



Rekenkamer Vlissingen

AAN

De gemeenteraad van de gemeente Vlissingen
t.a.v. de raadsgriffier
i.a.a. het college van B&W

Onderwerp

Rekenkameronderzoek Evenementenbeleid

5 september 2024

Geachte raadsleden,

Bij dezen ontvangt u een rekenkamerbrief over de huidige stand van zaken van het onderzoek naar het evenementenbeleid van de gemeente Vlissingen.

Op 7 juni 2024 is het onderzoeksvoorstel evenementenbeleid verzonden naar het college van B&W en naar uw raad.

De Rekenkamer is het onderzoek naar het evenementenbeleid opgestart en heeft diverse documenten opgevraagd en doorgenomen. Verder is er een eerste gesprek gevoerd met ambtenaren die direct betrokken zijn bij het evenementenbeleid van de gemeente.

De door ons ingeziene concept documenten en het verkennende gesprek hebben ons doen besluiten om, voordat we verder gaan met een regulier onderzoek naar het evenementenbeleid van de gemeente, een rekenkamerbrief aan uw raad te sturen met onze voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen.

Bij het vaststellen van de evenementenvisie in juni 2023 is aangegeven dat de uitvoeringsagenda evenementenvisie Vlissingen 2030 en een geactualiseerde nota evenementenvergunningen door het college vastgesteld gaat worden. We constateren dat na ruim een jaar de uitvoeringsagenda in concept versie aanwezig is, maar nog niet is vastgesteld door het college. De status met betrekking tot het actualiseren van de nota evenementenvergunningen is onduidelijk. Een geactualiseerde en vastgestelde nota evenementenvergunningen is niet aanwezig en wij hebben geen concept versie van de nota ontvangen. Daarnaast zijn de subsidieregels evenementen Vlissingen nog in concept stadium aanwezig. In het verkennende gesprek is aangegeven dat de verwachting is dat vaststelling door het college van de hierboven genoemde stukken in september 2024 zal plaatsvinden.

Het ontbreken van vastgestelde beleidsdocumenten is voor ons reden om het onderzoek tijdelijk op te schorten. Zonder vastgesteld beleid kunnen wij als Rekenkamer niet beoordelen of en in hoeverre de evenementenvisie in de praktijk wordt uitgevoerd.

Ook is voor de Rekenkamer niet inzichtelijk in hoeverre de aanbevelingen uit twee externe evaluaties naar het evenementenbeleid (juni 2022) en het vergunningenproces (maart 2023) zijn opgevolgd.

Bij vaststelling van de ontbrekende beleidsdocumenten in september 2024, verwachten wij ons definitieve rapport in oktober 2025 aan te kunnen bieden (in plaats van in januari 2025).

De opbouw van deze rekenkamerbrief moet gezien worden als een eerste verkenning van de door de Rekenkamer ontvangen (concept) stukken.

Wij gaan er vanuit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn altijd bereid tot een nadere toelichting.

Hoogachtend,



ir. S.M. Hoven
Voorzitter Rekenkamer Vlissingen
Tel. (06) 8110 5208
hoven@rekenkamerkvm.nl

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Tijdens gesprekken met een afvaardiging van de raadsfracties is het onderwerp evenementenbeleid door twee fracties benoemd als relevant onderwerp van onderzoek voor de Rekenkamer in 2024. De aanleiding hiervoor is dat de fracties zien dat Vlissingen een evenementenstad wil zijn, maar dat de uitvoering vastloopt. Zij willen graag weten hoe dit komt.

Ook is door zowel Omroep Zeeland (7 februari 2023) als de PZC (27 april 2024) aandacht besteed aan het evenementenbeleid in Vlissingen. Uit interviews door journalisten met organisatoren van diverse evenementen komt naar voren dat zij het vergunningsverleningsproces als moeizaam ervaren, onder andere door toegenomen eisen en door beperkte begeleiding in het proces. Uit de reactie van de gemeente blijkt dat zij dit beeld deels herkent. Er wordt gewerkt aan het verbeteren van interne processen en betere begeleiding van aanvragers. Tegelijkertijd is sprake van toegenomen eisen op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, geluidsnormen en milieu. Deze eisen leiden tot een complexer vergunningsverleningsproces.

