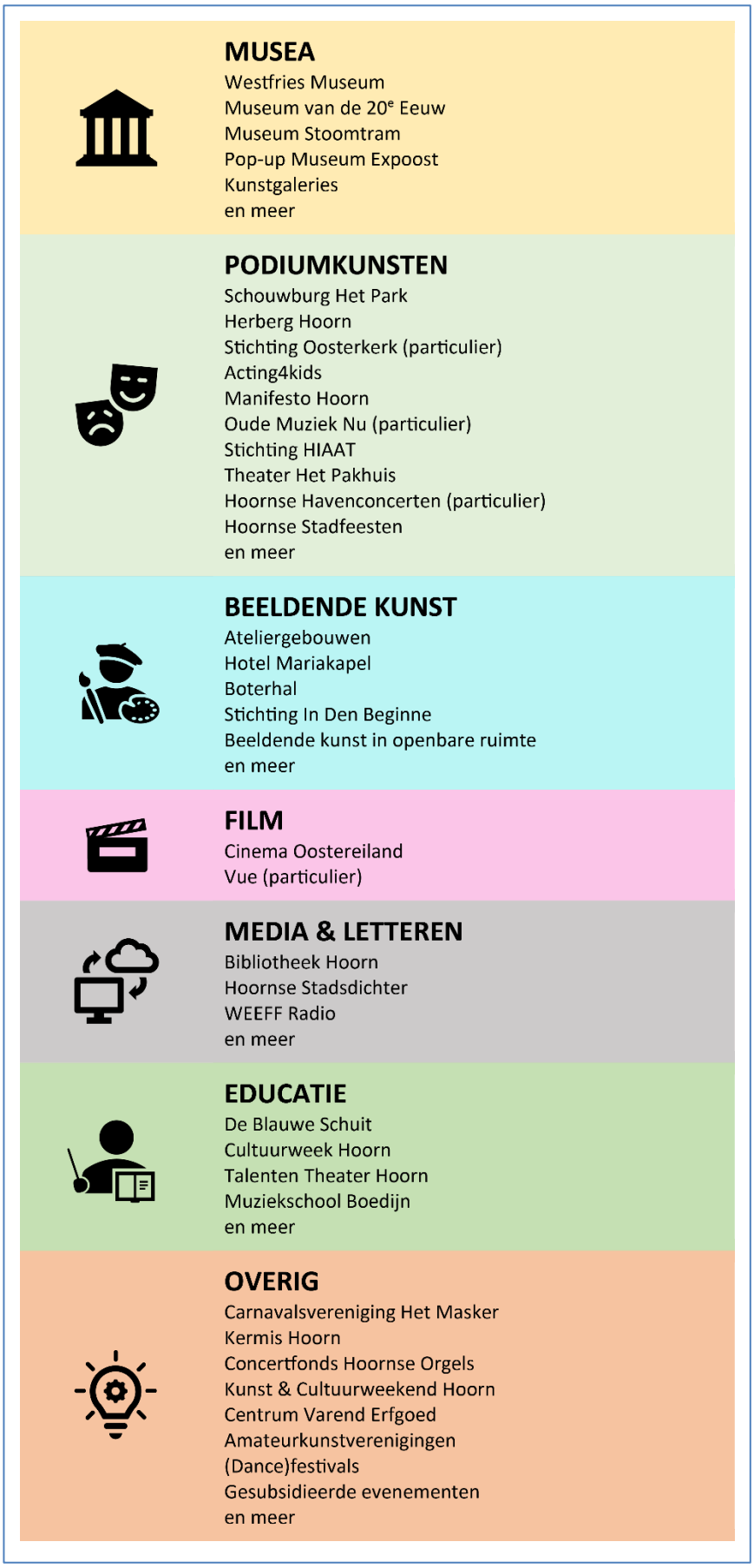
Dit hoofdstuk beschrijft hoe het Hoornse cultuurbeleid in de afgelopen periode er in opzet uitzag. Om te beginnen komen de verschillende onderdelen van het beleid aan de orde. Daarna worden de stappen geschetst die een gemeente idealiter doorloopt bij de vormgeving van beleid. Tot slot legt de rekenkamercommissie het Hoornse cultuurbeleid langs deze meetlat: vormde het in de periode 2012-2020 een samenhangend, consistent geheel?

2.1. Onderdelen van het Hoornse cultuurbeleid

In de cultuurnota *Hoorn, haven voor creativiteit*, waaraan in de inleiding al is gerefereerd (ARRD, 2012), staat beschreven op welke terreinen het cultuurbeleid van de gemeente voor de periode 2012-2020 zich zoal gaat richten. Het beleid bestrijkt een breed spectrum, variërend van musea, podiumkunsten en film tot educatie en het bibliotheekwezen. In totaal omvat het geschetste cultuurbeleid zeven onderdelen, zoals weergegeven in figuur 2 (zie volgende pagina).

Er zijn ook beleidsonderdelen die in veel andere gemeenten tot het cultuurbeleid worden gerekend, maar daar in Hoorn formeel buiten vallen, te weten citymarketing en erfgoed.[2]

[2] Op het niveau van de beleidsmedewerkers bestaat overigens wel oog de dwarsverbanden tussen cultuur, citymarketing en erfgoed; zie hierover hoofdstuk 4, § 4.2.1.



Figuur 2. Onderdelen van het Hoornse cultuurbeleid

2.2. Vormgeving van cultuurbeleid: model

Idealiter vormt een strategische visie het vertrekpunt van voorgenomen beleid. Vanuit deze visie wordt een aantal stappen doorlopen, die leiden naar de uiteindelijke uitvoering van het beleid. In figuur 3 hieronder is schematisch weergegeven hoe deze stapsgewijze vormgeving van beleid eruit kan zien en welke lagen in de gemeentelijke organisatie daarin dan een rol hebben te vervullen.



Figuur 3. Vormgeving cultuurbeleid: van visie naar uitvoering

Wanneer het cultuurbeleid van een gemeente op deze of vergelijkbare wijze is opgezet, is er sprake van een optimale samenhang tussen strategische visie en langetermijndoelen enerzijds en de concrete invulling daarvan in termen van beleidskeuzes en beleidsprestaties anderzijds. De vraag is dus relevant in hoeverre de stappen die door de gemeente moeten worden gezet (dus de eerste drie uit het schema) herkenbaar zijn in de vormgeving van het Hoornse cultuurbeleid voor de periode 2012-2020.

2.3. Samenhang in vormgeving Hoorns cultuurbeleid

2.3.1. Meerjarige strategische visie

De uitgangspunten van het cultuurbeleid van de gemeente Hoorn in de periode 2012-2020 zijn vastgelegd in de eerder genoemde cultuurnota *Hoorn, haven voor creativiteit* (ARRD, 2012) en de

bijbehorende oplegnotitie van de beleidsafdeling. In dit laatste document zijn de in de cultuurnota geformuleerde doelen voorzien van een prioritering. Beide stukken zijn in 2012 door de gemeenteraad bekrachtigd.

In de cultuurnota werden voor het Hoornse cultuurbeleid drie uitgangspunten geformuleerd:

1. Het perspectief op cultuurbeleid zou *geïntegreerd* moeten zijn. Cultuurbeleid kan niet los worden gezien van het beleid voor toerisme, onderwijs, sport, citymarketing en erfgoed.
2. In het cultuurbeleid zouden vier ambities herkenbaar moeten zijn: *ontwikkelen, ontsluiten, ontdekken en ontmoeten* (de vier O's). Deze ambities verwijzen naar de inwoners van Hoorn, die hun stad ontdekken, elkaar ontmoeten, zichzelf ontwikkelen en zichzelf laten zien.
3. Het cultuurbeleid van een centrumgemeente als Hoorn zou gericht moeten zijn op het creëren van een *zo divers mogelijk cultuuraanbod* en een optimale *toegankelijkheid van cultuur* voor een ieder in de gemeente en de omliggende gebieden.

2.3.2. Langetermijnbeleid

In 2014 en 2018 hebben de respectievelijke colleges van B&W van Hoorn bij aanvang van de raadsperiodes coalitieakkoorden opgesteld. Daarin werd ook het langetermijnbeleid voor cultuur vastgelegd.

Het coalitieakkoord van 2014 vermeldt de volgende (hier geparafraseerd weergegeven) doelen voor het cultuurbeleid van de gemeente Hoorn:

- De kwaliteiten van Hoorn als monumentenstad met een florerend kunst- en cultuuraanbod moeten beter voor het voetlicht worden gebracht.
- Inwoners moeten kunnen deelnemen aan een divers aanbod van culturele activiteiten.
- Het kunst- en cultuuraanbod moet beleefbaar (*sic*) worden gemaakt.
- Er moet in het beleid aandacht zijn voor laagdrempelige toeristische en educatieve kunst- en cultuurroutes, en voor gedichten, tekeningen en schilderingen op muren.
- Het beleid moet kunstenaars, deskundigen en inwoners inspireren en het moet zorgen voor nieuwe c.q. sterkere verbindingen tussen de culturele sector, het bedrijfsleven en het gemeentebestuur.
- Culturele organisaties moeten zoveel mogelijk gezamenlijke huisvesting krijgen.

In 2018 wordt in het coalitieakkoord ingezet op het verbeteren van de woon- en leefkwaliteit in Hoorn. De (geparafraseerd weergegeven) doelen van het cultuurbeleid luiden in dat jaar:

- Hoorn moet als culturele hoofdstad van West-Friesland een bruisende en aantrekkelijke stad blijven, waar voor jong en oud veel te doen is.
- Hoorn moet een evenementenstad zijn met een uitnodigend ondernemersklimaat en ruimte voor nieuwe initiatiefnemers.
- Initiatiefnemers moeten waar mogelijk worden geholpen om hun plannen waar te maken.
- De spreiding van evenementen over de stad, wijken en dorpen moet worden gestimuleerd.
- Er moet in het beleid aandacht zijn voor kunst in de openbare ruimte.
- Het aanbod van kunst en cultuur voor het (basis)onderwijs moet worden uitgebreid.
- Er moet nieuwe huisvesting komen voor kunstcentrum De Blauwe Schuit, de muziekschool en de centrale bibliotheek.

De aandachtspunten uit beide coalitieakkoorden overziende, valt op dat de gemaakte beleidskeuzes voor het merendeel niet direct corresponderen met de strategische visie uit de cultuurnota. Er wordt

ook niet naar de cultuurnota verwezen. De ambities uit de cultuurnota, te weten diversiteit en toegankelijkheid van het cultuuraanbod en de vier O's, worden in 2014 deels nog wel vermeld (er wordt bijvoorbeeld gestreefd naar diversiteit, participatie en cultuureducatie), maar zijn in de doelstellingen van 2018 vrijwel uit beeld verdwenen.

2.3.3. Jaarlijkse beleidsdoelen en prestatieafspraken

Jaarlijks zijn in de periode 2012-2020 specifieke doelstellingen voor het Hoornse cultuurbeleid geformuleerd. Ook hier valt op dat er sprake is van een geleidelijk 'losraken' van de oorspronkelijke ambities. De jaarlijkse doelstellingen, ontwikkeld door de beleidsafdeling en opgenomen in de beleidsbegroting, zijn in de eerste paar jaar na het verschijnen de cultuurnota nog wel te herleiden tot de daarin vastgelegde strategische visie, maar vanaf 2018 niet meer. Vanaf dat jaar wordt in de jaarlijkse doelstellingen bijvoorbeeld het streven naar diversiteit in het cultuuraanbod in de stad niet meer vermeld.
Dit betekent overigens niet dat er *in de praktijk* op de werkvloer van de beleidsafdeling sinds 2018 geen oog meer is voor de diversiteit van het cultuuraanbod en voor andere ambities uit de cultuurnota. Integendeel; in gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd hebben medewerkers van de beleidsafdeling aangegeven dat zij het beleid uit cultuurnota van 2012, zoals een divers en breed cultuuraanbod en de vier O's, tot op de dag van vandaag actief gebruiken in het dagelijks werk.
Wat de bestudering van de jaarlijkse doelstellingen van het Hoornse cultuurbeleid wél laat zien, is dat het beleid na verloop van tijd *in opzet* minder verbondenheid heeft gekregen met de strategische visie en dat de aandacht voor het belang van bepaalde beleidsambities meer afhankelijk is geraakt van keuzes die op de werkvloer worden gemaakt. Deze beleidskeuzes worden over het algemeen door de beleidsafdeling doorvertaald naar culturele activiteiten en prestatieafspraken met organisaties in de cultuursector van Hoorn.

De uitwerking van de doelen van het Hoornse cultuurbeleid op organisatorisch niveau heeft in de periode 2012-2020 geen prioriteit gekregen. Er is in het beleidsproces geen stap ingebouwd waarin de vraag wordt gesteld: wat betekenen deze ambities voor de organisatie, wat is er nodig en beschikbaar, past de huidige manier van organiseren bij het beleid, wat moet er anders en wat kan er misschien toch niet? De rekenkamercommissie signaleert op basis van haar onderzoek dat de werkdruk van de medewerkers van de beleidsafdeling hoog is en dat er mogelijk sprake is van een structureel capaciteitsgebrek.

2.4. Slotsom

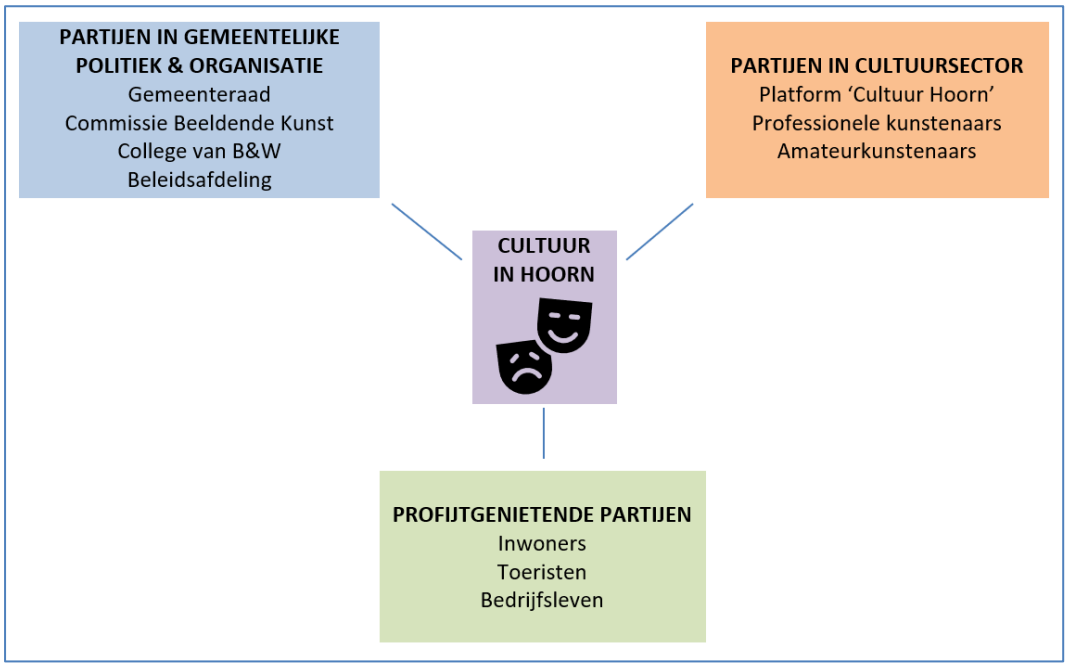
Het cultuurbeleid van Hoorn zoals dit in 2012 is ontworpen, vormde aanvankelijk op strategisch en operationeel niveau een samenhangend geheel. Strategie, langetermijnvisie en jaarlijkse beleidskeuzes sloten goed op elkaar aan. In de loop der tijd is deze samenhang minder zichtbaar geworden. Hoewel de jaarlijks geformuleerde specifieke doelen van het cultuurbeleid nooit strijdig zijn geweest met de strategische doelen, waren ze daar soms maar gedeeltelijk toe te herleiden.
Het beleid is met het verstrijken van de jaren *in opzet* minder verbonden geraakt met de strategische visie. Daardoor is het belang van bepaalde beleidsambities afhankelijker geworden van keuzes op de werkvloer van de beleidsafdeling.

3. Cultuurbeleid Hoorn in de praktijk

In dit hoofdstuk schetst de rekenkamercommissie het Hoornse cultuurbeleid van de afgelopen periode in de praktijk: welke partijen zijn daarbij betrokken partijen en wat is hun rol? Ook komt aan de orde hoe het beleid binnen de muren van het gemeentehuis politiek en ambtelijk wordt aangestuurd.

3.1. Rolverdeling rond het Hoornse cultuurbeleid

Een aanzienlijk aantal partijen is direct of indirect betrokken bij het cultuurbeleid van Hoorn. Wie zijn al deze belanghebbenden, wat is hun rol en hoe verhouden zij zich tot elkaar? In figuur 4 zijn de betrokkenen gegroepeerd in drie 'velden': de gemeente, de cultuursector en degenen die van het cultuuraanbod profiteren.



Figuur 4. Bij het Hoorns cultuurbeleid betrokken partijen

Hieronder worden de rollen van de diverse partijen toegelicht, mede aan de hand van gesprekken met direct betrokkenen en resultaten van enquêtes onder raadsleden en inwoners van Hoorn.

3.1.1. Partijen in de gemeentelijke politiek & organisatie

Gemeenteraad

De gemeenteraad bepaalt in beginsel op hoofdlijnen het beleid van de gemeente; dat geldt ook voor het cultuurbeleid. Het is aan de raad om de beleidsmatige en financiële grenzen van het cultuurbeleid te bepalen. Ook kan de raad desgewenst bepalen wat de beoogde resultaten zijn van het te voeren beleid en op ieder door haar gewenst moment de uitvoering controleren. Iedere raad vult deze kaderstellende en controlerende rol op zijn eigen manier in. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de gemeenteraad van Hoorn sinds het vaststellen van de cultuurnota zijn

kaderstellende en controlerende rol vooral invult bij de behandeling van verantwoordingsstukken in de jaarlijkse planning- en controlcyclus.

Commissie Beeldende Kunst (CBK)
Hoorn heeft, net als enkele andere gemeenten in Nederland, ervoor gekozen om een Commissie Beeldende Kunst (CBK) in te stellen. Wettelijk is vastgelegd dat deze commissie bestaat uit vier door het college van B&W benoemde leden. Drie leden zijn beeldend kunstenaar en één lid fungeert als onafhankelijk voorzitter. De commissie adviseert het college gevraagd en ongevraagd over alle zaken die samenhangen met beeldende kunst. De CBK helpt de gemeente onder andere bij de besteding van budget voor kunst in de buitenruimte.
De gemeente Hoorn plaatst gemiddeld twee tot vijf beelden per jaar in de buitenruimte, meestal in wijken buiten het centrum. De CBK zorgt ervoor dat omwonenden en/of gebruikers zoveel mogelijk worden betrokken in het traject, zodat rekening kan worden gehouden met hun behoeften. Meestal wordt een aantal beeldend kunstenaars (afkomstig uit het hele land) uitgenodigd om een idee in te dienen en dit te komen toelichten. De CBK stelt vervolgens plaatsingsplannen op, waarin wordt gelet op de al aanwezige beeldende kunst in de omgeving, de diversiteit van het totaalaanbod, de aard van de (nieuw)bouw ter plaatse en bovenal de kwaliteit van de kunstwerken.

Interview: CBK over samenwerking met college en beleidsafdeling
In het interview dat in het kader van dit onderzoek is gehouden met de leden van de CBK, geven zij aan dat het succes van het functioneren van de commissie afhangt van de samenwerking met de beleidsafdeling en het college van B&W. Van het huidige college ervaart de CBK steun voor de voorgedragen plannen, die ze ook steeds ten uitvoer weet te brengen. De beleidsafdeling vormt volgens de CBK-leden de sleutel tot dit succes. De samenwerking, ook met de kunstenaars die worden aangetrokken, verloopt soepel. Met het vorige college verliep de samenwerking stroever. Plannen voor te plaatsen kunst kwamen niet in samenspraak met de CBK tot stand en er werd budgettaire ruimte vrijgemaakt voor plannen waar de commissie niet bij was aangehaakt.

