

---

10 mei 2012

Persbericht naar aanleiding van de aanbieding  
van het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Maastricht



---

## **'Winterland en het Maastrichtse evenementenbeleid. Balanceren tussen publieke en private belangen'**

---

De Rekenkamer Maastricht heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de opkomst en ondergang van het evenement Winterland. Gedurende het bestaan van elf jaar van Winterland zijn er diverse hoog oplopende conflicten geweest tussen de gemeente en de organisatoren over de invulling en de financiën van het evenement. Toen eenmaal eind 2010 het stof was neergedaald achtte de rekenkamer het vanuit financieel en politiek-bestuurlijk perspectief van belang om Winterland tegen het licht te houden. De rekenkamer heeft aan de hand van een reconstructie in beeld gebracht hoe de gemeente vanuit verschillende rollen afwegingen heeft gemaakt tussen publieke en private belangen.

De rekenkamer is van mening dat de reconstructie van het Winterland-dossier lessen oplevert die bruikbaar zijn voor andere grote evenementen in de stad.

De belangrijkste conclusies van het rekenkameronderzoek zijn:

- **Vanaf de start bestonden nauwe banden tussen de gemeente en Winterland**

In 1999 heeft een wethouder, gesteund door de raad, samen met een aantal ondernemers aan de wieg gestaan van Winterland. Er is geen haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd en het plan (als dat er in formele zin al was) is niet getoetst aan het beleid van de gemeente. Men is gewoon begonnen. Als er problemen ontstonden zocht de gemeente naar pragmatische oplossingen om de organisatoren van Winterland tegemoet te komen. Het enthousiasme van de gemeente was groot. Deze bijzondere start van het evenement is bepalend geweest voor de manier waarop de Stichting Winterland en de gemeente (ambtenaren en bestuurders) met elkaar zijn omgegaan..

- **Veel bestuurlijke aandacht, maar bestuurders zaten niet op één lijn**

De bestuurlijke aandacht voor het evenement Winterland is vanaf de start van Winterland opvallend groot geweest. Vanaf het eerste moment heeft het bestuur zich meermalen direct met de uitvoering bemoeid, zowel wat betreft de vergunningverlening als de opzet van het evenement, de organisatorische aspecten en vooral ook de financiën. Van enige afstand tussen beleid en uitvoering was nauwelijks sprake. Deze directe bemoeienis van gemeentebestuurders heeft een objectieve en zakelijke omgang met de organisatoren van Winterland in de weg gestaan en heeft het werk van het ambtelijk apparaat bemoeilijkt.

In de loop van de jaren is bestuurlijk met enige regelmaat gearzeld c.q. geswitcht tussen een soepele en een strenge opstelling ten opzichte van het 'slechte gedrag' van de Stichting Winterland, zoals de overtreding van vergunningsvoorwaarden en het niet-betalen van rekeningen. Ook binnen de gemeenteraad is er in de loop van de jaren steeds sprake van verschillende invalshoeken als het gaat om de houding ten opzichte van zowel het evenement Winterland als de organisatoren. Belangenbehartiging, oog voor het economisch belang van het evenement en (formele) steun voor de strenge opstelling wisselen elkaar daarbij steeds af.

---

Burgemeester Leers heeft zich, anders dan zijn voorganger, nadrukkelijk bemoeid met het evenement Winterland. De bemoeienis ging verder dan alleen vanuit zijn portefeuille openbare orde en veiligheid te verklaren is. Overtuigd van het grote (economische) belang van Winterland voor de stad, heeft de burgemeester steeds een bemiddelende rol gekozen en zich toegankelijk getoond voor problemen en wensen van de Winterland-organisatie. In de collegeperiode 2006-2010 koos portefeuillehouder Jacobs voor een andere opstelling in het dossier: zijn harde opstelling in het financiële dossier en zijn kritiek op de kwaliteit van het evenement Winterland leidden tot een slechte verstandhouding met de bestuurders van Winterland. De verschillende benaderingen c.q. rollen die burgemeester en portefeuillehouder kozen wisselden elkaar af en botsten met enige regelmaat. Dit zorgde voor spanningen in het College. Doordat bestuurders lieten blijken niet op één lijn te zitten wat betreft de aanpak van Winterland werd de onderhandelingspositie van de gemeente in dit dossier aangetast.