Op 29 juni 2023 is door de Raad een nieuwe Evenementenvisie 2030 vastgesteld. Bij de start van dit rekenkameronderzoek is deze nieuwe visie bijna een jaar van kracht. Gezien de actualiteit en relevantie van het onderwerp voor de gemeente Vlissingen, de organisatoren en bezoekers van evenementen heeft de Rekenkamer besloten het evenementenbeleid in 2024 op haar onderzoeksagenda te plaatsen.

1.2 Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvragen

1.2.1 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De doelstelling van dit onderzoek is:

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer de gemeenteraad van Vlissingen inzicht te geven in het evenementenbeleid. Onderzocht wordt of de gemeente haar ambitie als evenementenstad van Zeeland kan waarmaken en welke inzet van geld en instrumenten daarvoor nodig is.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het evenementenbeleid van de gemeente Vlissingen?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn vijf deelvragen opgesteld:

1. Hoe is het evenementenbeleid vormgegeven?
2. In hoeverre draagt het evenementenbeleid inclusief de Evenementenvisie Vlissingen 2030, bij aan het behalen van de doelstelling Vlissingen Evenementenstad van Zeeland?
3. In hoeverre zijn de knelpunten (uit de 2022 evaluatie van het evenementenbeleid en die door de gemeente en door organisatoren worden ervaren), opgelost middels de nieuwe evenementenvisie en de daaruit voortvloeiende beleidspraktijk?
4. In hoeverre is de inzet van gemeentelijke middelen voldoende om een aantrekkelijk aanbod van evenementen te creëren in lijn met het vastgestelde beleid?
5. Is het beleid en de informatievoorziening zodanig inzichtelijk dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen?

1.2.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het evenementenbeleid van de gemeente Vlissingen. Op 29 juni 2023 is door de Raad een nieuwe evenementenvisie vastgesteld, dat onderdeel is van het evenementenbeleid. De focus van dit onderzoek ligt op de realisatie van het beoogde effect hiervan in het afgelopen jaar. Er wordt onderzocht in hoeverre de ambities en doelen uit deze visie toegepast worden in de praktijk. Door tijdig te signaleren waar eventuele knelpunten zitten, kan door de gemeente tijdig worden bijgestuurd.

1.3 Normenkader

Om de onderzoeksvragen te kunnen toetsen, passen we een normenkader toe. Het normenkader fungeert als leidraad bij de uitvoering van het onderzoek en is het richtsnoer voor de analyse van de informatie en de totstandkoming van de bevindingen. Het normenkader is opgenomen in Bijlage 1.

2 Basis van het onderzoek

In 2022 is het evenementenbeleid, vastgesteld in december 2015, geëvalueerd door Respons, een onderzoek- en adviesbureau gespecialiseerd in evenementen, toerisme en citymarketing. Uit deze evaluatie kwam een aantal knelpunten naar voren.

In juni 2023 is door de gemeente een nieuwe evenementenvisie opgesteld (Evenementenvisie 2030 'Vlissingen ambitieuze evenementenstad'). In deze visie wordt verwezen naar een uitvoeringsagenda die iedere twee jaar door het college wordt opgesteld. In deze agenda worden acties en prioriteiten vastgesteld om de ambities uit de visie waar te maken.

De Rekenkamer heeft op 1 juli 2024 een verkennend gesprek gevoerd waarin bleek dat (beleids)documenten onderhanden werk waren of in concept aanwezig. Naar aanleiding van dit gesprek heeft de Rekenkamer de volgende (beleids)documenten ontvangen:

Rapport evaluatie vergunningenproces evenementen, Event Safety Institute ¹
Uitvoeringsagenda concept versie 3.3
Eerste aanzet afwegingskader
Subsidieregulering evenementen concept versie 5.0
Overzicht subsidies 2023 en 2024
Evenementenlijst 2023 en 2024
Reserve evenementen begroting 2024
Organisatie evenementen gemeente Vlissingen

In het volgende hoofdstuk behandelen we de voor het onderzoek relevante documenten.

¹ Samen werken aan veilige evenementen- Evenementenproces Vlissingen op orde?, Event Safety Institute, 10 maart 2023

3 Voorlopige bevindingen

3.1 Uitvoeringsagenda concept versie 3.3

In juni 2023 is de Evenementenvisie 2030 vastgesteld. Een van de belangrijke instrumenten om deze visie te realiseren is de uitvoeringsagenda. Deze is een jaar na het vaststellen van de visie in concept (versie 3.3) aanwezig.