College van B&W
Verantwoordelijk voor de besluitvorming over en de aansturing van het Hoornse cultuurbeleid is het college van B&W, meer speciaal de wethouder die de portefeuille cultuur onder zijn hoede heeft.
In beginsel voert een wethouder besluiten van de gemeenteraad uit. Maar een wethouder van cultuur kan binnen hetgeen in het coalitieakkoord over het te voeren cultuurbeleid is vastgelegd zijn/haar eigen accenten leggen. In hoeverre dit ook gebeurt, hangt af van de prioriteiten die een wethouder binnen de portefeuille legt: de ene wethouder steekt meer tijd en energie in het beleidsveld cultuur dan de andere.
Zoals hiervoor aangegeven wordt het college c.q. de wethouder van cultuur over alle zaken die samenhangen met beeldende kunst geadviseerd door de CBK. Daarnaast is er een directe lijn met de beleidsafdeling, die de jaarlijkse beleidskeuzes van het college c.q. de wethouder moet vertalen in culturele activiteiten en prestatieafspraken met organisaties.

Interview: wethouder van cultuur over betekenis van kunst en cultuur
In het kader van dit onderzoek is gesproken met de huidige Hoornse wethouder van cultuur. Volgens de wethouder verschilde de afgelopen jaren de opvatting over de betekenis van cultuur per collegeperiode. De huidige wethouder heeft zelf een achtergrond in de culturele sector en beschouwt cultuur als de basis van de identiteit van de stad: “Een deel van het maatschappelijk debat ontstaat en komt voort uit de kunst- en cultuursector. Daar ligt een grote agenderende werking. Kunst en cultuur moet dus eigenlijk een topprioriteit zijn.”

Beleidsafdeling

Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet heeft de beleidsafdeling tot taak om de jaarlijkse beleidsdoelen op het gebied van cultuur te bepalen, te beslissen wat er moet gebeuren om die doelen te realiseren en te inventariseren wat er daartoe moet worden gevraagd van de culturele organisaties in Hoorn. De afdeling begeleidt ook werkbezoeken van raads- en collegeleden aan culturele instellingen en initiatieven in de stad en probeert op te treden als verbindende schakel tussen de gemeentelijke besluitvormers, culturele instellingen, uitvoerend kunstenaars en de CBK. De afdeling dient voor de uitvoering van haar taken dan ook voortdurend in nauw contact te staan met al deze partijen. Het contact met culturele instellingen en amateurkunstverenigingen betreft ook subsidieaanvragen.

Interview: medewerkers beleidsafdeling over taakuitvoering
De twee medewerkers van het team Kunst en Cultuur binnen de beleidsafdeling, met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken, geven aan zo veel mogelijk in contact te staan met belanghebbende partijen uit het veld door regelmatig te bellen en af te spreken. De oprichting van het platform ‘Cultuur Hoorn’ in 2016 (zie § 3.1.2) heeft het onderhouden van de relatie met grote instellingen volgens hen vergemakkelijkt. Met de vele amateurkunstverenigingen in Hoorn heeft de afdeling voornamelijk contact over subsidieaanvragen. De beleidsafdeling ervaart dat Hoornse raadsleden het over het algemeen druk hebben en vanuit zichzelf weinig prioriteit leggen bij culturele onderwerpen. Maar culturele instellingen nodigen politici en bestuurders regelmatig uit voor een werkbezoek op locatie; dit gebeurt dan na overleg met de afdeling. In een enkel geval organiseert de beleidsafdeling zelf een bezoek. De beleidsmedewerkers proberen in hun vrije tijd ook op eigen titel openingen, evenementen en exposities te bezoeken. Doordat ze maar met zijn tweeën zijn, kunnen ze niet hierin zo zichtbaar zijn als ze zouden willen.

3.1.2. Partijen in de cultuursector

Het culturele veld in Hoorn bestaat uit veel verschillende amateurkunstverenigingen, professionele kunstenaars, kleine en grote culturele organisaties. Van deze laatste heeft een deel zich verenigd in ‘Cultuur Hoorn’.

Platform ‘Cultuur Hoorn’

‘Cultuur Hoorn’ is een in 2016 opgericht platform van oorspronkelijk vijftien en inmiddels (medio september 2020) 23 grotere culturele organisaties in Hoorn,[3] dat tot doel heeft om Hoorn als

[3] Aangesloten zijn: Museum Hoorn, Blauwe Schuit, Hotel Mariakapel, Schouwburg Het Park, Bibliotheek Hoorn, Muziekschool Boedijn, Vue Cinema, Stichting Op Roet, de Boterhal, Oosterkerk Hoorn, Cinema Oostereiland, Netwerk Hoorn, Carillon Hoorn, Museum Stoomtram, Theater Het Pakhuis, Westfries Museum, Westfries Archief, Hoorn Kunst en Cultuur, Vereniging Oud Hoorn, Teekengenootschap Debutade, Vereniging Hendrick de Keyser, Stichting In Den Beginne en Ik Hou Van Hoorn.

aantrekkelijke culturele stad onder de aandacht te brengen, zowel in de regio als landelijk. Tegelijkertijd wil 'Cultuur Hoorn' de doelstellingen en activiteiten van de afzonderlijke deelnemers versterken. De aangesloten organisaties trekken waar mogelijk samen op. Elke culturele organisatie in de stad is vrij om zich bij het platform aan te sluiten.

Interview: vertegenwoordigers van platform 'Cultuur Hoorn' over relatie met gemeente

Het ontstaan van het platform 'Cultuur Hoorn' voelde volgens de vertegenwoordigers van het platform met wie in het onderzoek is gesproken, als het moeizaam veroveren van een plek aan tafel, meer ondanks dan dankzij de politiek. Na de oprichting is het platform vanuit de gemeente echter op diverse vlakken gefaciliteerd. Bovendien verloopt de communicatie met de gemeente soepeler en gestructureerder dan vóór het ontstaan van 'Cultuur Hoorn', toen de aangesloten organisaties nog afzonderlijk met de gemeente contact onderhielden. De beleidsafdeling is volgens de aangesloten instellingen goed bereikbaar en problemen die breed spelen worden nu eerder opgepakt, vinden zij.
Ook onderling zijn de betrekkingen tussen de aangesloten culturele instellingen sinds het ontstaan van 'Cultuur Hoorn' verbeterd. De nadruk ligt op elkaar versterken en helpen. Kleinere culturele initiatieven in Hoorn kunnen meeprofiteren van de schaalvoordelen en promotiemogelijkheden van de andere leden van het platform.
Vanuit het gemeentebestuur en de politiek ervaren de instellingen slechts een beperkte inhoudelijke betrokkenheid. Ook heerst het gevoel dat de cultuursector zich meer moet verantwoorden dan andere sectoren en dat bezuinigingen op cultuur 'laaghangend fruit' zijn voor de politiek.

Professionele kunstenaars

De gemeente Hoorn heeft in de jaren tachtig van de vorige eeuw een krachtig atelierbeleid ingezet, dat tot op de dag van vandaag voorziet in betaalbare bedrijfsruimtes voor professionele kunstenaars in het historische centrum van de stad. Verschillende historische panden die vrijkwamen kregen de bestemming van 'ateliergebouw': het Buismangebouw en het VOC-gebouw aan de Muntstraat, de Jozefschool aan het Achterom en de Kaaspakhuizen aan de Bierkade. Voor het houden exposities kunnen de kunstenaars terecht in cultureel centrum Hotel Mariakapel, dat wordt bezocht door zowel inwoners als dagjesmensen.
De Hoornse kunstenaars vormen in de stad een enigszins afgezonderde groep, die niet in nauw contact staat met andere partijen binnen de Hoornse cultuursector of met de gemeente.

Interview: atelierhouders over relatie met gemeente en culturele sector

Uit het gesprek dat in het kader van dit onderzoek is gehouden met vertegenwoordigers van de atelierhuurders komt naar voren dat de Hoornse beeldend kunstenaars tevreden zijn met de mogelijkheid die zij hebben gekregen om in de ateliergebouwen hun professie uit te oefenen. De gemeente zorgt voor een goede en betaalbare werkplek en af en toe zijn er mogelijkheden voor opdrachten vanuit de gemeente. Wel geven de huurders aan weinig contact te hebben met de beleidsafdeling en zich soms slecht geïnformeerd te voelen, vooral over mogelijkheden om aan te sluiten bij evenementen of werk in opdracht uit te voeren. Zelf zijn ze echter ook niet actief op zoek naar contact. Vanuit de ateliers wordt bijvoorbeeld niet samengewerkt met het platform 'Cultuur Hoorn'. Beeldende kunst wordt door de kunstenaars gezien als een 'vak apart' en de toegevoegde waarde van 'Cultuur Hoorn' voor hun vakgebied is hen niet direct duidelijk. Inwoners en tot op zekere hoogte toeristen zijn dankbare afnemers van exposities in Hotel Mariakapel, maar voor hun inkomsten moeten de kunstenaars het daar niet van hebben.

Amateurkunstenaars

Hoorn kent enkele tientallen amateurkunstverenigingen, zoals koren, orkesten, dansverenigingen, toneelverenigingen, verenigingen voor beeldende kunst en een operettevereniging. Inwoners

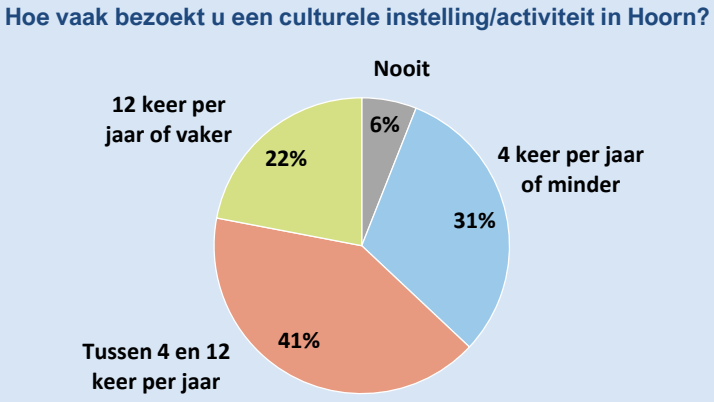
ontmoeten er elkaar, zijn er bezig met hun hobby's en ontplooien er hun talenten. De verenigingen zijn voor hun uitvoeringen gebaat bij toegankelijke podia. Theater Het Pakhuis is één van de faciliteiten die hiervoor wordt gebruikt. Ook goede repetitie- en atelieromstandigheden zijn voor amateurkunst van belang. In hoeverre in deze behoefte wordt voorzien is in dit onderzoek niet nagegaan.
In de Hoornse amateurkunst spelen echter niet alleen de traditionele verenigingen een rol. Een ontwikkeling die zich de laatste decennia landelijk en ook in Hoorn aftekent, is dat amateurkunst steeds meer projectmatig wordt beoefend door individuele amateurkunstenaars of gelegenheidsformaties. Om in te spelen op deze maatschappelijke ontwikkeling heeft de gemeente Hoorn in 2012 besloten om ook amateurkunstinitiatieven buiten verenigingsverband te faciliteren en zo hun zichtbaarheid in de lokale gemeenschap te vergroten. Subsidies worden sinds 2013 om die reden alleen nog projectmatig toegekend (zie ook hoofdstuk 4, § 4.1.1 en hoofdstuk 5, § 5.3.2).

3.1.3. Profijtgenietende partijen

Inwoners
Hoe verhouden de inwoners van Hoorn zich tot het cultuuraanbod in hun gemeente? Om hier zicht op te krijgen is in het kader van dit onderzoek een enquête uitgezet bij 1.391 leden van het Stadspanel van Hoorn,[4] van wie er 265 hebben gereageerd.

Enquête: inwoners over cultuuraanbod van Hoorn

Aan de deelnemers van het Stadspanel van Hoorn is gevraagd of zij zelf lid zijn van een culturele vereniging. Van de respondenten beantwoordde 19% deze vraag met ja. Daarnaast is de inwoners gevraagd hoe vaak ze een culturele activiteiten bezoeken, zoals de schouwburg, bibliotheek, een expositie, een film, een museum, festival, evenement of concert. Hierop gaf 63% aan ten minste vier keer per jaar een culturele activiteit te ondernemen. Van deze groep inwoners gaf 69% aan zich goed op de hoogte te voelen van de culturele mogelijkheden in Hoorn.



Bezoekers van de stad Hoorn
In de zojuist besproken enquête onder inwoners gaven de respondenten vrijwel unaniem aan dat Hoorn volgens hen een aantrekkelijke stad is voor bezoekers. Dit komt volgens sommigen voornamelijk door het (varend) erfgoed en doordat er 'veel te doen' is. Vier respondenten merkten op het prettig te vinden dat Hoorn niet door toeristen wordt 'overspoeld', zoals Amsterdam.

[4] Het Stadspanel van Hoorn is eind 2008 door de gemeente ontwikkeld en opgezet in samenwerking met I&O Research. Het vormt een digitaal instrument waarmee periodiek peilingen worden gedaan naar de mening van inwoners over uiteenlopende onderwerpen.

Volgens de medewerkers van de beleidsafdeling met wie in het onderzoek is gesproken, vormen bezoekers voor een deel van de Hoornse culturele instellingen een belangrijke factor in het verdienmodel. Dit geldt onder meer voor het Westfries Museum, Hotel Mariakapel, het Museum van de 20e Eeuw, Museum Stoomtram, het Centrum Varend Erfgoed, de Boterhal, museum Expoost en het replicaschip De Halve Maen. Jaarlijks trekken deze culturele attracties bij elkaar zo'n 300.000 tot 330.000 bezoekers. Dagjesmensen zijn over het algemeen op zoek naar vertier en willen en passant zien wat er zoal 'typisch Hoorn' is. Daarbij vervagen grenzen tussen cultuur, erfgoed en city-marketing.

Bedrijven
Een cultureel aantrekkelijke stad vormt, zo wordt algemeen aangenomen, een gunstige vestigings-plaats voor bedrijven. Toerisme en culturele activiteiten voor inwoners kunnen voor ondernemers in diverse sectoren immers leiden tot meer omzet.
Met beleidsmedewerkers Toerisme en Strategie van de gemeente Hoorn is in het kader van dit onderzoek gesproken over de mate waarin Hoornse bedrijven culturele instellingen structureel sponsoren. Enkele bedrijven doen dit inderdaad; Cinema Oostereiland wordt bijvoorbeeld gesteund vanuit het bedrijfsleven. En schouwburg Het Park heeft een speciale businessclub voor haar sponsors. Ook zijn er plaatselijke bedrijven die amateurkunstverenigingen en carnavalsvereniging Het Masker sponsoren. Daarnaast werken in Hoorn enkele bedrijven op incidentele basis samen met culturele organisaties. Meestal gebeurt dit rond evenementen zoals de Hoornse Stadsfeesten, de Havendagen of in het kader van Herberg Hoorn.

3.2. Politieke en ambtelijke aansturing van het Hoornse cultuurbeleid

Hoe wordt het cultuurbeleid van de gemeente Hoorn aangestuurd? In het onderzoek is gekeken naar de sturing door de gemeenteraad en naar de sturing door het college van B&W. Daarnaast is de ambtelijke aansturing onder de loep genomen.

3.2.1. Aansturing cultuurbeleid vanuit de gemeenteraad

Gegeven zijn kaderstellende rol is de gemeenteraad van Hoorn de aangewezen instantie om politiek sturing te geven aan de wijze waarop het cultuurbeleid van de gemeente in de praktijk wordt ingevuld. Hoe heeft de raad in de periode 2012-2020 inhoud gegeven aan deze sturing? Om hier zicht op te krijgen is in dit onderzoek in de eerste plaats informatie ingewonnen bij de Hoornse gemeenteraadsleden zelf. Er is een enquête uitgezet onder alle 35 raadsleden. Hierop hebben echter slechts zeven raadsleden gereageerd. De resultaten zijn daarmee zo weinig representatief, dat ze in dit rapport niet zijn opgenomen. Vermeldenswaard is wel dat vijf van de zeven raadsleden in hun antwoorden aangaven dat dat er in de Hoornse politiek weinig affiniteit is met cultuur en dat het onderwerp vaak ondersneeuwt.

Dat de respons op de enquête zo gering was, lijkt het ondergeschikte belang dat het onderwerp cultuur voor veel raadsleden heeft, te bevestigen. Deze waarneming strookt ook met geluiden die tijdens het onderzoek zijn opgetekend bij medewerkers van de beleidsafdeling. Zij gaven aan te ervaren dat de Hoornse raadsleden weinig prioriteit leggen bij culturele onderwerpen. Vragen die vanuit de raad aan het college worden gesteld over culturele kwesties (gemiddeld drie tot vijf per jaar) richten zich vrijwel uitsluitend op incidenten of op informatie die men heeft opgepikt uit de wandelgangen en de media (zoals bestuursontwikkelingen bij kunstcentrum De Blauwe Schuit of de

herhuisvesting van de bibliotheek). De vragen gaan over het algemeen over budgetten en niet over de inhoud van het beleid. De raad komt gemiddeld slechts eenmaal per jaar met een initiatief op het gebied van kunst en cultuur.

Voor zover er vanuit de Hoornse politiek aandacht uitgaat naar kunst en cultuur, concentreert deze zich op de binnenstad, zo is tijdens het onderzoek opgemerkt door zowel de culturele instellingen als de beleidsafdeling. Als in de raad wordt gesproken over culturele initiatieven, delven de wijken buiten het centrum relatief vaak het onderspit, zo is de waarneming. Het 'kunst op de muren'-project is hier een goed voorbeeld van, vinden vertegenwoordigers van 'Cultuur Hoorn'. De beleidsafdeling heeft hierbij in reactie op de conceptversie van dit rapport wel aangetekend dat dit een verschijnsel is dat aandacht heeft in het beleid. Zo heeft de gemeenteraad in 2015 vastgelegd dat voor de toekenning van een subsidie een culturele activiteit of een evenement aan één vier van tien vermelde voorwaarden moet worden voldaan, waarvan er één luidt: "Het speelt zich af op nieuwe/bijzondere locaties".[5] En zoals eerder aangegeven heeft de CBK, die het college adviseert over kunst in de buitenruimte, speciale aandacht voor het realiseren van kunst in de wijken buiten het centrum.

3.2.2. Aansturing cultuurbeleid vanuit het college van B&W

In 2012 heeft het toenmalige college van B&W bij het goedkeuren van de oplegnotitie bij de cultuurnota het voornemen uitgesproken om het cultuurbeleid halverwege en aan het eind van de looptijd te evalueren. Er heeft echter geen evaluatie plaatsgevonden tijdens de huidige of vorige coalitieperiode.

De aansturing van het Hoornse cultuurbeleid vanuit het huidige college omvat vier aandachtspunten:

1. Contact met culturele veld
Het college vindt het belangrijk om een goede verhouding te hebben met de culturele sector van Hoorn en op de hoogte te zijn van wat daar speelt. Hiertoe gaat de wethouder cultuur met enige regelmaat om tafel met een vertegenwoordiging van 'Cultuur Hoorn'. Ook heeft de wethouder geregeld contact met het Westfries Museum om actuele zaken te bespreken. De wethouder vindt overigens dat zijn contact met het culturele veld hiermee eigenlijk niet voldoende wordt onderhouden, zo werd duidelijk tijdens een gesprek dat in het kader van het onderzoek met hem is gevoerd. Hij zou nog meer bezoeken aan culturele activiteiten en organisaties willen brengen, maar daarvoor is te weinig tijd.

Een slepend meningsverschil tussen het Hoornse gemeentebestuur en schouwburg Het Park heeft de afgelopen jaren relatief veel tijd in beslag genomen, ook van de wethouder cultuur.

[5] Zie Deelverordening gemeente Hoorn 2015, artikel A 4. Zie ook hoofdstuk 4, § 4.1.1.