- **Rolopvatting van de gemeente was niet duidelijk**

De gemeente heeft de Stichting Winterland in vele opzichten ondersteund en gefaciliteerd, waarbij moeilijkheden werkende weg en op creatieve wijze werden verholpen. Er is subsidie beschikbaar gesteld, leges en precario zijn gereduceerd of kwijtgescholden, regels werden soepel toegepast en de stichting kon rekenen op operationele ondersteuning door verschillende onderdelen van de gemeente.

Vanaf de start van Winterland zijn de relaties tussen de organisatoren van Winterland en de gemeente (bestuur en apparaat) onduidelijk geweest. De rollen van mede-initiatiefnemer, facilitator en in sommige opzichten zelfs coproducent zaten de gemeente in de weg in haar rol als vergunningverlener en toezichthouder, als bewaker van het imago van de stad, als beschermer van de belangen van andere partijen in de stad, zoals omwonenden, en in het bewaken van de financiële belangen van de gemeente en haar inwoners.

- **Beleidsvacuüm met als gevolg onduidelijke afweging publieke en private belangen**

Het evenement Winterland heeft zich in de periode 2000-2007 kunnen ontwikkelen zonder dat er in Maastricht sprake was van een integraal door de raad vastgesteld evenementenbeleid. Onduidelijk is wat in de ogen van de gemeente de rol van private partijen was bij het organiseren van activiteiten in de publieke ruimten. Ook niet duidelijk is wat de rol van de gemeente hierbij zou moeten zijn. De gemeente heeft geen uitgesproken opvatting over de vraag hoe ver je als gemeente moet gaan in het initiëren en stimuleren van het soort evenementen als Winterland.

De gemeente heeft, in navolging van de Stichting Winterland zelf, in de loop van de jaren telkens het grote belang van Winterland voor de lokale economie benadrukt. De stelling, in beton gegoten en eigenlijk nooit ter discussie gesteld, is dat winkels en horeca extra omzet boeken door de aanwezigheid van Winterland. Pas in 2008 heeft de gemeente serieus onderzoek laten doen naar de effecten van Winterland op de Maastrichtse economie. De vraag of een andere of kleinere opzet van Winterland niet tot eenzelfde effect zou hebben geleid is nooit onderzocht.

Het lijkt erop dat de gemeente zich in het geval van Winterland onvoldoende bewust is geweest van de spanning die bestaat tussen maatschappelijke (publieke) en commerciële (private) belangen. De gemeente heeft de organisatoren van Winterland vooral als partners gezien die maatschappelijke doelen nastreven. Het feit dat Winterland het werk was van een aantal doorgewinterde ondernemers lijkt daarbij uit het oog te zijn verloren. De gemeente heeft al die jaren nooit een beeld gekregen wat de organisatoren van Winterland aan het evenement hebben verdiend. Terwijl het inzage geven in de exploitatieresultaten door de

Winterland-organisatie door de gemeente als expliciete voorwaarde voor subsidieverstrekking of het verlenen van precariokorting werd gesteld, heeft de gemeente dit nooit weten af te dwingen. De opstelling van de gemeente kan hier als naïef en weinig doortastend worden getypeerd.

- **Gemeente had geen grip op Winterland-organisatie**

Er zijn voortdurend discussies geweest tussen organisatoren en de gemeente over de opzet en de kwaliteit van het evenement en de gevraagde subsidiebijdragen. Deze discussies zijn steeds op ad-hoc basis en regelmatig onder druk beslecht. Kaders voor besluiten ontbraken. Binnen bestuur en apparaat bestonden wel vage noties over de kwaliteit van evenementen in het algemeen en Winterland in het bijzonder, zoals de tegenstelling tussen culturele kwaliteit versus kermiselementen, maar er waren geen duidelijke criteria beschikbaar. De gemeente heeft op diverse manieren geprobeerd het culturele profiel en de kwaliteit van Winterland, passend bij het imago van Maastricht, te verbeteren. Dit om het kermiskarakter van Winterland te voorkomen, en later terug te dringen. Dat gebeurde onder meer door incidenteel subsidie te geven voor bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld Huis van de Kerstman). De vraag is nooit beantwoord of deze activiteiten echt hebben bijgedragen aan de gewenste verbetering van het kwaliteitsprofiel van Winterland. De rekenkamer stelt vast dat het door de gemeente sturen op een kwalitatief hoogwaardige culturele programmering binnen de opzet van Winterland nauwelijks uit de verf is gekomen.