De strategielijnen uit de visie zijn hierin uitgewerkt in activiteiten die gefaseerd worden over vier jaar (2023 t/m 2026). De activiteiten per jaar zijn niet uitgewerkt en de eerste anderhalf jaar van deze periode is verstreken. In het verkennende gesprek wordt aangegeven dat de uitvoeringsagenda binnenkort, in september 2024, ter vaststelling aan het college wordt aangeboden.

3.2 Uitgevoerde evaluaties

a. *Evaluatie vergunningenproces (uitgevoerd door Event Safety Institute, Q1 2023)*

De aanleiding voor het laten uitvoeren van deze evaluatie was het feit dat verschillende vraagstukken aanwezig zijn met betrekking tot het functioneren van het huidige vergunningenproces voor evenementen (inrichting en uitvoering van het vergunningenproces). De gemeente had behoefte aan 1. een inventarisatie van de verbeterpunten in het evenementenproces; 2. een voorstel en de inrichting van het vergunningenproces evenementen en 3. een (aanzet tot) programma van eisen voor een digitale applicatie, die de uitvoering van het evenementenproces ondersteunt.

Het onderzoek stelt vast dat rollen en taken onduidelijk zijn, dat het kennisniveau van (nieuwe) medewerkers niet voldoende is en dat zij niet voldoende begeleid worden, dat de rol van evenementencoördinator niet juist is gepositioneerd, dat er personele kwetsbaarheden zijn in de formatie en dat er sprake lijkt te zijn van te beperkte managementaandacht.

Uit het onderzoek komt een aantal algemene aanbevelingen:

1. Verhoog kennis van wet- en regelgeving van de medewerkers, bijvoorbeeld door scholing en/of coaching;
2. Voer scheiding van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden door tussen Evenementencoördinator en Vergunningverlener APV;
3. Organiseer achtervang (extra vergunningverlener) binnen het vergunningenproces;
4. Positioneer tweewekelijks evenementenoverleg steviger (meer toekomstgericht op werkvoorraad/planning), betrek alle relevante stakeholders;
5. Meer (bij)sturing op proces door verantwoordelijk management.

Daarnaast worden ook drie meer specifieke aanbevelingen gegeven:

1. Update het vergunningenproces in lijn met de acht stappen uit de HEV 2018²;
2. Heroverweeg de positionering van de Evenementen Coördinator (EC);
3. Richt Digimak zo in dat alle stakeholders het systeem kunnen raadplegen.

De uitkomst van dit onderzoek zou moeten leiden tot een concreet voorstel voor het optimaliseren van het vergunningenproces evenementen. In hoeverre opvolging gegeven is aan de

² Handreiking Evenementen Veiligheid

aanbevelingen zou moeten blijken uit de nieuw op te stellen nota evenementenvergunningen. Daarvan was geen conceptversie beschikbaar voor de Rekenkamer.

Tenslotte staat in deze evaluatie dat het Evenementenbeleid 2016 gedurende de periode van hun onderzoek herzien werd en nog niet beschikbaar was (Q1 2023). Ook in de onderzoeksperiode van de Rekenkamer (juli 2024) was er geen (concept) herijkt evenementenbeleid beschikbaar.

b. Evaluatie evenementenbeleid (uitgevoerd door Respons, juni 2022)

Respons is gevraagd een evaluatie uit te voeren van het evenementenbeleid. In de opdracht staat dat de uitkomsten kunnen worden gebruikt worden als onderlegger voor een nieuwe, breed gedragen meerjarige evenementenvisie. In deze evaluatie worden de volgende knelpunten geïdentificeerd:

1. Het evenementenimago van Vlissingen is sinds 2016 achteruit gegaan;
2. De evenementen zijn weinig divers en vernieuwend en niet onderscheidend genoeg;
3. Er is te weinig aanbod, zeker in de winter en in het voorjaar;
4. Er zijn te weinig evenementen voor jongeren;
5. Het gemeentelijk beleid is niet SMART gedefinieerd, er worden geen onderzoeken of evaluaties uitgevoerd;
6. De gemeentelijke prestaties behoeven verdere professionalisering en een betere afstemming tussen de beleidsvelden.