Discussie met schouwburg Het Park over huisvesting, subsidie, profiel en prijsindexatie[6]

In 2016 liep de uitvoeringsovereenkomst af die Schouwburg Het Park sinds 2013 had met de gemeente Hoorn. Op dat moment bleek er onenigheid te bestaan tussen de schouwburg en de gemeente over tal van zaken, waaronder het onderhoud aan het pand dat de schouwburg van de gemeente huurt, een nieuwbouwplan, de plaatsing van een grotere hijsinstallatie achter het podium, een door de schouwburg gewenste capaciteitsuitbreiding en *last but not least* de hoogte van de subsidie.
Uit een (al eerder geplande) visitatie in datzelfde jaar kwam naar voren dat de schouwburg en het gemeentebestuur ook ten aanzien van het profiel van het theater niet op één lijn zaten. De schouwburg had als ambitie om een 'topsegmenttheater' te zijn, met een omvangrijk voorstellingenaanbod en een groot publieksbereik. De gemeente opteerde voor een bescheidener opgezet theater, hecht verbonden met de lokale en regionale culturele sector en met onderwijsinstellingen. Het debat over dit inhoudelijke meningsverschil verdween echter van tafel door een andere slepende discussie tussen de gemeente en de schouwburg, over de huurlasten van het schouwburgpand. Het meningsverschil betrof de politieke beslissing om de prijsindexatie op de subsidie niet toe te passen, terwijl de gemeentelijke huur wél werd geïndexeerd. Tot op heden is het niet gelukt om de impasse te doorbreken. Sinds 2017 zijn er ook geen gesprekken meer geweest over de subsidieafspraken en draait de schouwburg zonder onderliggende uitvoeringsovereenkomst met de gemeente.

Vanuit 'Cultuur Hoorn' worden de verhoudingen met het huidige college als 'goed' omschreven, maar men verlangt wel naar grotere bestuurlijke betrokkenheid. Bij de kleinere spelers in het Hoornse culturele veld wordt de betrokkenheid vanuit het college op dit moment gemist.

2. Thematische samenwerking
Het college wil het aspect cultuur nadrukkelijker betrekken bij thematische evenementen, zoals in 2019 is gebeurd bij het Jaar van de Gouden Eeuw. Onderwijs, toerisme en erfgoed zijn volgens het college bij zulke evenementen de logische partners van cultuur. Het college wil dus inzetten op thematische samenwerking tussen de teams die zich met deze doorgaans gescheiden beleidsvelden bezighouden. De wethouder van cultuur heeft tijdens het gesprek dat met hem is gehouden aangegeven dat er soms wel wat moet worden 'getrokken' om het culturele aspect mee te krijgen in de afwegingen. "Je kunt pas kansen gaan benutten als er meer mensen op letten dat er culturele en cultuurhistorische verbindingen worden gelegd."

3. Professionalisering van verantwoording subsidieontvangers
Intern gaat de aandacht van het college de laatste jaren uit naar de verantwoordingsinformatie van de structurele subsidieontvangers. Hier moet volgens het college dringend een professionaliseringsslag worden gemaakt. Er is echter volgens de wethouder cultuur onvoldoende capaciteit om dat goed aan te pakken. Hij vindt dat dit probleem intern aan de orde moet worden gesteld. "We moeten om tafel omdat we moeten inzien dat we met de huidige onderbezetting niet kunnen waarmaken waarvan we met elkaar hebben gezegd dat we het wel móeten waarmaken."

4. Opgavegericht werken
Net als veel andere gemeenten streeft het college van Hoorn naar een verandering in de richting van 'opgavegericht werken'. Bij opgavegericht werken gaat het om: (a) als gemeente sámen met inwoners, ondernemers, betaalde en onbetaalde professionals aan een opgave te werken, (b) daarbij

[6] De weergave van de discussie tussen de gemeente en Het Park in dit tekstkader is gebaseerd op dossieronderzoek en op informatie uit interviews die tijdens het onderzoek is zijn gehouden met een vertegenwoordiging van 'Cultuur Hoorn', de beleidsafdeling, de afdeling Strategie en de wethouder cultuur.

te denken in kansen en niet in problemen, en (c) te handelen vanuit mogelijkheden en niet vanuit regels. Het streefbeeld ‘Een levendige en gastvrije stad’ uit het coalitieakkoord 2018-2022 is één van de opgaven die het college op deze manier wil verwezenlijken.
Opgavegericht werken vraagt van de gemeente om een nieuwe manier van samenwerken, zowel extern als intern. Extern gaat het met name om het contact tussen de gemeente en de grotere culturele instellingen van Hoorn. Deze hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met diverse accounthouders, zowel beleidsambtenaren als leden van het strategisch team. Dat past niet goed bij de filosofie van opgavegericht werken. Het gezamenlijk werken aan een opgave wordt vergemakkelijkt wanneer zaken kunnen worden afgestemd met één accounthouder. De culturele sector heeft hiervoor al eerder een voorkeur uitgesproken.
Intern zal bij de gemeente het nodige moeten worden herschikt om deze nieuwe werkwijze gestalte te geven. Directe afstemming tussen de beleidsafdeling en bestuurders is hierbij immers van belang. De lijnen tussen de beleidsafdeling en het bestuur zijn sinds 2012 echter minder direct geworden; de één-op-één-overleggen zijn toen verdwenen.

3.2.3. Ambtelijke aansturing van het cultuurbeleid

Tot 2019 is er geen sprake geweest van ambtelijke sturing van het cultuurbeleid op managementniveau. Van de beleidsafdeling werd verwacht dat ze zelf per instelling c.q. subsidieaanvraag de afweging maakte of bepaalde prestatieafspraken en activiteitendoelstellingen binnen het beleid pasten. De concrete, jaarlijkse, beleidsdoelen hadden de afgelopen jaren hoofdzakelijk betrekking op individuele projecten, zoals de kunstroute, community art, diverse onderwijsprojecten en het Jaar van de Gouden Eeuw.

Sinds 2019 heeft de beleidsafdeling een nieuwe manager. Hij kijkt samen met de wethouder cultuur en de beleidsafdeling naar een nieuwe invulling van het werk, die aansluit bij de opgave ‘Een levendige en gastvrije stad’ uit het coalitieakkoord 2018-2022.

Een omstandigheid die de ambtelijke sturing van het cultuurbeleid de afgelopen jaren heeft bemoeilijkt, is het tekort aan capaciteit op zowel het managementniveau als bij de beleidsafdeling. Vanwege dit capaciteitsprobleem heeft de nadruk noodgedwongen gelegen op het ‘draaiend houden’ van de afdeling. In de praktijk betekende dit dat er vooral werd ingezet op relatiemanagement en subsidieverstrekking met bijbehorende werkzaamheden. Het contact met de grote instellingen betrof hoofdzakelijk zaken als hernieuwing van de prestatieafspraken, het al dan niet opnemen van horeca als bedrijfsactiviteit, pand- en huurgerelateerde zaken en bezuinigingen.
De aandacht voor de realisatie van beleidsdoelen ging daarmee grotendeels verloren. Zowel de beleidsafdeling als de culturele instellingen hebben in gesprekken aangegeven dat zij dit betreuren.

3.3. Slotsom

Het culturele veld in Hoorn bestaat uit een groot aantal partijen, die elk op hun eigen manier bijdragen aan een cultuuraanbod dat zowel inwoners als bezoekers trekt en ook het bedrijfsleven ten goede komt.
Het huidige college van B&W van Hoorn streeft naar regelmatig contact met de culturele sector. Sinds de oprichting van het platform ‘Cultuur Hoorn’ in 2016 is dit contact sterk verbeterd en is ook de onderlinge samenwerking tussen de culturele instellingen toegenomen.

Opvallend is dat er binnen de Hoornse gemeenteraad weinig affiniteit lijkt te bestaan met cultuur. De raad geeft geen politieke sturing aan de wijze waarop het cultuurbeleid van de gemeente in de praktijk wordt ingevuld en beperkt zijn bemoeienis hoofdzakelijk tot de uitgavenkant van het beleid. Bij de beleidsafdeling van de gemeente is al geruime tijd sprake van een capaciteitsprobleem. Ook zijn er vanuit de beleidsafdeling weinig directe lijnen met het college. Deze factoren bemoeilijkten de afgelopen periode het streven van het college naar 'opgavegericht werken' aan het cultuurbeleid en naar intensivering van de aandacht voor verantwoordingsinformatie rond gesubsidieerde projecten en instellingen.

4. Doelrealisatie

In dit hoofdstuk staan de resultaten van het Hoornse cultuurbeleid centraal. Om te beginnen wordt geïnventariseerd welke opvallende gebeurtenissen c.q. ontwikkelingen zich in het cultuurbeleid van de periode 2012-2020 in Hoorn hebben voorgedaan. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de gemeente monitort of de beleidsdoelstellingen die in de cultuurnota van 2012 en de coalitieakkoorden van 2014 en 2018 zijn geformuleerd, worden gerealiseerd. Tot slot gaat de rekenkamercommissie na in hoeverre aan de hand van deze beleidsdoelen de doeltreffendheid van het Hoornse cultuurbeleid kan worden vastgesteld.

4.1. Mijlpalen cultuurbeleid 2012-2020

De mijlpalen in het Hoornse cultuurbeleid van 2012 tot 2020 zijn in dit onderzoek chronologisch in kaart gebracht aan de hand van jaarverslagen van de gemeente, uitvoeringsovereenkomsten en de subsidieverordening van Hoorn, aangevuld met inbreng vanuit verschillende beleidsafdelingen en vertegenwoordigers van het platform 'Cultuur Hoorn' en de Commissie Beeldende Kunst (CBK).

4.1.1. Jaren 2012 tot en met 2015

Nieuw atelierbeleid
Het atelierbeleid, dat al enkele decennia onderdeel vormt van het cultuurbeleid in Hoorn (zie hoofdstuk 3, § 3.1.2), is in 2012 herzien. Het vernieuwde atelierbeleid werd op 7 februari 2012 vastgesteld door de gemeenteraad en vormt sindsdien een stabiele pijler onder het Hoornse cultuurbeleid.
In het kader van het vernieuwde beleid zijn eind 2012 de huren van de ateliergebouwen 'Achterom' en 'Buisman' gelijkgetrokken. Hiermee kwam een eind aan een langlopende discussie tussen de kunstenaars en de gemeente over huurongelijkheid. Tegenwoordig wordt alleen nog atelierruimte aan professionele kunstenaars verhuurd volgens het vastgestelde atelierbeleid. Sinds de vernieuwing van het beleid zijn zowel de beleidsafdeling, de uitvoerende afdeling Gebouwenbeheer als de betrokken kunstenaars tevreden over de wijze waarop de huisvesting van Hoornse kunstenaars is geregeld.

Kunst in nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder
In 2013 is de reserve 'beeldende kunst' op de cultuurbegroting grotendeels aangewend voor het plaatsen van kunstobjecten in de nieuwe Hoornse wijk Bangert en Oosterpolder. Hiervoor was al bij aanvang van de bouw van de wijk in 2003 een locatieplan opgesteld en goedgekeurd door het college van B&W. Om de kunst te integreren in het wijkbeeld en kwaliteit ervan te garanderen, werd nauw samengewerkt tussen de CBK,[7] de beleidsafdeling en de coördinerend kunstenaar voor Bangert en Oosterpolder. Er zijn kunstbruggen, kunst in wijkcentrum De Kreek en kunstwerken in de buitenruimte geplaatst.

Educatief programma 'Cultuleren' van start
In 2013 ging het vanuit het Hoornse kunstcentrum De Blauwe Schuit het programma 'Cultuleren' van start, dat nog steeds wordt aangeboden. Het programma behelst cultuuronderwijs voor kinderen op

[7] Zie voor een nadere toelichting op de werkzaamheden van de CBK hoofdstuk 3, § 3.1.1.

basisscholen in heel West-Friesland. Het doel van het programma 'Cultuleren' is cultuureducatie duurzaam te verankeren in het curriculum van het basisonderwijs. Kinderen maken in het programma kennis met de culturele infrastructuur in West-Friesland. De meeste basisscholen in de regio zijn bij het programma aangesloten.

Hervorming subsidiebeleid voor amateurkunst
Zoals al aan de orde kwam in hoofdstuk 3 (§ 3.1.2) is in 2013 besloten om subsidies voor amateurkunst alleen nog projectmatig toe te kennen. Hiermee wilde de gemeente Hoorn inspelen op de ontwikkeling dat amateurkunst steeds minder via traditionele verenigingen wordt beoefend.
Het gaat tegenwoordig vaker om individuele amateurkunstenaars of gelegenheidsformaties die in projectverband optreden. Door een overgangsperiode van twee jaar in te stellen werd in het nieuwe subsidiebeleid rekening gehouden met eventuele gevolgen voor amateurkunstverenigingen. In die periode was de beleidsafdeling benaderbaar voor het beantwoorden van vragen en om mee te denken. Tegen de verwachting van diverse amateurkunstbeoefenaars in zijn door de wijziging in het subsidiebeleid geen verenigingen omgevallen.
In het nieuwe subsidiesysteem, dat nog steeds van kracht is, wordt ook rekening gehouden met amateurkunstbeoefenaars die willen optreden in schouwburg Het Park. Voor deze categorie is een afzonderlijk budget in het leven geroepen.

Aanwijzing 'A-evenementen'
In 2013 hebben vijf Hoornse evenementen van gemeentewege de status van 'A-evenement' toegekend gekregen. Het ging om de Hoornse Stadsfeesten, het Weekend Hoorn Kunst en Cultuur, de Waterweek, de Kaasmarkt en de Fiets4Daagse. De aanwijzingen werden verwelkomd door de culturele sector, vanwege de officiële erkenning en expliciete waardering die de gemeente hiermee uitsprak voor de evenementen. Het belang van de evenementen voor de stad werd met de aanwijzingen bevestigd. Onrust die eerder bij de organisatoren van de evenementen bestond over mogelijke bezuinigingen, viel na de toekenning van de A-statussen grotendeels weg.

Drie nieuwe structurele subsidies
In 2014 heeft de gemeente Hoorn besloten om drie nieuwe structurele subsidies toe te kennen voor culturele initiatieven die al verscheidene jaren succesvol draaiden: het Podiumplein Oosterkerk, het Architectuurcentrum en de stichting In Den Beginne. Hiermee werd de diversiteit van het cultuuraanbod bestendigd. Het was de laatste keer dat er structurele subsidies werden toegekend aan culturele initiatieven. Het totale structurele subsidiebudget voor cultuur kent sindsdien een vaste verdeling (zie hierover ook hoofdstuk 5, § 5.3.1).

Nieuwe deelverordening incidentele subsidies voor kunst en cultuur
In 2015 is een nieuwe subsidiedeelverordening voor de gemeente Hoorn van kracht geworden,[8] met daarin de voorwaarden waaraan een cultureel initiatief moet voldoen om in aanmerking te komen voor een incidentele subsidie. De deelverordening vermeldt behalve zes harde voorwaarden ook nog tien (hieronder deels geparafraseerd weergegeven) criteria, aan ten minste vier waarvan het culturele initiatief moet beantwoorden:

[8] Deelverordening behorende bij de Algemene Subsidieverordening 2015, met terugwerkende kracht in werking getreden per 1 januari 2015. Gepubliceerd in Gemeenteblad 52119, 14 april 2015.

- Het vormt een vernieuwende aanvulling op het reguliere culturele en/of toeristische aanbod in Hoorn.
- Het besteedt aandacht aan het bereiken van nieuw publiek en/of bijzondere publieksgroepen.
- Het speelt zich af op nieuwe/bijzondere locaties.
- Het wordt georganiseerd door/voor/met jongeren en/of ouderen.
- Het biedt Hoornse amateurkunstenaars aantoonbaar een belangrijke rol bij de uitvoering en organisatie.
- Het wordt uitgevoerd door twee of meer samenwerkende partijen, waarvan er ten minste één is gevestigd in de gemeente Hoorn.
- Het bevat mengvormen van verschillende kunstdisciplines.
- Het geeft vorm aan het 'Verhaal van Hoorn' als historische kunst- en cultuurstad aan het water.
- Het versterkt het imago van Hoorn door het verbinden van de Hoornse kernkwaliteiten: historische haven, monumentale stad, cultuurhistorie, leisure en centrumfunctie.
- Het levert een aanzienlijke bedrage aan de lokale economie (bestedingen en werkgelegenheid).

Het achterliggende idee van deze criteria is dat gesubsidieerde projecten eraan moeten bijdragen dat inwoners van Hoorn hun stad ontdekken, elkaar ontmoeten, zichzelf ontwikkelen en zichzelf laten zien – oftewel: ze vormen een vertaling van de vier ambities (de vier O's) uit het Hoornse cultuurbeleid.

Replicaschip Halve Maen binnengehaald
2015 was ook het jaar waarin de replica van het VOC-schip De Halve Maen werd binnengehaald in de haven van Hoorn. Het schip is tot en met begin 2020 in Hoorn gebleven en is gebruikt voor tochten, kleine muzikale evenementen, rondleidingen en educatie over de Gouden eeuw en de maritieme geschiedenis van Hoorn.

Virtual reality in Westfries Museum
Het Westfries Museum is in 2015 na een succesvolle pilot definitief aan de slag gegaan met *virtual reality.* Het museum had daarmee een primeur. Bezoekers kunnen een wandeling maken door het Hoorn van 1650 en het verhaal van de ontdekking van Kaap Hoorn beleven. De publieke belangstelling was groot; het jaarlijks aantal bezoekers aan het museum steeg met bijna 10.000.

Evenement 'Nachtkapers'
De gemeente, het bedrijfsleven en de culturele sector van Hoorn werkten in 2015 samen met inwoners aan een cultureel-historisch festival dat in het teken stond van het vertrek, vierhonderd jaar geleden, van twee Hoornse schepen die op zoek gingen naar een nieuwe route richting de Oost, via het zuidelijkste punt van Zuid-Amerika (sindsdien 'Kaap Hoorn'). Het nachtelijke festival trok tussen de acht- en tienduizend bezoekers.

4.1.2. Jaren 2016 tot en met 2019

Oprichting platform 'Cultuur Hoorn'
Op aandringen en met ondersteuning van de beleidsafdeling besloten in 2016 vijftien Hoornse culturele organisaties om in een platform te gaan samenwerken, vanuit de gedachte dat zij gezamenlijk méér zouden kunnen bewerkstelligen dan ieder afzonderlijk. Schouwburg Het Park had, als cultureel hart van de stad, het voortouw bij het ontstaan van het platform, dat de naam 'Cultuur

Hoorn' kreeg. Bij de opening van het cultureel jaar in september is de ondertekening van het convenant van 'Cultuur Hoorn' gevierd en gepresenteerd aan de stad.

Nieuw 'pop-up'-museum Expoost ter vervanging van gesloten Affichemuseum
Nadat medio 2016 het Hoornse Affichemuseum zijn deuren had gesloten (als uitvloeisel van een conflict met de verhuurder van het museumpand aan de Grote Oost), was een lacune ontstaan in de Hoornse culturele infrastructuur. Een invulling hiervoor werd in 2017 op initiatief van de beleidsafdeling gevonden in de oprichting van pop-up-museum Expoost. Het museum, gehuisvest naast het Westfries Museum, biedt sindsdien plaats aan nieuwe professionele nationale en lokale kunst. Het wordt gerund door vrijwilligers en is gratis toegankelijk. Door het pop-up-karakter van het museum kan er snel worden geschakeld en is er ruimte voor exposities waarvoor elders in Hoorn geen plaats is.