Uit de gesprekken en het dossieronderzoek komt een beeld naar voren dat de organisatoren van Winterland zich ten opzichte van de gemeente regelmatig bedienden van een zeer persoonlijke en directe wijze van zakendoen. Ambtenaren en bestuurders zijn onder druk gezet en de publieke opinie werd voortdurend via de kranten bespeeld. De gemeente heeft aan deze opstelling van de organisatoren van Winterland onvoldoende weerwerk geboden. Een objectieve verklaring hiervoor is moeilijk te geven.

Op verschillende momenten heeft het gemeentebestuur serieuze pogingen gedaan de financiële problemen met de Stichting Winterland definitief op te lossen. Daarbij is een terugkerend patroon dat op basis van een inventarisatie van de – steeds groter wordende – betalingsachterstanden een regeling aan de Stichting wordt aangeboden, die erop neerkomt dat de gemeente de maximaal mogelijke subsidies toekent (en soms zelfs eerst betaalt) als de Stichting de openstaande vorderingen betaalt. Onderdeel van het patroon is ook dat de gemeente haar kant van de afspraak nakomt, maar de Stichting niet (volledig). Uiteindelijk is in 2009 – vergeefs - het instrument van de beslaglegging ingezet, en is in 2010 het faillissement van de Stichting aangevraagd. Het is de gemeente, ondanks de diverse overleggen, betalingsregelingen en uiteindelijk zelfs een beslaglegging, niet gelukt de vorderingen op Winterland te innen. Achteraf bezien is het moeilijk te begrijpen hoe de gemeente het zover heeft kunnen laten komen.

Nog een illustratie van de coulante, of anders geformuleerd niet-zakelijke, opstelling van de gemeente zijn de toezeggingen die de gemeente eind 2003 doet aan de Stichting Winterland ten gevolge van het incident met het reuzenrad. Deze stond op een verkeerde plek bovenop de parkeergarage en moest worden afgebroken. De gemeente trok de schuld naar zich toe, liet zich onder druk zetten en compenseerde Winterland vervolgens met een afkoopsom van maximaal € 75.000,- en een nieuwe vergunning voor de periode van 2005-2009. Op het moment van deze deal was al sprake van betalingsachterstanden van de Stichting Winterland. Onduidelijk is waarom deze vordering van de gemeente niet bij de onderhandeling is betrokken. De gemeente heeft zich in het Winterland-dossier meerdere malen een slechte onderhandelaar getoond.

- **Kans op tweede Winterland-echec met huidig evenementenbeleid is kleiner, maar garanties ontbreken**

Het huidige evenementenbeleid is duidelijk gevoed door de ervaringen met Winterland. De gemeente heeft nu een kader in handen om initiatieven als Winterland te beoordelen op de mate waarin een bijdrage wordt geleverd aan het imago, het beleid en de leefbaarheid van de stad. Een kwalitatieve toets is opgenomen in de APV en bijbehorende beleidsregels. De gemeente stelt nadrukkelijk dat zij zelf geen evenementen organiseert of acquireert. Het overleg met en de gemeentelijke dienstverlening aan de organisatoren van evenementen zijn geformaliseerd en geprofessionaliseerd.

Met de huidige beleidskaders en instrumenten in de hand was de gemeente beter toegerust geweest om het evenement Winterland te beoordelen en te sturen. Dit neemt niet weg dat besturen en het maken van bestuurlijke afwegingen van tegengestelde belangen zich nooit helemaal laten vastpinnen in formeel beleid. Cliëntelisme en ad-hoc beleid kunnen er niet mee worden voorkomen, transparantie en consistentie in beleid kunnen er niet mee worden afgedwongen. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om de besluitvorming zoveel mogelijk te baseren op 'facts and figures' en niet op vage veronderstellingen.

Voor meer informatie: Mathijs Mennen (voorzitter van de Rekenkamer Maastricht) 06 54221512

Het rapport is donderdag 10 mei 2012 vanaf 16.15 u. beschikbaar op [www.rekenkamermaastricht.nl](http://www.rekenkamermaastricht.nl)