Uit de evaluatie blijkt ook dat in de periode 2015-2019 de jaarlijkse financiële ondersteuning van de gemeente aan evenementen is gedaald van ca. €450.000,- naar ca. €215.000,-.

Tenslotte bevat de evaluatie een benchmark met andere gemeentes. Hieruit blijkt dat Goes en Middelburg minder evenementen en lagere bezoekersaantallen hebben, maar dat het aanbod wel gevarieerder is en meer op jongeren gericht.

De evaluatie vormde samen met de strategische visie Vlissingen 2040, de Vlissingse gebiedsontwikkelingen van de afgelopen jaren en het (gewenste) Vlissingen Evenementenstad imago de aanleiding voor het opstellen van een nieuwe Evenementenvisie die in juni 2023 is vastgesteld.

In hoeverre opvolging gegeven is aan de aanbevelingen zou moeten blijken uit het nieuw op te stellen evenementenbeleid.

3.3 Eerste aanzet afwegingskader

In de evenementenvisie staat dat een beoordelingskader ontwikkeld wordt om evenementen te toetsen op hun bijdrage aan de stad en of ze in aanmerking komen voor subsidie. Een eerste aanzet van dit afwegingskader is in concept aanwezig. Dit concept geeft een beschrijving van een beoordelingskader en een evaluatieformat.

Het beoordelingskader lijkt een goed hulpmiddel om op systematische wijze te toetsen of een evenement aansluit bij de strategische doelen van Vlissingen en daarmee past binnen het evenementen programma van Vlissingen. Het consequent toepassen van dit beoordelingskader bij de selectie van evenementen zal wel de nodige tijd/capaciteit kosten.

Het is niet duidelijk wanneer het afwegingskader definitief wordt vastgesteld.

3.4 Subsidieregels concept versie 5.0

In de subsidieregels wordt de link gelegd met de Evenementenvisie. In artikel 9 wordt beoordeeld in welke mate het evenement bijdraagt aan de ambities, in lijn met de strategielijnen uit de Evenementenvisie Vlissingen 2030. Het is niet duidelijk in hoeverre de aanbevelingen uit de evaluaties door Respons en het Event Safety Institute in deze subsidieregels zijn verwerkt.

In de evenementenvisie wordt benoemd dat er in de subsidieregels een link met duurzaamheid gelegd moet worden, dat is in het concept-document zeer beperkt uitgewerkt.

Het document beschrijft alleen op hoofdlijnen het te doorlopen subsidieproces, er staat bijvoorbeeld niets in over de tijdslijnen waar een subsidieaanvrager rekening mee dient te houden.

3.5 Personele kwetsbaarheid

De Rekenkamer heeft inzicht gekregen in de personele bezetting van de onderdelen van de gemeente die betrokken zijn bij evenementen. Er is in de onderzoeksperiode sprake van verloop en externe inhuur bij de afdelingen Leefbaar en Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Uit het verkennende gesprek kwam ook naar voren dat mede hierdoor nog veel te doen is van wat er in de visie is vastgesteld. Uit de evaluatie van het vergunningenproces wordt ook geconcludeerd dat er sprake is van een zeer kwetsbare situatie in het vergunningenproces, dat de rol van evenementencoördinator verdere uitwerking behoeft en dat bijsturing van het management nodig is.

4. Voorlopige conclusies & aanbevelingen

4.1 Voorlopige conclusies

De in juni 2023 vastgestelde Evenementenvisie 2030 is ambitieus. Om de visie waar te maken dient de gemeentelijke organisatie qua mensen en middelen aan te sluiten bij de ambities in de visie. Dit lijkt nu niet het geval te zijn.

De gemeente is zich bewust van de vraagstukken die spelen bij evenementen. Zij heeft twee evaluaties laten uitvoeren: Eén naar het evenementenbeleid door Respons in juni 2022 en één naar het vergunningenproces rond evenementen door het Event Safety Institute in maart 2023. Het is voor de Rekenkamer nog onduidelijk in hoeverre de aanbevelingen uit deze twee evaluaties worden opgevolgd.