Oprichting 'Stichting Hoorn Marketing'
In 2017 richtte Ondernemers Stad Hoorn (OSH), een vereniging die de belangen behartigt van ondernemers en pandeigenaren in de Hoornse Binnenstad, de Stichting Hoorn Marketing op.
De stichting trok datzelfde jaar een citymarketeer aan. In 2017 heeft de stichting van de gemeente Hoorn € 100.000 subsidie ontvangen, een bedrag dat in de twee daaropvolgende jaren werd verdubbeld.
De citymarketingorganisatie richtte zich tot begin 2018 niet specifiek op het culturele leven in Hoorn. Na tussenkomst van de wethouder cultuur is geprobeerd dit te veranderen en werd 'Cultuur Hoorn' betrokken bij de citymarketingplannen.
Uiteindelijk gaf Stichting Hoorn Marketing eind 2019 haar opdracht terug aan OSH. In de loop van 2020 zal de gemeenteraad de resultaten van citymarketing in Hoorn evalueren; er staan dan ook mogelijke alternatieve plannen op de raadsagenda.

Einde van festival De Karavaan
2017 was ook het laatste jaar van theaterfestival De Karavaan in Hoorn; op projectbasis werd nog één voorstelling verzorgd. Het festival kon niet langer worden voortgezet nadat de provincie Noord-Holland zich had teruggetrokken als financier en ook de gemeente Hoorn daarop had besloten om te stoppen met het structureel subsidiëren van De Karavaan.
Met het wegvallen van De Karavaan in Hoorn is volgens de beleidsafdeling van de gemeente een deel van het experimentele cultuuraanbod uit Hoorn verdwenen. Het theaterfestival kenmerkte zich door de regionale inbedding met aandacht voor de specifieke kenmerken van de streek (Vinexwijken, boerderij-setting, lokale specialiteiten, voorstellingen op de Westfriese Omringdijk enzovoort).

Plannen voor kunst op de Westerdijk
In de Hoornse gemeenteraad werd in 2017 een motie ingediend over de inrichting van de Westerdijk (het stuk vanaf schouwburg Het Park tot aan het Visserseiland), na afronding van de versterkingswerkzaamheden en de aanleg van het nieuwe stadsstrand. In de motie werd voorgesteld om bij de inrichting van de vernieuwde Westerdijk ook kunsttoepassingen te plaatsen. De CBK was hier op dat moment al mee bezig. De motie werd aangenomen, echter zonder extra budget vrij te maken. De beleidsafdeling heeft zich hierop hard gemaakt om inwoners, de CBK en de projectleider Westerdijk & stadsstrand bij de plannen te betrekken. Anno 2020 is over de definitieve vorm van kunst op deze locatie nog niets besloten, maar er ligt wel een door de CBK opgestelde visie op kunst

voor de Westerdijk en er is in de reserve beeldende kunst op de cultuurbegroting een bedrag voor opgenomen.

Uitbreiding Museum Stoomtram
Het museum van de museumstoomtram Hoorn-Medemblik vervult al jaren een regionale, toeristische en educatieve functie. Eind 2018 is een omvangrijk restauratieproject van start gegaan, waarbij het monumentale werkplaatsgebouw uit 1929 van de museumstoomtram tegelijkertijd wordt uitgebreid, om meer ruimte te maken voor werkzaamheden aan historische treinen en trams en de collectie beter te kunnen presenteren. Het project moet leiden tot jaarlijks 30.000 extra bezoekers. De gemeente Hoorn ondersteunt de uitbreidingsplannen.

Carnavalsvereniging Het Masker en Popronde Hoorn in gedrang door bezuinigingen
In 2018 werd duidelijk dat een verhoging van de structurele subsidie voor carnavalsvereniging Het Masker, die informeel al was toegezegd door het college, geen doorgang kan vinden. Ook het evenement Popronde Hoorn kreeg te maken met de gevolgen van bezuinigingen op het subsidiebudget. De incidentele subsidiëring werd in 2018 na vier jaar stopgezet en er bleek geen ruimte voor structurele subsidie. In 2019 kon de Popronde nog op eigen kracht verder, maar in 2020 niet meer. De initiatiefnemers zijn hierover in gesprek met de Hoornse wethouder cultuur. Met het wegvallen van de Popronde zou het Hoornse cultuuraanbod voor met name jongeren worden beperkt.

Aanpassingen rond Cultuurweek en Cultuurpas
In 2019 zijn de Cultuurweek en de Cultuurpas door de beleidsafdeling geëvalueerd. Beide initiatieven waren bedoeld om Hoornse jongeren in het basisonderwijs hun talenten te laten ontdekken en ze kennis te laten maken met het culturele aanbod van Hoorn – waarmee invulling werd gegeven aan ‘de vier O’s’ uit het Hoornse cultuurbeleid. Op grond van de uitkomsten van evaluatie is besloten om de Cultuurweek uit te breiden naar veertien dagen, maar te stoppen met de Cultuurpas.

4.2. Monitoring en bijsturing beleidsdoelen

Zoals eerder in dit rapport is uiteengezet (§ 3.2.3) heeft de beleidsafdeling zich, door capaciteits-tekort en door gebrek aan managementsturing op het cultuurbeleid, geconcentreerd op het bewaken van de concrete beleidsdoelen voor individuele projecten. Hierdoor was er nauwelijks ruimte voor monitoring en sturing op de effecten en impact van het beleid als geheel.
Niettemin heeft de beleidsafdeling desgevraagd aangegeven dat zij de uitgangspunten uit cultuurnota van 2012 en de coalitieakkoorden van 2014 en 2018 de afgelopen jaren actief heeft gebruikt bij het opstellen van de jaarlijkse doelen én bij het dagelijks werk. Hieronder wordt geïnventariseerd wat de zichtbare resultaten hiervan zijn geweest.

4.2.1. Uitgangspunten cultuurnota 2012

De cultuurnota van 2012 bevat een drietal algemene uitgangspunten voor het cultuurbeleid.
De rekenkamercommissie heeft gekeken of deze uitgangspunten richtinggevend zijn geweest voor de wijze waarop het gemeentelijke cultuurbeleid in de periode 2012-2020 was ingericht en voor de keuzes die de gemeente de afgelopen jaren heeft gemaakt in de incidentele en structurele subsidietoekenning aan culturele organisaties en initiatieven.

Geïntegreerd perspectief

Volgens de Hoornse cultuurnota van 2012 kan cultuurbeleid niet los worden gezien van het beleid voor toerisme, onderwijs, sport, citymarketing en erfgoed. Daarom zou het cultuurbeleid een geïntegreerd perspectief moeten hebben. In hoeverre is zo'n perspectief herkenbaar in de gesubsidieerde culturele projecten van de afgelopen periode?

Bij diverse projecten is in de periode 2012-2018 volgens de beleidsafdeling sprake geweest van een geïntegreerde aanpak, vaker dan vóór 2012. Er is bij culturele initiatieven regelmatig samengewerkt met de afdelingen sport en onderwijs, de afdeling economische zaken en de afdeling erfgoed. Voorbeelden zijn het programma 'Cultuleren', waarin zowel cultuur als onderwijs in samenkomen, en initiatieven als het replicaschip De Halve Maen en de introductie van *virtual reality* in het Westfries Museum, waarin aandacht voor historisch-cultureel erfgoed en educatie worden gecombineerd met citymarketing.

Ook in de criteria van subsidiedeelverordening van 2015 is het streven naar een geïntegreerd perspectief herkenbaar: om in aanmerking te komen voor subsidie moet bijvoorbeeld bij voorkeur worden samengewerkt met of aangehaakt bij één of meer organisaties of evenementen op het gebied van toerisme en economie.

Ofschoon dus aantoonbaar inspanningen zijn gedaan om te komen tot meer verbinding tussen cultuur en aanpalende beleidsterreinen, is er binnen de gemeente niet gestuurd op aanpassingen in de organisatieopbouw of begrotingsstructuur. Er zijn geen domeinoverschrijdende beleidsafdelingen ingericht en Hoornse wethouders die de afgelopen jaren erfgoed en cultuur in hun portefeuille hebben gehad, gingen niet over citymarketing. Het gemeentebestuur benadert deze thema's nog steeds vooral afzonderlijk. De huidige wethouder cultuur spant zich overigens wel in om meer gezamenlijk overleg tussen met name citymarketing, het veld en de beleidsafdeling te bewerkstelligen.

De vier O's en diversiteit van het aanbod

Volgens de cultuurnota van 2012 zou het cultuurbeleid moeten bewerkstelligen dat de inwoners van Hoorn hun stad ontdekken, elkaar ontmoeten, zichzelf ontwikkelen en zichzelf 'ontsluiten' oftewel zichzelf laten zien. Daarnaast zou het cultuurbeleid een zo divers en toegankelijk mogelijk cultuuraanbod moeten bevorderen.

In de eerder genoemde criteria van subsidiedeelverordening van 2015 is het streven naar de vier O's en het streven naar een divers, toegankelijk cultuuraanbod verwerkt. Echter, een cultureel initiatief waarvoor subsidie wordt aangevraagd hoeft zoals aangegeven maar aan vier van de tien criteria te beantwoorden. Hierdoor kan het in theorie voorkomen dat in een jaar geen enkel gesubsidieerd cultureel initiatief voldoet aan bijvoorbeeld het criterium om vernieuwend te zijn of een nieuwe doelgroep aan te spreken. Daarnaast geldt bij subsidieaanvragen het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Hierdoor kan het gebeuren dat een evenement dat de diversiteit van het cultuurbeleid ten goede komt of dat cultuur toegankelijk maakt voor een specifieke doelgroep zoals jongeren, buiten de boot valt omdat het subsidieplafond van het betreffende jaar is bereikt.

In de praktijk zijn echter wel degelijk verschillende initiatieven uitgevoerd waarmee invulling werd gegeven aan de bovengenoemde uitgangspunten van het Hoornse cultuurbeleid. De Cultuurweek is hiervan een voorbeeld.

4.2.2. Doelstellingen uit de coalitieakkoorden

De beide coalitieakkoorden uit de periode 2012-2018 bevatten een aantal specifieke doelstellingen voor het cultuurbeleid, die de beleidsafdeling vertaalt in jaarlijkse beleidsdoelstellingen. Idealiter

maakt de realisatie van deze jaarlijkse doelstellingen deel uit van de prestatieafspraken die worden gemaakt met culturele organisaties die structureel c.q. incidenteel subsidie van de gemeente ontvangen, en wordt de uitvoering van deze afspraken door de gemeente (in casu de beleidsafdeling) systematisch gemonitord en waar nodig bijgestuurd.

Monitoring prestaties van structureel gesubsidieerde organisaties
Uit de voor dit onderzoek bestudeerde dossiers komt naar voren dat de beleidsafdeling de resultaten van de activiteiten van de structureel gesubsidieerde organisaties jaarlijks monitort. Dit gebeurt per gesubsidieerde organisatie.
Er is in dit onderzoek specifiek gekeken naar de dossiers van de meerjarige prestatieafspraken die de gemeente heeft gemaakt met een aantal culturele organisaties. In de helft van de gevallen stonden de gemeentelijke doelstellingen vermeld – maar in de andere helft van de gevallen niet. In alle bestudeerde dossiers ontbrak een jaarlijks totaalbeeld dat antwoord gaf op de vraag: wat willen we bereiken, wat is daarvan inmiddels gerealiseerd en waar moeten we nog in investeren? Er was dus niet jaarlijks expliciet vastgelegd wat de al dan niet nagekomen prestatieafspraken betekenden voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen.
Het ontbreken van een deugdelijk monitoringsysteem voor de voortgang op de beoogde beleids-effecten wordt door de betrokkenen met wie in het onderzoek is gesproken (de wethouder, de teammanager en medewerkers van de beleidsafdeling) aan verschillende oorzaken geweten. Genoemd worden: de werkdruk op de afdeling, het ontbreken van sturing op het verkrijgen van dit type informatie en (derhalve) het niet-beschikbaar zijn van de juiste input om te kunnen monitoren.

Monitoring prestaties van incidenteel gesubsidieerde organisaties
Van incidenteel gesubsidieerde initiatieven worden, zo is in het onderzoek vastgesteld, de prestaties niet gemonitord door de beleidsafdeling. Per initiatief waarvoor subsidie is aangevraagd weegt de beleidsafdeling wel van tevoren af of de voorgenomen activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Leidend zijn daarbij de eerder besproken voorwaarden criteria uit de Hoornse subsidiedeelverordening.
Verantwoording achteraf wordt niet gevraagd, althans niet bij subsidies onder de € 10.000. Ook houdt de beleidsafdeling geen overzicht bij van het geheel aan geleverde prestaties en de mate waarin die hebben bijgedragen aan het geheel van de beleidsdoelen.

4.3. Zicht op doeltreffendheid van het beleid

4.3.1. Herkenbaarheid beleidsdoelen in gerealiseerde mijlpalen 2012-2018

Een deugdelijke monitoring van de prestaties van culturele organisaties en projecten en de daarmee bereikte effecten is van belang om te waarborgen dat het belastinggeld van de inwoners van Hoorn op een verantwoorde manier (dat wil zeggen: doeltreffend en doelmatig) wordt besteed. Toch betekent het ontbreken van een systematische monitoring niet noodzakelijkerwijs dat in de praktijk het gevoerde cultuurbeleid niet de gewenste effecten oplevert. De beleidsafdeling heeft immers de beleidsdoelen wel degelijk gebruikt bij de uitvoering van haar dagelijks werk. In de gerealiseerde mijlpalen die zijn beschreven in § 4.1 is dit deels ook zichtbaar.

Zo is een flink aantal van de doelstellingen die in de coalitieakkoorden van 2014 en 2018 zijn geformuleerd, herkenbaar in de initiatieven en evenementen die zijn beschreven in § 4.1. Enkele voorbeelden:

- De gerealiseerde kunstwerken in de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder (in 2013) en de geplande kunstwerken op de Westerdijk (in 2017) beantwoorden aan het streven naar meer kunst in de openbare ruimte, bij voorkeur in wijken buiten het centrum.
- In het educatieve programma 'Cultuleren' dat in 2013 werd opgestart, weerspiegelt zich het beleidsstreven naar meer aanbod van kunst en cultuur voor het basisonderwijs.
- De aanwijzing van vijf A-evenementen in 2013 is in overeenstemming met het beleidsdoel om Hoorn nadrukkelijk een evenementenstad te laten zijn.
- De wens om het Hoornse kunst- en cultuuraanbod meer 'beleefbaar' te maken is zichtbaar in onder meer het binnengehaalde replicaschip Halve Maen, de introductie van *virtual reality* in het Westfries Museum en het Nachtkapersfestival.
- De oprichting van het platform 'Cultuur Hoorn' in 2016 kan worden beschouwd als een invulling van het streven naar sterkere verbindingen tussen de culturele sector, het bedrijfsleven en het gemeentebestuur.

4.3.2. Belang van meetbare en toetsbare beleidsdoelen

Hoewel de doelstellingen van het cultuurbeleid deels herkenbaar zijn in de gerealiseerde mijlpalen, is goed zicht krijgen op de doelrealisatie in het geval van het Hoornse cultuurbeleid moeilijk. Deels is dat begrijpelijk; het gaat bij kunst en cultuur soms om 'zachte' resultaten die zich niet gemakkelijk laten vangen in meetbare termen. Dat geldt echter niet per se voor álle doelstellingen op het gebied van kunst en cultuur.

Vastgesteld moet worden dat zowel in de Hoornse cultuurnota van 2012 als in de coalitieakkoorden van 2014 en 2018 de gewenste uitkomsten en effecten van het beleid voor het merendeel niet meetbaar en toetsbaar zijn geformuleerd, terwijl dat wel had gekund. Het is immers mogelijk om kwantitatieve ijkpunten in het beleid op te nemen in termen van bijvoorbeeld beoogde aantallen bezoekers van attracties of in termen van een gewenste stijging van het aantal dagjesmensen, inwoners en/of ondernemers. Ook als diversificatie van het cultuuraanbod het doel is, kan dit worden gespecificeerd. Zelfs wanneer een bepaald kwaliteitsniveau in het kunst- en cultuuraanbod wordt beoogd, is het mogelijk om dit toetsbaar in de doelstellingen te op te nemen. Een overheid kan voor een kwaliteitsoordeel immers te rade gaan bij ter zake kundige mensen en waarborgen dat dit deskundige oordeel deel uitmaakt van de besluitvorming. Voor beeldende kunst in de buiten-ruimte gebeurt dit al in Hoorn, door de inzet van de Commissie Beeldende Kunst.

Zoals de rekenkamercommissie reeds concludeerde in haar onderzoek uit 2018 naar het Hoorns subsidiebeleid (Rekenkamercommissie Hoorn, 2018), is in de gegeven omstandigheden een beoordeling van de doeltreffendheid van het cultuurbeleid van Hoorn niet goed mogelijk, doordat er geen meetbare en toetsbare doelstellingen aan ten grondslag liggen (zie ook hoofdstuk 6, § 6.1).

4.4. Slotsom

De realisatie van de doelen van het Hoornse cultuurbeleid is in de periode 2012-2020 niet systematisch gemonitord. De beleidsafdeling van de gemeente heeft zich – als gevolg van capaciteitstekort, werkdruk en het ontbreken van de benodigde input om te kunnen monitoren – beperkt tot het bewaken van de concrete beleidsdoelen voor individuele projecten. En daarom kan er ook niet worden bijgestuurd waar dit nodig zou zijn.

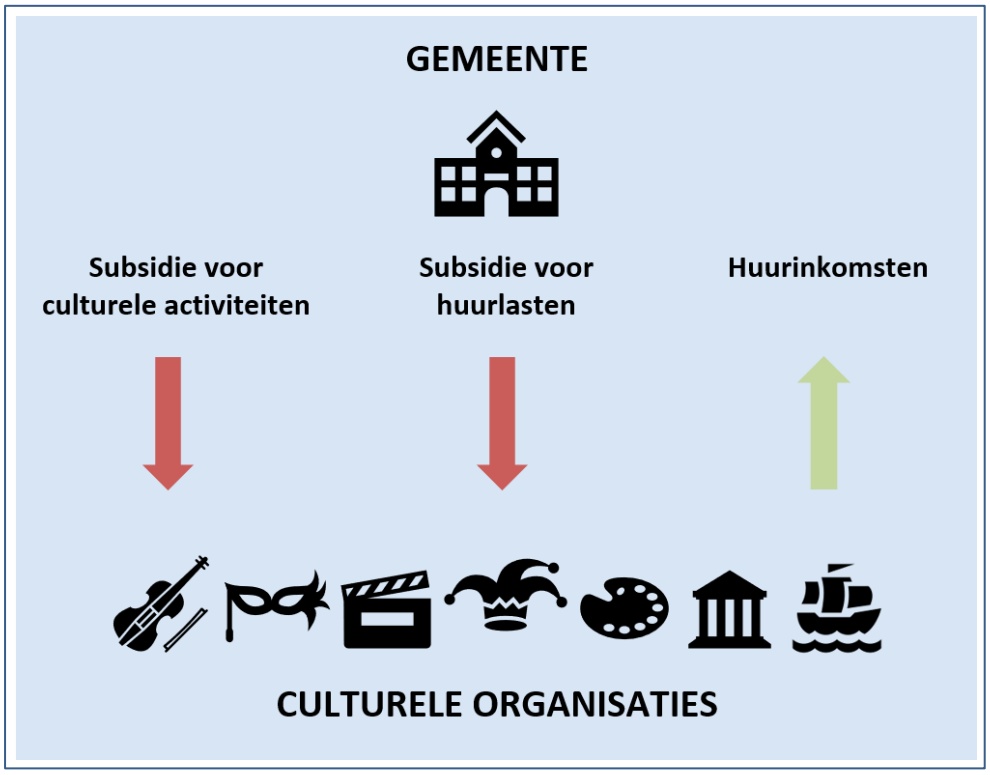
Doordat er geen sprake was van deugdelijke, systematische monitoring, kon de beleidsafdeling niet sturen op de effecten en impact van het beleid als geheel. Niettemin hebben de beleidsmedewerkers de uitgangspunten uit de cultuurnota van 2012 en de coalitieakkoorden van 2014 en 2018 de afgelopen jaren gebruikt in hun dagelijks werk. In de periode 2012-2020 zijn zodoende diverse initiatieven uitgevoerd waarmee invulling werd gegeven aan de uitgangspunten en doelstellingen van het Hoornse cultuurbeleid.
Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat een beoordeling van de doeltreffendheid van het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 als geheel niet goed mogelijk is, doordat de beleidsdoelen in geen van de beleidsdocumenten meetbaar en toetsbaar zijn geformuleerd.

5. Financiële resultaten

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie een beeld van de uitgaven en inkomsten van het Hoornse cultuurbeleid in de jaren 2012 tot en met 2019. Om te beginnen wordt de relatie tussen de begrote en werkelijke inkomsten en uitgaven geschetst, waarbij ook wordt gekeken hoe de Hoornse cultuurbegroting zich verhoudt tot die van andere gemeenten van vergelijkbare omvang. Vervolgens worden de inkomsten en uitgaven nader gespecificeerd. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op cijfers die zijn aangeleverd door de afdeling Planning & Control van de gemeente Hoorn en op gesprekken die over de financiële aspecten van het beleid zijn gevoerd met mede-werkers van de beleidsafdeling en van de afdeling Planning & Control.

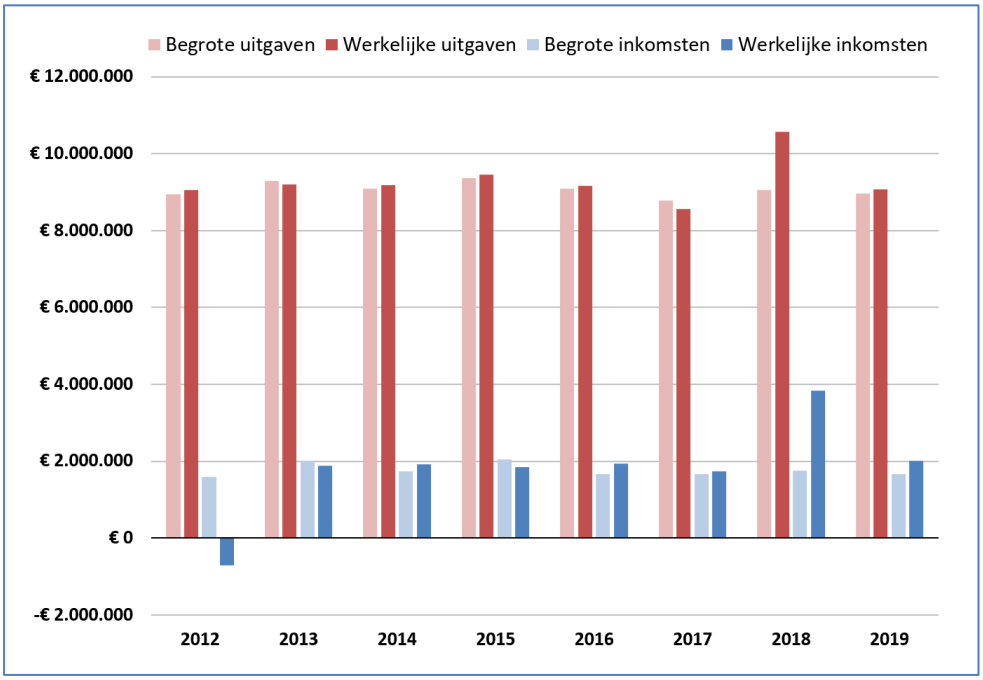
5.1. Begrote versus werkelijke inkomsten en uitgaven 2012-2019

Met het Hoornse cultuurbeleid zijn niet alleen uitgaven gemoeid, maar ook inkomsten. Die laatste zijn hoofdzakelijk afkomstig uit de huuropbrengsten van panden die de gemeente verhuurt aan culturele instellingen.



Figuur 5. Uitgaande en inkomende geldstromen cultuurbeleid Hoorn

De begrote uitgaven voor de Hoornse cultuursector schommelen sinds 2012 jaarlijks rond de € 9 miljoen. De werkelijke uitgaven komen meestal net iets hoger of lager uit. De begrote inkomsten van de cultuursector bedragen sinds 2012 jaarlijks rond de 2 miljoen. Ook hiervoor geldt dat ze meestal vlak boven of onder het begrote bedrag uitkomen; zie figuur 6.



Figuur 6. Begrote en werkelijke inkomsten en uitgaven cultuurbeleid 2012 tot en met 2019

Zoals de grafiek laat zien was er in 2012 sprake van negatieve inkomsten. De oorzaak hiervan was gelegen in de jaren vóór 2012, toen in Hoorn een nieuwe schouwburg met toneeltoren werd gebouwd. In de bouwfase van de schouwburg is de toneeltoren ingestort als gevolg van een constructiefout. De gemeente heeft vervolgens een hogere uitkering van de verzekering begroot dan uiteindelijk werd uitgekeerd. Dat resulteerde in 2012 in een verlies van ruim € 717.000.

Te zien is ook dat in 2018 zowel de werkelijke uitgaven als de werkelijke inkomsten ver boven de begroting uit groeiden. In dat jaar ontving de gemeente een legaat van de Heemstedenaar Frans Le Cocq d'Amandville-Plancken van bijna € 2 miljoen voor het Westfries Museum. De gemeenteraad heeft daarvoor toen een voorziening ingesteld. Het legaat is gestort in deze nieuwe voorziening voor het museum.

5.2. Omvang Hoorns cultuurbudget in vergelijking met andere gemeenten

In tabel 1 hieronder staan de uitgaven aan kunst en cultuur in 2019 weergegeven van een tiental gemeenten die qua grootte vergelijkbaar zijn met Hoorn. Zoals de tabel laat zien bevindt Hoorn boven in de middenmoot als wordt gekeken naar de uitgaven per inwoner.

	Saldo cultuur-begroting 2019	Aantal inwoners	Cultuuruitgaven per inwoner
Alkmaar*	17.352	108.558	160
Amstelveen	6.991	54.555	77
Doetinchem	4.460	90.838	77
Gouda	7.880	73.181	108
Helmond	8.800	91.524	96
Hoorn	*6.678*	*73.004*	*91*
Leidschendam-Voorburg	2.826	75.435	37
Lelystad	7.049	77.893	91
Purmerend	6.662	80.117	83
Voorburg	4.528	65.589	69
Zeist	3.207	63.934	50
* Het saldo van de cultuurbegroting van de gemeente Alkmaar wijkt sterk af, doordat deze gemeente alleen cijfers beschikbaar heeft inclusief de posten voor cultureel erfgoed.			

Tabel 1. Vergelijking inkomsten- en uitgavensaldo op cultuurbegrotingen 2019 van Hoorn en tien andere gemeenten (bedragen x 1.000)

5.3. Specificatie van de jaarlijkse uitgaven

De jaarlijkse uitgaven aan het Hoorns cultuurbeleid zijn onderverdeeld in vier posten:

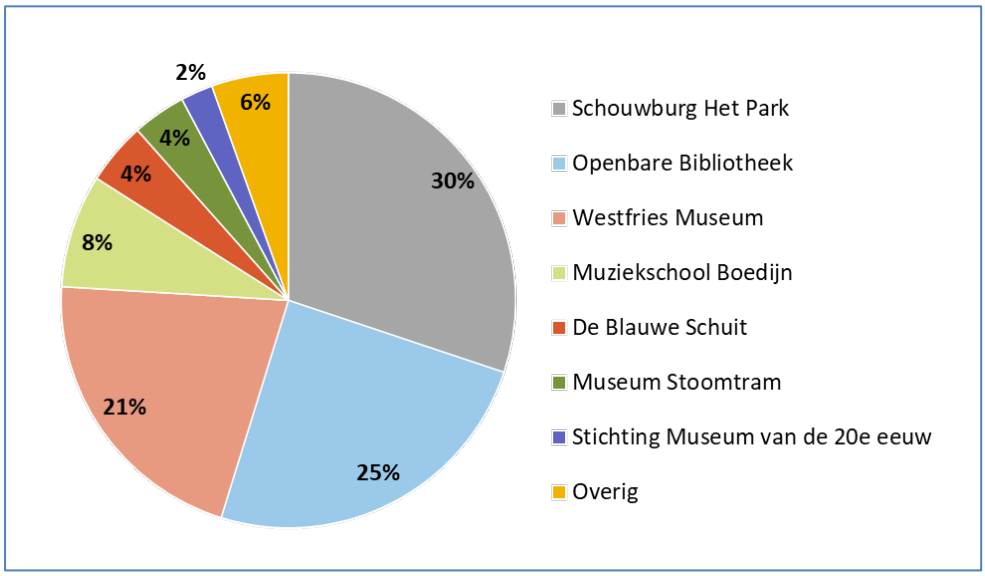
- uitgaven aan structurele subsidies;
- uitgaven aan incidentele subsidies;
- uitgaven aan beheer en exploitatie;
- interne uitgaven.

Hieronder volgt een toelichting bij elk van de uitgavenposten.

5.3.1. Uitgaven aan structurele subsidies

De gemeente Hoorn subsidieert een aantal culturele organisaties en evenementen structureel. Zowel inhoudelijke als financiële afspraken die te maken hebben met deze ondersteuning worden vastgelegd in prestatieafspraken met de organisaties c.q. initiatiefnemers, die voor maximaal vier jaar gelden. Daarnaast steekt de gemeente structureel budget in beeldende kunst voor de openbare ruimte.

Figuur 7 geeft de verdeling weer van de budgetten die de gemeente in 2019 aan culturele organisaties heeft verstrekt, inclusief eventuele subsidies voor huurlasten. De weergegeven uitgaven aan het Westfries Museum betreffen strikt genomen geen subsidie, omdat het museum eigendom is van de gemeente. De uitgaven zijn toch in dit overzicht meegenomen omdat het om structurele uitgaven aan culturele activiteiten gaat. In bijlage 3 is een overzicht van de subsidiebedragen opgenomen, inclusief de bedragen bestemd voor de in figuur 7 onder ‘Overig’ samengenomen subsidieontvangers.



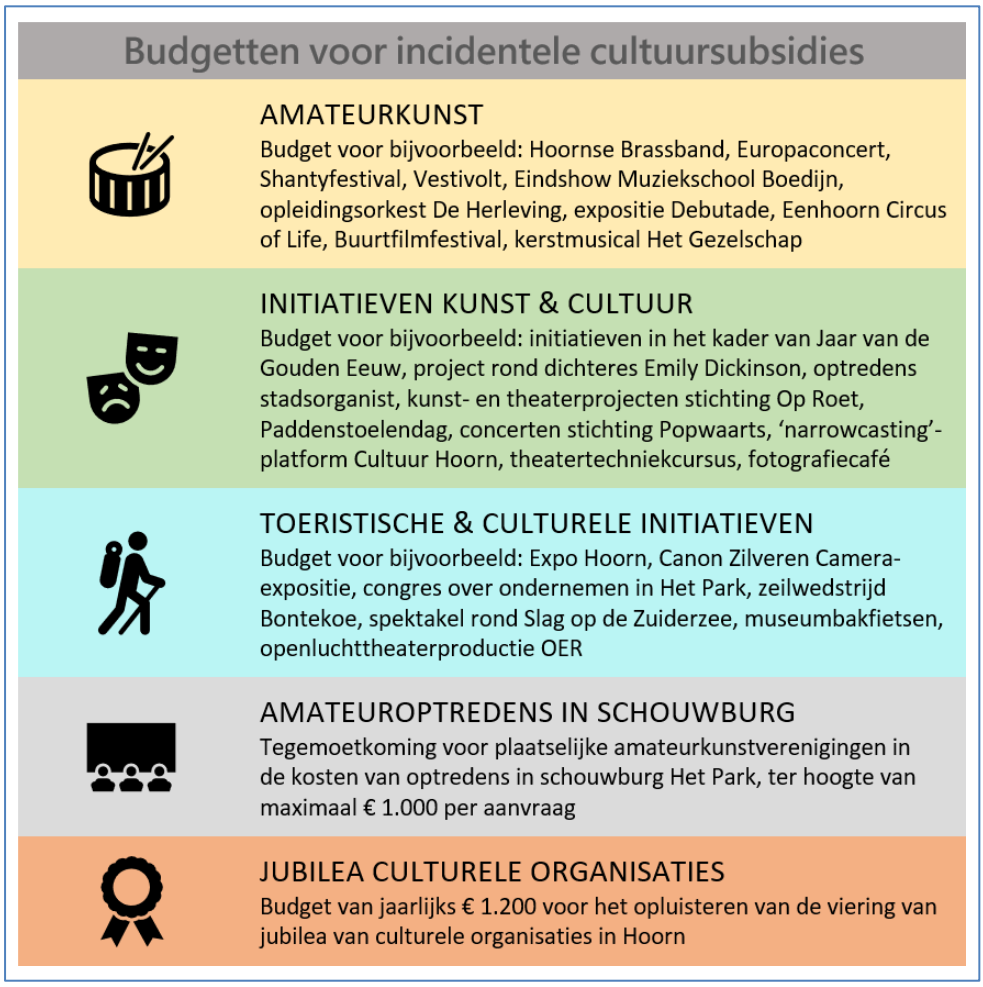
Figuur 7. Overzicht verdeling structurele cultuursubsidies in 2019 (totaalbedrag: € 6.595.643)

In 2014 zijn voor het laatst structurele subsidies aan nieuwe organisaties c.q. evenementen toegekend. Het totale structurele subsidiebudget kent dus al vijf jaar een vaste verdeling. Enkele initiatiefnemers van langer lopende evenementen hebben nadien wel geprobeerd aanspraak te maken op een structurele vergoeding, nadat zij vier jaar waren gesubsidieerd vanuit het budget voor incidentele initiatieven. Zo zijn aanvragen ingediend voor onder meer de Popronde Hoorn en voor de openingsavond van het weekend Hoorn Kunst & Cultuur. Deze aanvragen zijn afgewezen, omdat de gemeenteraad geen extra structureel subsidiebudget beschikbaar wilde stellen.
De organisatoren van het festival De Karavaan hebben, nadat de subsidie van de provincie Noord-Holland was weggevallen, een aanvraag gedaan voor het voortzetten van de structurele subsidie (zie ook hoofdstuk 4, § 4.1.2). In 2017 is echter ook hier besloten om geen structurele subsidie meer toe te kennen.

Al met al is er is sinds 2014 sprake van een status quo in de verdeling van structurele subsidies voor culturele organisaties en evenementen. Deze situatie is nadelig voor nieuwe culturele initiatieven die de ambitie hebben zich blijvend in Hoorn te vestigen. Bestaande organisaties en evenementen hoeven het immers niet zonder subsidie te stellen en nieuwe initiatieven na vier jaar wel.

5.3.2. Uitgaven aan incidentele subsidies

De gemeenteraad stelt jaarlijks een subsidieplafond vast voor incidentele subsidies. De subsidies worden vertrekt vanuit een vijftal budgetten. Figuur 8 geeft een toelichting bij de bestemming van de subsidies die worden bekostigd uit deze budgetten.



Figuur 8. Bestemming van de budgetten voor incidentele cultuursubsidies

Sinds 2013 worden amateurkunstverenigingen niet meer structureel ondersteund. De verenigingen kunnen wel jaarlijks een aanvraag indienen voor een incidentele subsidie uit het budget voor amateurkunst. De financiële voorwaarden voor deze subsidieverlening, zoals opgenomen in de gemeentelijke subsidiedeelverordening, luiden (deels geparafraseerd weergegeven):[9]

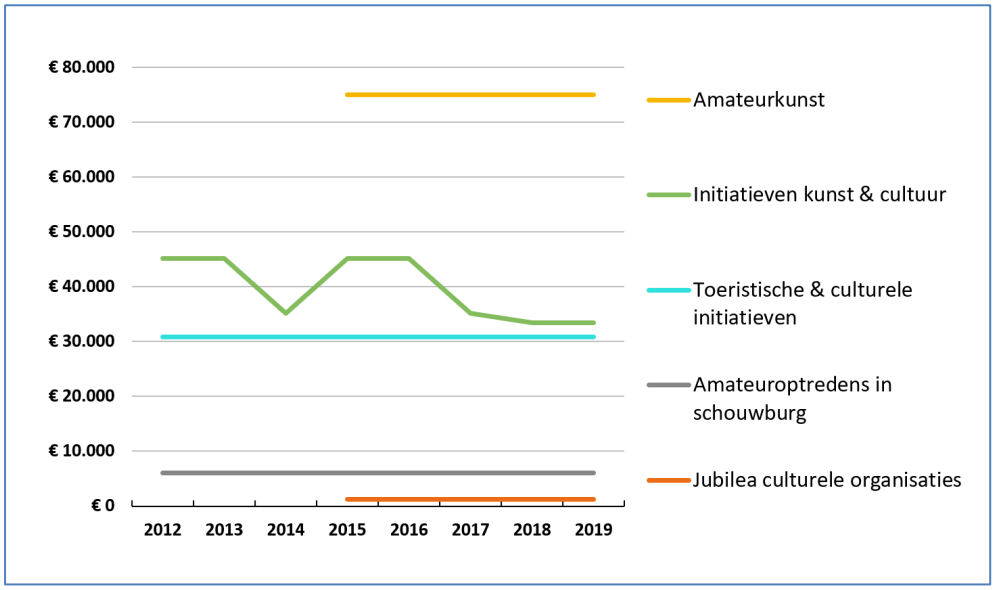
- De aangevraagde subsidie is niet de enige beoogde vorm van inkomsten voor de activiteit en dit blijkt duidelijk uit de in te dienen begroting; ten minste 30% van de begrote kosten van het project wordt bekostigd met budget dat niet van de gemeente afkomstig is.
- Vergoedingen aan organisator(en) en vrijwilligers die betrokken zijn bij met het project bedragen niet meer dan 20% van het totale projectbudget.
- Per aanvraag wordt nooit meer dan € 5.000 toegekend.

Voor amateurkunstverenigingen die optreden in schouwburg Het Park is ook een subsidie mogelijk. De financiële voorwaarden voor deze subsidie luiden (deels geparafraseerd weergegeven):

- De aangevraagde subsidie vormt niet de enige beoogde financiële aanvulling om de extra huurkosten te voldoen en dit blijkt duidelijk uit de in te dienen begroting (te denken valt aan sponsoring, verhogen van de entreeprijs en dergelijke).
- Per aanvraag wordt nooit meer dan € 1.000 toegekend.

[9] Deelverordening behorende bij de Algemene Subsidieverordening 2015, met terugwerkende kracht in werking getreden per 1 januari 2015. Gepubliceerd in Gemeenteblad 52119, 14 april 2015.

De incidentele subsidiebudgetten zijn in de jaren 2012 tot en met 2019 meestal net niet volledig besteed. Sinds 2012 is er in twee gevallen sprake geweest van substantiële onderuitputting. Beide gevallen speelden aan het eind van 2014. Er was toen € 20.000 over van het budget voor amateurkunst en € 4.500 van het budget voor optredens van amateurgezelschappen in schouwburg Het Park. Het moment van de onderuitputting is verklaarbaar; 2014 was het eerste jaar van de tweejarige overgangsperiode die was ingesteld na het van kracht worden (in 2013) van de nieuwe subsidieregels voor amateurkunst. Structurele subsidies voor amateurkunstverenigingen veranderden toen in projectsubsidies (zie ook hoofdstuk 4, § 4.1.1).



Figuur 9. Hoogte jaarlijkse incidentele cultuursubsidiebudgetten 2012-2019, in euro's

Zoals figuur 9 laat zien was de hoogte van het budget voor kunst- en cultuurinitiatieven in de jaren 2012 tot en met 2019 niet stabiel. Dit hangt samen met bezuinigingen die in 2014 zijn doorgevoerd om de gemeentelijke begroting sluitend te maken; bij die gelegenheid werd onder andere € 10.000 afgeroomd van het budget voor initiatieven. Vervolgens besloot de gemeenteraad in 2016 om vanaf 2017 nog verder te bezuinigen op het budget voor initiatieven. Het betrof een ombuiging van € 10.000 in 2017, oplopend naar € 11.750 in 2018 en volgende jaren.

Discussie over prijscompensatie in subsidiebedragen

De afgelopen jaren zijn zowel de structurele als de incidentele subsidiebedragen niet of nauwelijks gestegen. Dit wordt volgens medewerkers van de beleidsafdeling en vertegenwoordigers van 'Cultuur Hoorn' met wie hierover in het onderzoek is gesproken, door de structureel gesubsidieerde instellingen als een probleem ervaren. Zij hebben als gevolg van inflatie namelijk wél te maken met steeds hoger uitvallende kosten. Naar hun oordeel zou er door de gemeente prijscompensatie moeten worden toegepast, zoals voorheen gebruikelijk was.
In het rapport het subsidiebeleid van de gemeente Hoorn dat de rekenkamercommissie in 2018 uitbracht (Rekenkamercommissie Hoorn, 2018), wordt hierover het volgende opgemerkt:

> "Voor de lange termijn is de ontwikkeling van de algemene uitkering volgens de gemeente bepalend voor de vraag of prijscompensatie kan worden toegepast (dat betekent dus dat alleen als de gemeente meer inkomsten heeft vanuit het Rijk, de gesubsidieerden daarvan kunnen meeprofiteren). In de overleggen tussen account-houders, de verantwoordelijke wethouder en gesubsidieerde instellingen komt de prijscompensatie regelmatig ter sprake. Daarin worden echter geen toezeggingen gedaan van de zijde van de gemeente, omdat dit een budgetrecht is van de raad." (p. 22)

Deze situatie is sinds 2018 niet veranderd. Het is een terugkomend punt van discussie bij vrijwel ieder contact tussen de gemeente en de gesubsidieerde instellingen.

5.3.3. Uitgaven aan beheer en exploitatie

De uitgaven aan beheer en exploitatie hebben betrekking op gemeentelijke panden die voor culturele doelen worden gebruikt. De onderhoudskosten van deze panden worden betaald door de gemeente. In vrijwel alle gevallen staan daar (maatschappelijke) huurinkomsten tegenover. De enige uitzondering vormt theater Het Pakhuis, dat gevestigd is in een pand waarvoor een symbolische huur van 1 gulden (€ 0,45) wordt geheven.
De gemeente doet incidenteel investeringen in de panden. Sinds 2012 was daarmee in totaal € 1.412.597 gemoeid. Twee investeringen waren onvoorzien (stoelen en computers voor het Westfries Museum in 2014). De alarminstallatie voor de Blauwe Schuit viel 20% duurder uit dan begroot, omdat de btw niet compensabel bleek te zijn. De overige investeringen bleven binnen de begroting. Een uitsplitsing van de investeringen sinds 2012 is bijgevoegd in bijlage 3.
Afgezien van de incidentele investeringen betreffen de kosten van het beheer en de exploitatie jaarlijks circa € 1,11 miljoen. Het onderhoud wordt geregeld door Bureau Gebouwenbeheer van de gemeente. Het klein onderhoud wordt over het algemeen gedaan door de hurende organisatie.

5.3.4. Interne uitgaven

De interne uitgaven betreffen de personeelskosten van de medewerkers van de beleidsafdeling en van de stadsbeiaardier.[10] Deze kosten zijn sinds 2012 stabiel en bedragen rond de € 171.000. Dit is exclusief de personeelskosten van het Westfries Museum, die zijn opgenomen in het overzicht van de structurele uitgaven.

[10] De stadsbeiaardier, die op vaste tijden het carillon van de Grote Kerk in Hoorn bespeelt, wordt bekostigd uit de Hoornse cultuurbegroting.

5.4. Specificatie van de jaarlijkse inkomsten

De inkomsten op de jaarlijkse Hoornse cultuurbegroting zijn onderverdeeld in drie posten:

- huurinkomsten;
- inkomsten uit grondexploitatie;
- inkomsten uit exploitatie Westfries Museum.

Hieronder volgt een toelichting bij elk van de inkomstenposten.

5.4.1. Huurinkomsten

Een aantal panden van de gemeente wordt verhuurd voor culturele activiteiten. De financiële regelingen die hierbij worden toegepast, lopen uiteen. Er zijn vijf varianten:

1. De culturele organisatie krijgt subsidie waarvan een deel is geoormerkt voor de huurkosten. De huur wordt direct verrekend met de subsidie en het restant wordt in de vorm van een voorschot verstrekt aan de culturele organisatie. Deze regeling geldt voor bijvoorbeeld kunstcentrum De Blauwe Schuit.
2. De culturele organisatie krijgt subsidie inclusief een geoormerkt bedrag voor één derde van de huurkosten. De culturele organisatie betaalt de huur zelf aan de gemeente. Deze regeling, die geldt voor Cinema Oostereiland en voor het Museum van de 20e Eeuw, betreft een tegemoetkoming voor de hogere huurlasten waarmee deze organisaties te maken kregen nadat zij waren verhuisd naar een nieuwbouwlocatie op het Oostereiland.
3. De culturele organisatie krijgt subsidie en de huur wordt apart gefactureerd aan de organisatie. Deze regeling geldt voor schouwburg Het Park en is ingesteld omdat er bij de schouwburg, in tegenstelling tot de andere instellingen, btw in rekening moet worden gebracht.
4. De culturele organisatie ontvangt subsidie en betaalt een symbolisch huurbedrag. Deze regeling is getroffen met theater Het Pakhuis van Stichting HIAAT.
5. Professionele kunstenaars betalen huur aan de gemeente voor het gebruik van hun atelier in de twee ateliergebouwen. Dit betreft een maatschappelijke huurprijs.

5.4.2. Inkomsten uit grondexploitatie

Bij de inkomsten uit grondexploitatie gaat het om bedragen die vanuit het budget voor bouwprojecten worden toegevoegd aan het budget voor beeldende kunst in de buitenruimte. Hier zijn de volgende regelingen van toepassing:

- Bij uitgifte van een kavel in de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder wordt € 300 per kavel (inclusief btw) gestort in de reserve beeldende kunst. Met deze inkomsten wordt het project ‘Kunstenplan Bangert en Oosterpolder’ gefinancierd.
- Voor gemeentelijke bouwprojecten hanteerde Hoorn tot 2016 een ‘percentageregeling beeldende kunst’, op grond waarvan een gedeelte van het bouwbudget werd gereserveerd voor kunst in de openbare ruimte. Het toepassen en bewaken van de percentageregeling bleek echter in de praktijk te gecompliceerd. Daarom is in 2016 besloten om de regeling niet langer toe te passen en in plaats daarvan vanuit de grondexploitatie jaarlijks een vaste bijdrage van € 19.400 te storten in de reserve beeldende kunst.
- Jaarlijks wordt de reserve beeldende kunst vanuit het begrotingsresultaat aangevuld met een bedrag van € 25.000. Dit bedrag is een paar keer wegens bezuinigingen niet in de reserve gestort.

- Bij grote nieuwe bouwprojecten wordt de percentageregeling voor zover mogelijk nog wel toegepast; de afdracht aan de reserve beeldende kunst komt dan neer op 1,5% van de bouwsom.

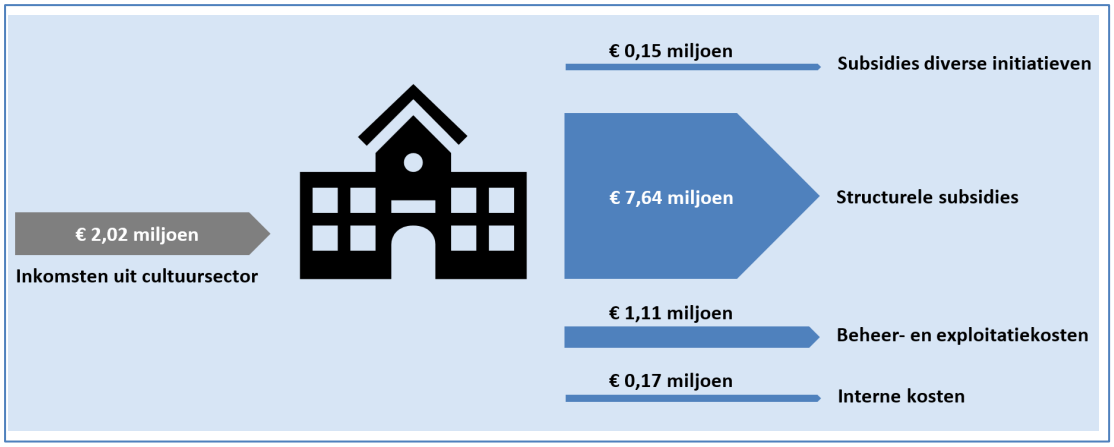
5.4.3. Inkomsten uit Westfries Museum

Vanuit het Westfries Museum komen diverse inkomsten voor de gemeente, omdat het museum gemeentelijk eigendom is. De inkomsten bestaan uit:

- opbrengst van automaten;
- reclame-/sponsorgelden;
- inkomsten vanuit verkoop van onder andere toegangsbewijzen; en
- bijdragen van andere gemeenten uit de regio (vanwege de regiofunctie die het museum vervult).

5.5. Slotsom

De uitgaven voor de Hoornse cultuursector schommelen sinds 2012 jaarlijks rond de € 9 miljoen; de inkomsten rond de € 2 miljoen. Als wordt gekeken naar de uitgaven voor cultuur per inwoner bevindt Hoorn zich in vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare omvang boven in de middenmoot.



Figuur 10. Totaalbeeld jaarlijkse inkomsten en uitgaven Hoorns cultuurbeleid sinds 2012

Het leeuwendeel van de Hoornse uitgaven voor cultuur heeft betrekking op structurele subsidies voor culturele organisaties en evenementen. Het totale budget hiervoor kent al vijf jaar een vaste verdeling. Er is op dit punt sinds 2014 sprake van een status quo die nadelig is voor nieuwe culturele initiatieven die zich blijvend in Hoorn zouden willen vestigen.

6. Controle en verantwoording

Bij subsidieverlening is het van belang om als gemeente vooraf goed te kijken of de aanvragende partij voldoet aan alle voorwaarden. Dit vergt veel controlewerkzaamheden. In dit hoofdstuk bespreekt de rekenkamercommissie hoe in Hoorn de controle op subsidieaanvragen voor culturele initiatieven verloopt. Aansluitend komt de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie van de ontvangers van subsidies aan de orde. Tot slot wordt kort stilgestaan bij de autoriserende rol van de Hoornse gemeenteraad bij de behandeling van de verantwoordingsstukken over het cultuur-beleid in de jaarlijkse planning- en controlcyclus.

6.1. Controle op subsidieaanvragen

Het toewijzen van subsidies aan culturele organisaties en evenementen gebeurt in Hoorn sinds 2015 aan de hand van de eerder aangehaalde subsidiedeelverordening.[11] Subsidieaanvragen worden getoetst op de mate waarin ze voldoen aan de voorwaarden die daarin staan vermeld.
De deelverordening vormt het voornaamste controle-instrument dat de beleidsafdeling gebruikt bij de incidentele subsidieverlening aan initiatieven.

De deelverordening schrijft voor dat aanvragen voor subsidies in hun aanvraag informatie moeten verstrekken over de beoogde resultaten van de activiteit. Ook moet worden toegelicht in welke mate de activiteiten gericht zijn op de gemeente c.q. haar inwoners en op door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen. Voorts moet een cultureel initiatief, zoals besproken in hoofdstuk 4,[12] voldoen aan ten minste vier van tien aanvullende criteria.

De controle op subsidieaanvragen spitst zich dus toe op de doelen en beoogde resultaten van de te subsidiëren activiteiten. Deze observatie deed de rekenkamercommissie al eerder, in het onderzoek dat zij in 2018 verrichtte naar het Hoornse subsidiebeleid. Zij verbond daaraan toen de volgende conclusie:

> "Er is vanuit de gemeente […] wel aandacht voor de resultaten van gesubsidieerde activiteiten (aantallen bezoekers, uren van openstelling en dergelijke), maar veel minder voor de effecten (wat draagt een activiteit bijvoorbeeld bij aan Hoorn als levendige en gastvrije stad?)."
> "(…) Omdat een rechtstreekse relatie met de gemeentelijke beleidsdoelen bij de verlening [van subsidie] vaak niet wordt gelegd en de nadruk ligt op kwantitatieve prestaties (niet op kwaliteit), is het moeilijk om vast te stellen of de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen." (Rekenkamercommissie Hoorn, 2018, p. 19/23)

Naar aanleiding van het rekenkamercommissieonderzoek uit 2018 is in 2020 een evaluatie van het subsidiebeleid uitgevoerd binnen de gemeente. De uitkomsten hiervan zijn nog niet aan de gemeenteraad beschikbaar gesteld.

[11] Deelverordening behorende bij de Algemene Subsidieverordening 2015, met terugwerkende kracht in werking getreden per 1 januari 2015. Gepubliceerd in Gemeenteblad 52119, 14 april 2015.
[12] Zie § 4.1.1 onder het kopje 'Nieuwe deelverordening incidentele subsidies voor kunst en cultuur'.

6.2. Verantwoordingsinformatie subsidieontvangers

Voor structurele cultuursubsidies geldt dat, wanneer het subsidiebedrag eenmaal is toegewezen, de gemeente en de subsidieontvangende organisatie vastleggen (in een uitvoeringsovereenkomst en een bijbehorend document met prestatieafspraken) welke doelen met de verleende subsidie moeten worden behaald.
De controle op de prestatieafspraken vindt vervolgens plaats aan de hand van de jaarverslagen van de gesubsidieerde organisatie. Deze moet haar subsidieverantwoording (in casu meestal het jaarverslag) vóór 1 juni van het volgende jaar indienen bij de gemeente. De beleidsafdeling controleert vervolgens of de afgesproken resultaten zijn geleverd. Bij alle subsidies waarvan de dossiers in het kader van dit onderzoek zijn bekeken, was dit zo. De beleidsafdeling stelt in dat geval een definitieve vaststellingsbeschikking op voor de subsidieverlening.

Zoals medewerkers van de beleidsafdeling en de afdeling Planning & Control tijdens het onderzoek hebben bevestigd, geldt het bovenstaande niet voor incidenteel gesubsidieerde initiatieven.
De prestaties die met incidentele subsidies worden geleverd, worden door de beleidsafdeling niet bijgehouden. Het betreft namelijk nooit subsidies die boven de € 10.000 uitkomen. En bij subsidies onder dat bedrag is volgens de in Hoorn geldende regels geen verantwoording achteraf nodig.
Er wordt van incidenteel gesubsidieerde activiteiten dus geen overzicht bijgehouden van het geheel aan geleverde prestaties en in welke mate deze hebben bijgedragen aan de doelen van het cultuurbeleid.
Bij nieuwe initiatieven wordt van de subsidieontvangers vaak wel om een korte toelichting of een fotografisch verslag achteraf gevraagd. Daarnaast gaan de beleidsmedewerkers regelmatig op bezoek bij gesubsidieerde culturele activiteiten.
De interne verantwoording over de incidentele subsidieverlening beperkt zich tot het bijhouden van de uitgaande subsidiebedragen, de datum waarop deze bedragen zijn verstrekt, de gegevens van de begunstigden en de onderliggende subsidiebeschikking.

Zoals besproken in hoofdstuk 3 (zie § 3.2.2) is er wat het huidige college van B&W betreft een professionaliseringsslag nodig in de verantwoordingsinformatie van de structurele subsidie-ontvangers.

6.3. Cultuurbeleid in begrotings- en verantwoordingscyclus

Jaarlijks loopt het cultuurbeleid mee in de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente. Formeel stelt de gemeenteraad de begrotings- verantwoordingsstukken vast.
Na vaststelling van de begroting is het aan het college van B&W om, binnen de in de begroting gestelde kaders voor het cultuurbeleid, subsidies te verlenen en vast te stellen.
In de verantwoordingsfase zijn de jaarstukken over het cultuurbeleid in de praktijk ‘hamerstukken’ in de desbetreffende raadsvergaderingen. Over de beleidsdoelen noch over de financiële aspecten zijn de afgelopen jaren raadsvragen gesteld, zo heeft het eerdergenoemde rekenkameronderzoek naar het Hoornse subsidiebeleid uitgewezen. De raad heeft de jaarrekeningen van de gemeente de afgelopen jaren zonder specifieke behandeling van subsidies geautoriseerd (Rekenkamercommissie Hoorn, 2018).

6.4. Slotsom

Bij subsidieverlening vanuit de gemeente is zowel controle vooraf als verantwoording achteraf belangrijk zowel vanuit het oogpunt van rechtmatigheid als vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekkingen. Op beide punten is verbetering mogelijk in Hoorn.
Bij de controles vooraf richt de aandacht zich nu hoofdzakelijk op kwantitatieve resultaten oftewel de *prestaties* die met de subsidies moeten worden geleverd Maar ook mate waarin deze prestaties bijdragen aan de beoogde *effecten* van het Hoornse cultuurbeleid is van belang; wat draagt een activiteit bijvoorbeeld bij aan Hoorn als levendige en gastvrije stad?
Bij de verantwoording achteraf is er nauwelijks aandacht voor incidenteel verstrekte subsidies. Volgens het college van B&W is ook in de verantwoordingsinformatie over structurele cultuur-subsidies een professionaliseringsslag nodig.

7. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven schetst de rekenkamercommissie in dit hoofdstuk eerst het algemene beeld dat oprijst uit het onderzoek. Vervolgens wordt een vijftal conclusies geformuleerd. Tot slot doet de rekenkamercommissie acht aanbevelingen aan de gemeenteraad van Hoorn.

7.1. Algemeen beeld

Hoorn heeft een divers cultureel aanbod, dat zowel door inwoners als bezoekers wordt gewaardeerd en waarvan ook het bedrijfsleven profiteert. Professionele kunstenaars worden in Hoorn met het atelierbeleid dat de stad al decennia voert, gefaciliteerd in hun huisvesting. Daarnaast is er een florerend verenigingsleven in de amateurkunst.
Voor kunst in de openbare ruimte heeft de gemeente een afzonderlijk budget beschikbaar.
De kwaliteit van de geplaatste kunstwerken wordt gewaarborgd door een onafhankelijke Commissie Beeldende Kunst, die het college van B&W gevraagd en ongevraagd adviseert over alle zaken die samenhangen met beeldende kunst.
Hoorn beschikt voorts over een schouwburg met een veelzijdig aanbod, een klein theater, een moderne bibliotheek en diverse musea die ieder jaar meer bezoekers uit binnen- en buitenland ontvangen. Het cultuur- en kunstaanbod van de stad kenmerkt zich door de vele verwijzingen naar de rijke historie van de stad.

Wat zegt deze beschrijving van Hoorn over de kwaliteit van het gemeentelijke cultuurbeleid?
Veel van de zojuist opgesomde kenmerken stroken met het beeld van een ‘levendige en gastvrije’ stad – één van de ambities uit het coalitieakkoord van 2018. In de periode 2012-2020 zijn dan ook ontegenzeggelijk diverse culturele initiatieven ontplooid waarmee invulling werd gegeven aan de uitgangspunten en doelstellingen van het Hoornse cultuurbeleid.

Toch kan niet worden geconcludeerd dat het cultuurbeleid van Hoorn in alle opzichten doeltreffend en doelmatig is uitgevoerd. Bij de beoordeling van die twee aspecten, die centraal stonden in de vraagstelling van dit onderzoek, draait het immers om heel specifieke vragen: of de realisatie van deze doelen systematisch is gemonitord en zo nodig is bijgestuurd en of er goed is bewaakt dat het gevoerde beleid met inzet van de juiste hoeveelheid geld werd uitgevoerd.
Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er op deze punten in Hoorn verbeteringen mogelijk zijn. Zo is het, om zicht te krijgen op de mate waarin de beoogde effecten van het beleid zijn gerealiseerd, essentieel dat de vooraf gestelde doelen zoveel mogelijk in toetsbare en meetbare termen worden geformuleerd. Hieraan voldoen veel onderdelen van het Hoornse cultuurbeleid op dit ogenblik niet. En om helder te krijgen of er niet te veel geld is besteed aan projecten in relatie tot wat ze hebben opgeleverd, is goede controle en verantwoording vereist. Deze processen verlopen in Hoorn nog niet optimaal.

In de nu volgende paragraaf formuleert de rekenkamercommissie enkele meer specifieke conclusies naar aanleiding van dit algemene beeld.

7.2. Conclusies

1. Cultuurbeleid in periode 2012-2020 is steeds meer ad hoc uitgevoerd
In de periode 2012-2020 zijn jaarlijks specifieke doelstellingen voor het Hoornse cultuurbeleid geformuleerd. Hier valt op dat er sprake is van een geleidelijk 'losraken' van de oorspronkelijke ambities en de strategische visie uit de cultuurnota van 2012. Hoewel de jaarlijks geformuleerde doelen nooit strijdig zijn geweest met de strategische doelen uit de cultuurnota, waren ze daar soms maar gedeeltelijk toe te herleiden; zeker vanaf 2018 is de relatie nauwelijks meer zichtbaar.
Dit betekent niet dat er *in de praktijk* op de werkvloer van de beleidsafdeling geen oog is geweest voor de ambities uit de cultuurnota. Wel is de aandacht voor het belang van bepaalde beleids-ambities geleidelijk meer afhankelijk geraakt van keuzes die op de werkvloer van de beleidsafdeling werden gemaakt. Besluiten kregen een ad-hoc-karakter en werden voornamelijk geïnitieerd door de beleidsafdeling. De ambtenaren hebben praktisch gezien veel beleidsvrijheid gehad; zij namen de beslissingen, niet het management of het college.
Een relevante vraag is of hierdoor veel is misgegaan. Uit het onderzoek blijkt dat dit meevalt. Maar het proces is veelal gered door de uitvoerende ambtenaren.
Een andere relevante vraag is of de gemeenteraad wel voldoende 'in control' is. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de raad slechts beperkt betrokkenheid toont bij het cultuurbeleid en de uitvoering daarvan.

2. Verdeling subsidies is niet in lijn met streven naar vernieuwing cultuuraanbod
Hoorn beschikt over een rijk cultuuraanbod en de gemeente streeft er uitdrukkelijk naar dat er daarbinnen ruimte is voor nieuwe initiatieven. Vernieuwing was in de cultuurnota van 2012 een expliciete doelstelling van het Hoornse cultuurbeleid. En het coalitieakkoord van 2018 vermeldt nog steeds: "Hoorn moet een evenementenstad zijn met (…) ruimte voor nieuwe initiatiefnemers."
Een afweging van de prioriteit die dit streven naar vernieuwing van het cultuuraanbod ten opzichte van de overige beleidsdoelen zou moeten hebben, is echter in het beleid niet vastgelegd.
In de praktijk krijgen nieuwe initiatieven door het subsidiebeleid van de gemeente weinig kans. Het beleid voor zowel structurele als incidentele subsidies houdt de afgelopen jaren vernieuwing in het cultuuraanbod tegen.
Zo zijn in 2014 zijn voor het laatst structurele subsidies aan nieuwe organisaties c.q. evenementen toegekend. Het totale structurele subsidiebudget kent dus al vijf jaar een vaste verdeling. Deze status quo is nadelig voor nieuwe culturele initiatieven die zich blijvend in Hoorn willen vestigen.
Daarnaast is in de afgelopen periode de ruimte voor incidentele subsidiëring van nieuwe en experimentele culturele initiatieven steeds verder ingeperkt. In 2014 zijn er bezuinigingen doorgevoerd op het speciaal hiervoor bestemde budget. Vervolgens besloot de gemeenteraad om er vanaf 2017 nog verder op te bezuinigen. Anno 2019 behelst het initiatievenbudget nog € 33.000 per jaar; dit betekent dat het budget in de afgelopen drie jaar met meer dan 25% is afgenomen.
Het beschikbare geld wordt bovendien al jaren aangesproken voor meer dan alleen nieuwe culturele initiatieven. Tot 2015 maakte ook de afdeling Erfgoed regelmatig gebruik van deze post op de begroting. Verder zijn in 2019 verschillende activiteiten in het kader van het Jaar van de Gouden Eeuw achteraf betaald uit het initiatievenbudget. Dit laatste punt wordt nader toegelicht in de casus die is opgenomen in bijlage 1.

3. Gewenste uitkomsten cultuurbeleid zijn niet meetbaar en toetsbaar omschreven
Voor een beoordeling van de doeltreffendheid van beleid is het essentieel dat de beoogde doelen en effecten meetbaar en toetsbaar zijn geformuleerd. Alleen dan kan achteraf ondubbelzinnig worden vastgesteld of het beleid heeft opgeleverd wat de bedoeling was.
De rekenkamercommissie stelde in 2018 in haar onderzoek naar het subsidiebeleid al vast dat een beoordeling van de doeltreffendheid van het cultuurbeleid van Hoorn niet goed mogelijk is, doordat er geen meetbare en toetsbare doelstellingen aan ten grondslag liggen. Zowel in de Hoornse cultuurnota van 2012 als in de coalitieakkoorden van 2014 en 2018 zijn de gewenste uitkomsten en effecten van het beleid voor het merendeel omschreven in weinig specifieke bewoordingen, zoals:

- "Inwoners moeten kunnen deelnemen aan een divers aanbod van culturele activiteiten" (wanneer is het divers genoeg en hoe meet je dat?);
- "Hoorn moet een bruisende en aantrekkelijke stad blijven, waar voor jong en oud veel te doen is" (wat is 'veel' precies?);
- Het aanbod van kunst en cultuur voor het basisonderwijs moet worden uitgebreid (hoeveel uitbreiding is concreet het doel?).

Effectmeting is bij dit soort doelstellingen pas mogelijk wanneer er kwantitatieve ijkpunten in zijn opgenomen in termen van bijvoorbeeld beoogde aantallen attracties en/of evenementen, gespecificeerd in termen van nauwkeurig omschreven soorten cultuuraanbod en nauwkeurig omschreven doelgroepen.
Ook wanneer een bepaald kwaliteitsniveau in het kunst- en cultuuraanbod wordt beoogd, is het mogelijk om dit toetsbaar in de doelstellingen te op te nemen. Een overheid kan voor een kwaliteitsoordeel immers te rade gaan bij ter zake kundige mensen en waarborgen dat dit deskundige oordeel deel uitmaakt van de besluitvorming.

4. Controle op en verantwoording over subsidieverstrekkingen vertoont hiaten
Bij subsidieverlening vanuit de gemeente zijn controle vooraf en verantwoording achteraf belangrijk – zowel vanuit het oogpunt van rechtmatigheid als vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid.
Bij de controles vooraf, dus bij het beoordelen van subsidieaanvragen, richt de aandacht van de beleidsafdeling zich nu hoofdzakelijk op kwantitatieve resultaten oftewel de *prestaties* die met de subsidies moeten worden geleverd. Er is veel minder oog voor de vraag of en hoe deze prestaties zullen bijdragen aan het realiseren van de beoogde *effecten* van het cultuurbeleid, zoals deze zijn omschreven in onder meer de cultuurnota. De rekenkamercommissie heeft dit punt ook in haar eerdere onderzoek naar het subsidiebeleid gesignaleerd.
Bij de verantwoording achteraf is het beeld vergelijkbaar. In de verantwoordingsinformatie van structurele subsidieontvangers beoordeelt de beleidsafdeling met name of aan de afgesproken prestatieafspraken is voldaan. Dit betekent dat ook in deze fase hoofdzakelijk wordt gekeken naar output, zoals aantallen bezoekers, en niet naar de bereikte effecten.
Bij incidenteel verstrekte subsidies is nauwelijks sprake is van verantwoording achteraf.
De medewerkers van de beleidsafdeling houden voor incidenteel gesubsidieerde activiteiten geen overzicht bij van het geheel aan geleverde prestaties, laat staan dat wordt nagegaan in welke mate deze prestaties hebben bijgedragen aan de doelen van het cultuurbeleid.

5. Communicatie met gesubsidieerde culturele instellingen verloopt moeizaam
Een groot deel van de Hoornse culturele organisaties die structureel subsidie ontvangen, zijn gehuisvest in een gemeentelijk pand. De gesprekken die de gemeente met deze organisaties voert,

worden gedomineerd door onderwerpen als prijsindexatie, onderhoudskwesties, huurlasten en herhuisvesting. De gesprekken gaan dus niet over de manier waarop aan de doelstellingen van het cultuurbeleid wordt gewerkt: hoe bijvoorbeeld kan worden gestimuleerd dat inwoners elkaar ontmoeten, of hoe een culturele instelling kan bijdragen aan de ontwikkeling van bepaalde doelgroepen. Zowel de culturele instellingen als de gemeente betreuren deze situatie.
Het contact tussen het culturele veld en de gemeente wordt verder bemoeilijkt doordat de subsidie-ontvangende organisaties de afgelopen jaren te maken hebben gekregen met diverse account-houders bij de gemeente, zowel beleidsambtenaren als leden van het strategisch team. Dat zorgt voor onduidelijkheid: wie van de gemeente gaat over welke discussie?
Het gezamenlijk werken aan een goede invulling van het Hoornse cultuurbeleid wordt vergemak-kelijkt wanneer zaken kunnen worden afgestemd met één accounthouder. De culturele sector heeft hiervoor al eerder een voorkeur uitgesproken.
De moeizame communicatie tussen culturele instellingen en de gemeente wordt ook geïllustreerd in de casus over het Westfries Centrum voor de Kunsten, die is opgenomen in bijlage 2.

7.3. Aanbevelingen

Belang van consistente en samenhangende uitvoering van het beleid

1. Zorg en bewaak dat de uitvoering van het cultuurbeleid overeenkomt met het vastgestelde cultuurbeleid.
2. Zorg voor enige continuïteit in de beleidsdoelen en de beoogde effecten gedurende een langere periode. Bedenk daarbij dat culturele instellingen veelal geen grote financiële reserves hebben, voor hun voortbestaan vaak afhankelijk zijn van subsidies en hun activiteiten soms niet of nauwelijks snel kunnen aanpassen aan veranderde beleidsdoelen en beoogde effecten van de gemeente.[13]

Belang van meetbare doelstellingen en systematische monitoring van de doelrealisatie

3. Leg het cultuurbeleid voor de komende collegeperiode vast in een beleidsnota waarin zo concreet en meetbaar mogelijk de financiële middelen, de doelen en de beoogde effecten worden omschreven.
4. Breng een prioritering aan in zowel de doelen van het cultuurbeleid als de beoogde effecten daarvan. Weeg ook af met welke prioriteit ‘vernieuwing’ van het cultuuraanbod deel uitmaakt van de beleidsdoelen.
5. Zoek naar vernieuwende mogelijkheden waarmee – los van geld, deelnemers of bezoekers-aantallen – kan worden gemonitord of de beoogde effecten van het cultuurbeleid worden bereikt. Organiseer daarvoor bijvoorbeeld periodiek informatief overleg tussen de wethouder en de besturen of raden van toezicht van de grotere culturele instellingen of betrek bijvoorbeeld externe experts uit de culturele sector bij de beoordeling.

Belang van goede controle en verantwoording

6. Zorg dat er bij de subsidieverlening een integrale afweging plaatsvindt over alle subsidies voor culturele activiteiten. Dat kan bijvoorbeeld door de uiterste aanvraagdatum voor cultuursubsidie te verschuiven richting medio boekjaar en geen tussentijdse subsidieaanvragen meer toe te laten.

[13] Bij subsidieactiviteiten die drie of meer achtereenvolgende jaren zijn gesubsidieerd, kan de subsidieverlening slechts met inachtneming van een redelijke termijn worden geweigerd. Zie Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:51).

De subsidieaanvragen kunnen dan in samenhang worden beoordeeld aan de hand van de in het beleid genoemde doelen en effecten. Activiteiten met de laagste prioriteit vallen af als het budget niet toereikend is om alle aanvragen toe te kennen.

7. Vraag culturele instellingen die structureel (mede) worden gefinancierd door de gemeente, om zowel bij de aanvraag van subsidie als bij periodieke voortgangs- en verantwoordingsrapportages aan te geven in welke mate hun activiteiten bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen van de gemeente en stuur deze activiteiten zo nodig bij. Vraag om bondige rapportages in een vast-gesteld format. Leg dit format vast in overleg met de culturele instellingen.
8. Vraag het college om eenmaal per jaar verantwoording aan de raad af te leggen over de uitvoering van het cultuurbeleid als geheel. Vraag om een bondige verantwoording, die aansluit bij de in het beleid gestelde doelen en beoogde effecten.

8. Reactie college en nawoord rekenkamercommissie

8.1. Reactie van het college van B&W

GEMEENTE HOORN

Gemeente Hoorn
Nieuwe Steen 1
Postbus 603
1620 AR Hoorn
T 0229 25 22 00
www.hoorn.nl

Contactpersoon
Dennis Roet

Zaaknummer: 1835336

Rekenkamercommissie Hoorn
T.a.v.: de heer M. Haubrich

Hoorn, 16 DEC. 2020

Onderwerp: Reactie college op onderzoek rekenkamer naar doelmatigheid Hoorns Cultuurbeleid 2012-2020

Geachte heer Haubrich,

In de afgelopen acht jaar heeft de gemeente Hoorn uitvoering gegeven aan het cultuurbeleid dat in 2012 werd vastgelegd in de cultuurnota Hoorn, haven voor creativiteit (ARRD, 2012). Nu het einde van de beleidsperiode nadert, heeft de rekenkamer aangegeven dat het tijd is voor een terugblik: wat ging er goed, wat ging er minder goed en hoe zou dat anders kunnen in de volgende periode?

In de eerste helft van 2020 heeft de rekenkamercommissie (RKC) daartoe een onderzoek uitgevoerd met als centrale onderzoeksvraag " Is de uitvoering van het Hoornse cultuurbeleid in de periode 2012-2020 doeltreffend en doelmatig geweest?". Op 8 oktober 2020 ontvingen wij van u het rapport van de Rekenkamercommissie over de doelmatigheid van het cultuurbeleid van de gemeente Hoorn voor bestuurlijk wederhoor. Onze reactie is hieronder verwoord.

Algemene reactie
Voorafgaand aan de reactie inzake de conclusies en aanbevelingen willen wij een kritische noot plaatsen bij het proces van de totstandkoming van het betreffende eindrapport. De ingehuurde onderzoekster heeft haar onderzoekswerk afgerond en een nota van bevindingen (ook wel: "feitenverslag") opgeleverd die voor ambtelijk wederhoor is voorgelegd. Zij heeft ook aan de rekenkamercommissie een voorstel voor conclusies doen toekomen. Daarna heeft de rekenkamercommissie de ambtelijke reactie verwerkt in het feitenverslag, de conclusies en aanbevelingen van de onderzoeker toegevoegd en vervolgens het eindrapport laten opstellen door een tekstschrijver. Ons inziens heeft dat geleid tot een wijziging van toonzetting tussen het initiële, aan de ambtenaren en wethouder voorlegde tussenrapport en het eindrapport.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

Algemeen
In een eerdere onderzoek rondom de Algemene Subsidie Verordening is de conclusie getrokken dat de beoogde 'doelstellingen' en beoogde effecten van het subsidiebeleid aangescherpt kunnen worden. In dit onderzoek wordt die conclusie herhaald. Deze stelling hebben wij eerder onderkend en ter harte genomen. Echter, om die doelstellingen en effecten aan te scherpen is tijd nodig (zijn vaak langlopende subsidies van ca. 5 jaar) en zijn aanpassingen nodig in de gevraagde verantwoording richting de culturele instellingen zelf. Dat kost tijd en geld, zeker gezien het karakter van het merendeel van de

culturele instellingen (veel vrijwilligers) en de beperkte capaciteit binnen de beleidsafdeling cultuur van de gemeente Hoorn.

Conclusies
Er wordt per conclusie een reactie geformuleerd. In onze ogen is nuance van belang om de conclusies in een juist daglicht te plaatsen. In meerdere gevallen wordt de context van één situatie naar voren geplaatst, waarbij dat niet altijd recht doet aan het geheel.

De 5 conclusies op een rij:
1.Cultuurbeleid in periode 2012-2020 is steeds meer ad hoc uitgevoerd.
In de kern worden er twee stellingen geponeerd. De eerste is dat het cultuurbeleid maar gedeeltelijk te herleiden is naar de oorspronkelijke strategische visie uit de cultuurnotitie 2012. Dat kunnen wij ons voorstellen (in letterlijke woorden), maar u stelt tegelijkertijd vast dat er wel degelijk gehandeld is vanuit diezelfde principes. Wij willen u er concreet op wijzen dat ook in 2018 teruggegrepen werd op ca. 3 aanbevelingen uit de cultuurnota 2012 (cultuureducatie, culturele infrastructuur en verbindingen met de wijken), die nagenoeg direct herleidbaar zijn en dat andere doelstellingen (bijv. "het verhaal van Hoorn") in andere initiatieven belegd zijn (Hoorn Citymarketing). Ten tweede wordt verondersteld dat de ambtenaren los van bestuur en management zelfstandig en eigenhandig beslissingen nemen over de uitgifte van de middelen. Dat is incorrect: er zijn meerdere kaders in de vorm van het meerjarenbeleidsplan, het coalitieakkoord alsmede een jaarplan met bijbehorende financiële kaders en verantwoordingsmechanismen. Daarnaast is ad-hoc beleid moeilijk te realiseren als 80% van de subsidies vast ligt en zowel het coalitieakkoord als het jaarplan de prioriteitsetting bepalen in nauw overleg met de wethouder. Dat zij daarin hun handelingsvrijheid hebben wordt onderkend én gestimuleerd. Ook is een gemeenteraad niet 'in control', maar juist kader stellend. Het bestuur is 'in control' en dat wordt ook gefaciliteerd conform bovenstaande kaders. Wij herkennen dat de gemeenteraad slechts een beperkte betrokkenheid vertoont bij ons culturele beleid.

2. Verdeling subsidies is niet in lijn met streven naar vernieuwing cultuuraanbod.
De belangrijkste veronderstelling voor bovenstaande conclusie is dat het beleid voor zowel structurele als incidentele subsidies de afgelopen jaren vernieuwing in het cultuuraanbod tegen heeft gehouden. Vanuit die conclusie ontstaat het beeld dat bestaande culturele instellingen niet 'vernieuwen', terwijl dat expliciet is opgenomen in de prestatieafspraken. Wel is het een feit dat de structurele subsidies voor 5 jaar vast staan, maar elke organisatie heeft een bepaalde mate van continuïteit nodig om hun aanbod te kunnen (door)ontwikkelen als wel te bestendigen. Denk bijvoorbeeld aan het binden van mensen aan de culturele instelling zelf. Daarnaast is er ruimte voor vernieuwende activiteiten, in de vorm van ca. € 145.000 euro per jaar i.p.v. de veronderstelde € 33.000 per jaar. De € 33.000 is een algemene initiatieven budget, maar er zijn ook nog meer specifieke budgetten voor bijvoorbeeld amateurkunst en culturele- en toeristische initiatieven die ook benut worden voor vernieuwende activiteiten. Dat is wel gekoppeld aan randvoorwaarden die verwoord zijn in de ASV. Binnen die kaders zie je een beperkt aantal nieuwe initiatieven. Dat verklaart ook waarom dit budget nog steeds benut wordt door erfgoed alsmede benut is voor het borgen van "de gouden eeuw" in onze culturele activiteiten (waar ook vernieuwende activiteiten ontplooit zijn). Het is correct dat diverse nieuwe initiatieven na 4 jaar er niet in slagen om in aanmerking te komen voor een structurele subsidie, maar dat hangt nauw samen met de voorwaarden die in diezelfde subsidieverordening gesteld zijn (bijv. het aantrekken van andere inkomstenbronnen dan alléén de gemeentelijke subsidie).

3. Gewenste uitkomsten cultuurbeleid zijn niet meetbaar en toetsbaar omschreven.
Dat kunnen we ten dele bevestigen en is een 'eeuwenoude' discussie in de culturele sector. In de kern is een deel van de 4 ambities wel goed 'meetbaar' (ontdekken; ontmoeten; ontwikkelen;), maar is met name de 'effectmeting' moeilijker te realiseren. In eerste instantie is het kwantitatieve aspect van belang: hoeveel mensen hebben een culturele instelling of initiatief bezocht? Hoeveel kinderen ontvangen cultuureducatie? Dat is voor een groot deel meetbaar en wordt ook gemeten waar dat realiseerbaar is. En ja, dat kan op sommige aspecten nog concreter in de vorm van vooraf gedefinieerde kwantitatieve doelstellingen zoals u voorstelt, maar dat speelt ontegenzeggelijk een rol in de jaarlijkse evaluatie met

diverse instellingen. Het echte effect (de 'impact') is moelijker meetbaar. Dit kwalitatieve aspect van kunst en cultuur is geborgd in zogenoemde visitatiecommissies. Die zijn ingezet bij de niet gecertificeerde grote instellingen (bijv. schouwburg park, museum stoomtram). Daarnaast zijn bijv. de bibliotheek en de muziekschool gecertificeerde instellingen, waarbij de kwaliteitsborging gemeten wordt door derden in de vorm van certificering (bibliotheek; muziekschool;). Deze vormen lenen zich voor de grote instellingen waar er ook grote afbreukrisico's ontstaan. Voor kleinere culturele instellingen zijn we op zoek naar een alternatief, bijvoorbeeld in de vorm van enquêtes.

4. Controle op en verantwoording over subsidieverstrekkingen vertoont hiaten.
Er wordt gesteld dat er bij incidentele subsidies nauwelijks sprake is van verantwoording achteraf. Dat klopt deels. Dit volgt uit de Asv, hoofdstuk 7, artikel 15: subsidies onder de 10.000 euro hoeven niet achteraf verantwoord te worden. Een eerdere besluit van college en raad (2015) om meer autonomie voor instellingen te realiseren én de administratieve last te verlagen is daarin vertaald. In samenhang met punt 3 zijn er stappen ondernomen om die concretiseringsslag te maken op grond van heldere prestatieafspraken. Dat is ook expliciet onderdeel van gesprek in de nieuwe subsidieafspraken die gemaakt worden met de grotere culturele instellingen.. We delen de mening dat er nog beter gemonitord kan worden op het 'effect', maar dat kost capaciteit (in tijd) en geld (in aanpak) die er momenteel niet is (1,6 fte);

5. Communicatie met gesubsidieerde culturele instellingen verloopt moeizaam.
In deze conclusie herkennen wij ons ten dele. Het merendeel van onze culturele partners is buitengewoon tevreden over de samenwerking. Al twaalf jaar lang zijn er twee cultureel georiënteerde accounthouder (de senior en junior beleidsmedewerker), die het 1e aanspreekpunt vormen. Waar de communicatie moeizamer verloopt, is bij instellingen die een 'vermenging' hebben in de vorm van een gemeentelijk pand, horeca én/of een culturele subsidie en/of een bepaalde ambitie hebben die binnen de mogelijkheden van de afdeling realiseerbaar is (bijv. de casus "Westfries Centrum voor de kunsten"). Op dat moment wordt er vanuit een geïntegreerde benadering (lees: meerdere portefeuille houders, meerdere beleidsafdelingen, meerdere beleidsambtenaren en meerdere beoogde doelen) gekeken en zijn de wensen en ambities van de culturele instellingen niet altijd in lijn met de mogelijkheden c.q. de eigen beleidslijnen van de gemeente. De integrale afstemming is een aandachtspunt, dat ook actief belegd is bij de nieuwe senior beleidsmedewerker voor Kunst & Cultuur. Dat neemt niet weg dat de culturele accounthouders altijd een eerste aanspreekpunt zijn, tenzij het dossier binnen het strategisch team belegd wordt (één casus: 't Park). Logischerwijs kunnen vanuit de beleidslijnen van cultuur en bijv. vastgoed of economie tegenstrijdige belangen ontstaan, maar dat verstoort de focus op de culturele prestatieafspraken niet.

Aanbevelingen
Wij kunnen ons vinden in alle aanbevelingen met uitzondering van aanbeveling nummer 6. Die aanbeveling is strijdig met vernieuwing en strijdig met het sterk maatschappelijke karakter van kunst en cultuur. Er moet incidenteel ingespeeld kunnen worden op de ontwikkelingen in de maatschappij, dat is de essentie van het kunst- en cultuur;

Meer informatie
Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Dennis Roet via telefoonnummer 0229-252200. U kunt uw vraag ook stellen via www.hoorn.nl/vraag. Als u op deze brief reageert, vermeld dan het zaaknummer. Dit nummer staat rechtsboven in de brief vermeld.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Hoorn

de secretaris

de burgemeester

8.2. Nawoord van de rekenkamercommissie

Een nawoord van een onderzoek uitgevoerd in 2020 zou niet compleet zijn zonder de bijzondere situatie te noemen waarin we ons als samenleving bevinden, ten gevolge van de uitbraak van COVID-19. Deze situatie heeft ook invloed gehad op dit onderzoek. De rekenkamercommissie wil daarom iedereen danken die eraan heeft meegewerkt, in het bijzonder omdat dit is gebeurd ondanks alle maatregelen en wijzigende prioriteiten.
Toen het besluit werd genomen om het cultuurbeleid te onderzoeken, wist nog niemand wat ons in 2020 te wachten stond. Desalniettemin zijn we zeer tevreden met het resultaat, opgesteld door een tweetal experts: een onderzoekster en een tekstschrijfster.
In de bestuurlijke reactie is verwoord dat de toon tussen het feitenrelaas en het nu voorliggende rapport zodanig van elkaar zou verschillen, dat dit tot verbazing heeft geleid. Voor zover daar inderdaad sprake van is, willen wij benadrukken dat deze wijziging geenszins negatief bedoeld is. Wij waren juist positief onder de indruk van de inzet en betrokkenheid van de betrokken beleidsambtenaren.
De rekenkamercommissie is verheugd dat het bestuur zich kan vinden in zeven van de acht aanbevelingen uit dit rapport. We rekenen er dan ook op dat dit rapport bijdraagt aan een effectief en efficiënt cultuurbeleid in Hoorn voor de komende jaren.

Hoorn, december 2020
Namens de Rekenkamercommissie Hoorn,

Martin Haubrich
voorzitter

Bijlage 1 Casus themajaar ‘Stad van de Gouden Eeuw’

Rond het Hoornse themajaar ‘Stad van de Gouden Eeuw’ hebben zich in 2019 problemen voorgedaan die exemplarisch zijn voor de dilemma’s waarmee culturele organisaties, kunstenaars en de gemeente zelf worstelen.

Signaal beleidsambtenaren laat opgepikt
Beleidsambtenaren van de teams Toerisme en Cultuur hebben eind 2017 in de gemeentelijke organisatie aangegeven dat het themajaar van de Gouden Eeuw op handen was en dat daar kansen lagen voor de gemeente Hoorn. Hierop kwam aanvankelijk geen reactie vanuit het college. In het vierde kwartaal van 2018 gaf het college alsnog aan dat men vol wilde inzetten op dit themajaar. De communicatie vanuit het strategisch team met organisaties in het culturele veld kwam hierdoor pas laat op gang, namelijk begin november 2018.

Gehaaste organisatie, weinig sturing
Zowel initiatiefnemers uit het culturele veld als de betrokken afdelingen binnen de gemeente moesten vervolgens op heel korte termijn met plannen komen voor initiatieven die invulling konden geven aan het themajaar. De subsidiedeelverordening werd buiten werking gesteld. Vanuit de gemeente werden geen specifieke verwachtingen uitgesproken en er werd niet gestuurd. Doordat er geen specifieke beleidsdoelen of gewenste langetermijneffecten waren geformuleerd, beschikte de beleidsafdeling niet over richtinggevende kaders voor subsidieaanvragers, noch over criteria voor het beoordelen van prestaties en effecten.
Er kwamen niettemin veel plannen. Dat liet enerzijds de kracht zien van de Hoornse culturele sector. Anderzijds werden op dat moment ook de beperkingen van het gemeentelijk apparaat zichtbaar. De hoeveelheid ingediende plannen was namelijk niet voorzien en de organisatie was niet voorbereid op de keuzes die moesten worden gemaakt.

Geen afzonderlijk budget
Terwijl de organisatie al in volle gang was, bleek dat een groot deel van de initiatieven in het themajaar moesten worden betaald uit de bestaande subsidiebudgetten voor culturele initiatieven. Er was dus geen ‘extra geld’ beschikbaar. Volgens de vertegenwoordigers van het platform ‘Cultuur Hoorn’ met wie in dit onderzoek is gesproken, ervoeren de betrokken culturele organisaties dit als ‘het deksel op de neus krijgen’. Diverse plannen konden niet doorgaan omdat er geen geld meer voor was.

Slotsom
De kwaliteit en de voorbereiding van het themajaar ‘Stad van de Gouden Eeuw’ is in het gedrang gekomen doordat er pas laat een bestuurlijke keuze werd gemaakt om in te zetten op dit evenement. De last-minute-communicatie vanuit de gemeente zorgde voor druk op de relaties met culturele instellingen. Het ontbreken van geoormerkte budgetten voor het themajaar was teleurstellend voor de betrokken initiatiefnemers. Het themajaar is uiteindelijk door alle betrokkenen als succesvol beschouwd, maar het had wellicht nog succesvoller kunnen zijn als er een afzonderlijk budget voor was vrijgemaakt.

Bijlage 2 Casus 'Westfries Centrum voor de Kunsten'

De plannen die al bijna tien jaar bestaan voor een 'Westfries Centrum voor de Kunsten' zijn illustratief voor de soms moeizame verhouding tussen de Hoornse culturele instellingen en de gemeente. Sommige instellingen voelen zich niet gehoord en niet erkend in hun behoeften.

2011: eerste plannen voor centrale huisvesting culturele instellingen
Al in 2011 is in de toenmalige gemeenteraad van Hoorn gesproken over de mogelijkheid om verscheidene culturele instellingen onder één dak te plaatsen. Dit idee werd vooral ingegeven door de gebrekkige huisvesting van de centrale bibliotheek en kunstcentrum De Blauwe Schuit.

2013: haalbaarheidsonderzoek
In 2013 werd een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om voor deze gemeenschappelijke huisvesting een 'Westfries Centrum voor de Kunsten' op te richten.
De bibliotheek, Muziekschool Boedijn, Poppodium Manifesto, Museum Stoomtram en De Blauwe Schuit werkten mee aan het onderzoek en bespraken onderling de opties voor samenwerking onder één dak. Het stationsgebied leek mogelijkheden te bieden. Uit het onderzoek kwamen diverse scenario's naar voren voor het realiseren van centrale huisvesting in dit deel van de stad.

2015: nieuwe gemeenteraad stemt tegen
Tijdens de besluitvorming in 2015 bleek dat de nieuwe, juist aangetreden gemeenteraad verdeeld was over de plannen. In september 2015 bleek er geen meerderheid te zijn voor een verdere uitwerking van een business case.[14] Volgens de raad konden de organisaties in kwestie ook goed met elkaar samenwerken zonder zich onder één dak te bevinden.

2016: plannen voor vestiging bibliotheek in nieuw stadhuis
Sinds 2016 heeft de gemeente ook de mogelijkheid onderzocht om een nieuw te bouwen stadhuis in het stationsgebied te ontwikkelen tot 'huis van de stad', waarin dan de bibliotheek een plaats zou kunnen krijgen. Op 15 september 2020 heeft de gemeenteraad echter besloten tot renovatie tot het huidige stadhuis.

2017: mogelijkheid voor vestiging bibliotheek en Blauwe Schuit in Noorderkerk
De bibliotheek had in 2017 een serieuze optie om haar centrale vestiging te verhuizen naar de Noorderkerk. Het college deed een bod op het monumentale gebouw, maar werd overboden door plaatselijke particuliere ondernemers. De kerk ging op het hoogste bod in. Volgens een direct betrokkene met wie in dit onderzoek is gesproken, ervoer de bibliotheek dit als een gemiste kans.

Slotsom
Anno 2020 speelt het probleem van de dringende behoefte aan nieuwe huisvesting voor de bibliotheek en De Blauwe Schuit nog steeds. Beide instellingen voelen zich niet serieus genomen door de gemeente. Ze missen zowel bestuurlijke actie als verbinding met de gemeenteraad.

[14] Bron: gemeentelijk jaarverslag 2015.

Bijlage 3 Financiële overzichten

ORGANISATIE	SUBSIDIEBEDRAG 2019
Schouwburg Het Park	1.987.114
Openbare Bibliotheek	1.626.618
Westfries Museum	1.396.067
Muziekschool Boedijn	531.345
De Blauwe Schuit	291.977
Museum Stoomtram	250.762
Stichting Museum van de 20e eeuw	150.969
Stichting Filmhuis Hoorn	71.846
Theater Het Pakhuis - Stichting HIAAT	60.182
SLOH (lokale omroep)	57.968
Poppodium Manifesto[15]	31.451
Boterhal	30.800
Mariakapel	25.023
De Halve Maen	24.149
Weekend Kunst en Cultuur	22.183
Stichting Hoornse stadsfeesten	10.000
In den Beginne	10.000
Herberg Hoorn	10.000
Centrum Varend Erfgoed	7.500
Amateurfestival Oude Muziek Nu	7.125
Kamermuziekfestival	7.125
Culturele programmering Oosterkerk	5.000
Stichting Acting4kids	4.000
Stichting Het Talententheater	4.000
Carnavalsvereniging Het Masker	2.907
Stichting Concertfonds Hoornse Orgels	983
Totaal	**6.627.094**

Tabel 2. Verdeling structurele subsidies in 2019, in euro's

[15] Het in tabel 2 vermelde subsidiebedrag voor Manifesto betreft uitsluitend de huisvesting van het pop-podium. Andere kosten van Manifesto zijn verdisconteerd in de subsidie die de gemeente jaarlijks verleent aan Stichting Netwerk.

INCIDENTELE INVESTERINGEN + JAAR VAN INVESTERING	BEGROOT	WERKELIJK
Verlichting Westfries Museum 2012	115.000	115.000
Verlichting Westfries Museum 2013	100.000	97.710
Luchtbevochtigingsapparatuur Westfries Museum 2013	25.000	23.924
Virtual reality-stoelen Westfries Museum 2014	0	35.400
Virtual reality-computers Westfries Museum 2014	0	39.551
Technische installaties schouwburg Het Park 2015	202.025	202.025
Luchtbevochtigingsapparatuur Westfries Museum 2015	22.500	21.210
Vluchtweg/brandtrap Westfries Museum 2015	118.000	82.262
Virtual reality-film Gouden Eeuw / Kaap Hoorn 2015	29.418	29.418
Renovatie theaterinstallaties schouwburg Het Park 2016	490.000	474.111
Vervangen brandmeldinstallatie schouwburg Het Park 2016	45.866	45.866
Klimaatinstallatie Westfries Museum 2017	125.000	17.514
Luchtbehandeling theater Het Pakhuis 2017	40.000	0
Alarminstallatie De Blauwe Schuit 2018	41.024	49.639
Rijtuigenloods Museum Stoomtram 2019	125.000	125.000
Virtual reality-film Batavia 1627-2019	71.000	53.967
Totaal	**1.549.833**	**1.297.597**

Tabel 3. Overzicht van investeringen in gemeentelijke panden met culturele functie, in euro's

Bijlage 4 Bronnen

GERAADPLEEGDE PUBLICATIES

ARRD (2012). *Hoorn, haven voor creativiteit; Uitgangspunten van cultuurbeleid 2012-2020.* Nijmegen: eigen beheer. Te raadplegen via: http://docplayer.nl/6019899-Hoorn-haven-voor-creativiteit-uitgangspunten-van-cultuurbeleid-2012-2020-erwin-roebroeks-ma-geurt-grosfeld-marisje-kruizinga-ma.html.

Blueyard Coöperatief UA (2018). *Een nieuwe visie op cultuurbeleid; Of waarom een overheid eigenlijk wil investeren in kunst en cultuur*. Amsterdam: eigen beheer. Te raadplegen via https://www.blueyard.nl/wp-content/uploads/2019/02/Visie-Blueyard-op-Cultuurbeleid.pdf.

Rekenkamercommissie Hoorn (2018). *Subsidiebeleid; Voor wat hoort wat?* Onderzoek door de rekenkamercommissie Hoorn naar het gemeentelijk subsidiebeleid, vastgesteld op 16 juli 2018. Gemeente Hoorn: eigen beheer. Te raadplegen via https://www.nvrr.nl/bibliotheek/85469/Subsidiebeleid-Voor-wat-Hoort-wat-.

Stichting Netwerk (2019). *Jaarverslag 2019.* Hoorn: eigen beheer. Te raadplegen via https://netwerk.indrukmakers.nl/.

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN GEMEENTE HOORN

- *Stadsvisie Hoorn 2005-2015; Hoorn leefbaar en vitaal*
- *Coalitieakkoord 2010-2014; De kracht van verbinding*
- *Coalitieakkoord 2018-2022; VVD, GroenLinks, Fractie Tonnaer, D66 en Sociaal Hoorn*
- *Kadernota's 2012 tot en met 2019*
- *Jaarstukken 2012 tot en met 2018*
- *Algemene Subsidieverordening gemeente Hoorn 2015*
- *Deelverordening behorende bij de Algemene Subsidieverordening 2015*
- *Begroting 2019 Gemeente Hoorn*
- *Jaaroverzichten verleende subsidies 2017 tot en met 2019*
- *Begroting 2019 Gemeente Hoorn*
- *Jaaroverzichten verleende subsidies 2017 tot en met 2019*
- *Bijlagen G1 subsidies bij de jaarstukken 2012 t/m 2019*
- *Raadsvoorstel Cultuurnota 12.34167 d.d. 18 september 2012*

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN ANDERE GEMEENTEN

- *Begroting gemeente Amstelveen 2019*
- *Begroting gemeente Doetinchem 2019*
- *Begroting gemeente Gouda 2019*
- *Begroting gemeente Helmond 2019*
- *Begroting gemeente Leidschendam-Voorburg 2019*
- *Begroting gemeente Lelystad 2019*
- *Begroting gemeente Purmerend 2019*
- *Begroting gemeente Veenendaal 2019*
- *Begroting gemeente Zeist 2019*
- *Atlas voor gemeenten 2013 tot en met 2019*

GEÏNTERVIEWDE FUNCTIONARISSEN

Gemeente Hoorn

- Wethouder cultuur
- Teammanager Onderwijs, Doelgroepenvervoer en Leisure (ODL)
- Twee beleidsmedewerkers kunst en cultuur (onderdeel van team ODL)
- Medewerker Control
- Concernmanager Levendige en Gastvrije Stad
- Beleidsmedewerker Toerisme
- Concernmanager Strategie

Cultuursector Hoorn

- Medewerker bibliotheek Hoorn
- Medewerker Muziekschool Boedijn
- Vertegenwoordiging 'Cultuur Hoorn'
- Medewerker Museum van de 20^{e} Eeuw
- Medewerker schouwburg Het Park
- Medewerker Westfries Museum
- Vertegenwoordiging Ateliers Achterom
- Vertegenwoordiging Ateliers Buisman

Overige geïnterviewden

Vertegenwoordiging Commissie Beeldende Kunst Hoorn

UITGEZETTE ENQUÊTES

Enquête onder Stadspanel gemeente Hoorn

Deze enquête is uitgevoerd door I&O Research. De enquête is uitgezet onder 1.391 panelleden; 265 inwoners hebben de enquête volledig ingevuld. Er is één reminder gestuurd.

Enquête onder raadsleden gemeente Hoorn

De enquête onder alle 35 raadsleden is uitgezet via de griffie van de gemeente Hoorn. Aan de drie interne leden van rekenkamercommissie is in verband met de onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie verzocht de enquête niet in te vullen. Van de 32 potentiële respondenten hebben er zeven de enquête ingevuld. Er is één reminder verstuurd.