Tenslotte constateert de Rekenkamer een gebrek aan interne monitoring op de voortgang van de beleidsstukken die voortvloeien uit de in juni 2023 vastgestelde evenementenvisie, zoals de uitvoeringsagenda, het evenementenbeleid en de nota evenementenvergunningen.

4.2 Voorlopige aanbevelingen

- De evenementenvisie 2030 is ambitieus. Toets op de uitvoerbaarheid en de haalbaarheid van deze visie. Rust de ambtelijke organisatie toe op het realiseren van deze visie.
- Geef prioriteit aan het opstellen van de uitvoeringsagenda. Op basis van deze agenda kan worden bepaald welke inzet van mensen en middelen nodig is om de jaarplanning te realiseren.
- Zorg voor interne monitoring op de voortgang van de uitvoering van de visie.
- Richt zichtbare monitoring in op de opvolging van aanbeveling uit de twee evaluaties.

Bijlage 1 – Normenkader

Deze bijlage beschrijft welke normen worden gehanteerd voor het beantwoorden van de deelvragen. De normen zijn gebaseerd op het beleid van de gemeente en kunnen door voortschrijdend inzicht in de loop van het onderzoek worden aangevuld of aangescherpt.

1. *Hoe is het evenementenbeleid vormgegeven?*

Bij deelvraag 1 worden geen normen gehanteerd omdat het een beschrijvende vraag is. Voor deze deelvraag wordt inzichtelijk gemaakt welke beleidskaders door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Ook worden de doelstellingen, doelgroepen, stakeholders, organisatie, taken en verantwoordelijkheden, uitvoering, communicatie en monitoring van het beleid in kaart gebracht.

2. *In hoeverre draagt het evenementenbeleid inclusief de Evenementenvisie Vlissingen 2030, bij aan het behalen van de doelstelling Vlissingen Evenementenstad van Zeeland?*

- Het beleid is uitgewerkt in een uitvoeringsagenda met toepasbare instrumenten. De uitvoeringsagenda is SMART geformuleerd en bekend bij de betrokkenen.
- De voortgang van de uitvoeringsagenda wordt periodiek geëvalueerd.
- Er is uitvoering gegeven aan het vastgestelde beleid.
- Er zijn heldere beoordelingscriteria vastgesteld voor de keuze van evenementen.
- De evenementen passen in de doelen en thema's die zijn vastgesteld en leveren daarmee een bijdrage aan de gestelde doelen.
- Voor organisatoren van evenementen zijn de beleidskaders toegankelijk en helder.

3. *In hoeverre zijn de knelpunten (uit de 2022 evaluatie van het evenementenbeleid en die door de gemeente en door organisatoren worden ervaren), opgelost middels de nieuwe evenementenvisie en de daaruit voortvloeiende beleidspraktijk?*

- De knelpunten die benoemd zijn in de evaluatie worden in de evenementenvisie geadresseerd en in de uitvoeringsagenda van een oplossingsrichting voorzien.
- De gemeente evalueert evenementen om vast te stellen of de doelstelling is behaald en de knelpunten zijn opgelost. Deze evaluaties vinden zowel plaats per evenement als over meerdere evenementen om een rode draad te kunnen vinden. Ook vinden er periodiek evaluaties plaats onder burgers, bezoekers en organisatoren.
- De gemeente gebruikt de ervaringen om beleid en uitvoering bij te stellen.

4. *In hoeverre is de inzet van gemeentelijke middelen voldoende om een aantrekkelijk aanbod van evenementen te creëren in lijn met het vastgestelde beleid?*

- De ambtelijke organisatie is ingericht op het aantal en de aard van de evenementen.
- De (maatschappelijke) kosten en baten zijn in balans (financieel, leefbaarheid, ondernemen).
- Met het beschikbaar gestelde budget kan een aantrekkelijk aanbod worden gecreëerd.
- Het beschikbaar gestelde bedrag voor evenementen is verstrekt.

5. *Is het beleid zodanig inzichtelijk dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen?*

- De raad is actief betrokken bij het opstellen van het beleid en heeft kaders gesteld.
- De raad ontvangt tijdig informatie waarin inzicht wordt gegeven over de uitwerking en uitvoering van het vastgestelde beleid.
- Doelen zijn helder en concreet omschreven waardoor de raad in staat is om realisatie van doelen te kunnen beoordelen.
- De ontvangen informatie voldoet aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad.