



Informatiepositie van de raad in besluitvormingsprocessen casus aanleg kunstgrasvelden BVV'31



REKENKAMER BEL

8 maart 2018

Onderzoekers van Bureau Unravelling:

- Martijn Mussche
- Laura Meijer

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Introductie	3
1.2	Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	3
1.3	Afbakening en onderzoeksmethodiek	5
1.4	Leeswijzer	5
2.	Feitenrelaas	7
2.1	Voorgeschiedenis: achterstallig onderhoud aan de kleedkamers en de huurovereenkomst	7
2.2	Augustus 2015: Rapport B.A.S.	8
2.3	Januari 2016: Bestuurlijk overleg over renovatie/nieuwbouw van de kleedruimtes	9
2.4	Februari 2016: budgetraming voor een nieuw kunstgrasveld	9
2.5	April 2016: Gesprekken op initiatief van een afgevaardigde van BVV'31 en een offerte	10
2.6	Mei 2016: RTG en raadsbehandeling van motie vreemd aan de orde	11
2.7	Juni 2016: Start aanleg kunstgrasvelden	15
2.8	Juli 2016: Inschakeling huisjurist Stibbe	15
2.9	Augustus 2016: Geheim memo d.d. 3 augustus 2016 en collegebesluit op allonge	17
2.10	September 2016: RTG en Raadsbesluit	18
2.11	Oktober 2016: Schriftelijke vragen	19
2.12	November - december 2016: Memo over geheimhouding	19
2.13	Januari 2017: Nieuw verzoek om documentatie	20
2.14	September 2017: Formele opening van het complex en de kunstgrasvelden	21
3.	Bevindingen	22
3.1	Het beleidskader	22
3.2	Subsidie	23
3.4	Rol van BVV'31 in het besluitvormingsproces	27
3.5	Chronologie van het besluitvormingsproces	28
3.6	Rol van het college	29
3.7	Rol van de raad	30
3.8	Accommodatiebeleid	31
3.9	Geheimhouding	32
3.10	De levensduur van een kunstgrasveld	33
4.	Conclusies en aanbevelingen	35
4.1	Samenvatting	35
4.2	Conclusies	36
4.2	Aanbevelingen aan college en gemeenteraad	39
Bijlage 1.	Geraadpleegde personen	40
Bijlage 2.	Bestuurlijke reactie	41
Bijlage 3.	Nawoord Rekenkamer BEL	45

1. Inleiding

1.1 Introductie

Uit de ronde door de Rekenkamer BEL (hierna Rekenkamer) langs de raadsfracties kwam naar voren dat een deel van de Blaricumse fracties een onderzoek naar de gang van zaken rondom de kunstgrasvelden nuttig zou vinden. Vooral de positie van de raad hierin zagen zij als een belangrijk aandachtspunt. Het onderwerp hield de gemoederen bezig en is ook in de lokale pers breed uitgemeten. Ook nadat de raad het besluit over de kunstgrasvelden had genomen, is de besluitvorming veelvuldig onderwerp van discussie geweest. Het voorgaande vormde voldoende aanleiding voor de Rekenkamer om onderzoek te doen naar het besluitvormingsproces en de positionering van de raad in dit dossier.

1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

De Rekenkamer BEL heeft de volgende hoofdvragen geformuleerd:

- *Hoe is het besluitvormingsproces voor de aanleg van de kunstgras voetbalvelden van BVV'31 verlopen en hoe verhoudt zich dit tot de wet- en regelgeving en de gemeentelijke beleidskaders?*
- *Wat was en is de positie van de raad binnen het hiervoor genoemde besluitvormingsproces en in welke mate is dit in lijn met de wet- en regelgeving en de gemeentelijke beleidskaders op dit vlak?*

Concreet laat zich dit vertalen in de volgende vragen en de daarbij behorende normen:

Onderzoeksvragen	Normen
<i>Beleidskaders</i>	
1. In hoeverre heeft de gemeente een uitgewerkt beleidskader voor bijdragen aan sportaccommodaties?	▪ De gemeente heeft een vastgesteld beleidskader voor sportaccommodaties. ▪ De gemeente heeft door middel van een actueel meerjarenonderhoudsplan inzicht in aanstaande vervanging van gemeentelijke sportfaciliteiten. ▪ De gemeente heeft afspraken met verenigingen over klein en groot onderhoud en vervanging van sportfaciliteiten en -accommodaties.
2. In hoeverre is er in deze casus sprake van een subsidie volgens de definitie in de Algemene wet bestuursrecht?	▪ Als er sprake is van een subsidie, dan handelt de gemeente conform wet- en regelgeving en conform de gemeentelijke subsidieverordening en subsidieregelingen. ▪ Als er geen sprake is van een subsidie, dan heeft de gemeente een bewuste afweging gemaakt tussen de financieringsvorm 'subsidie' en de gekozen financieringsvorm. ▪ Als er geen sprake is van een subsidie, dan past de gekozen financieringsvorm binnen het financieringsbeleid van de gemeente.

Onderzoeksvragen	Normen
3. In hoeverre valt de casus onder het gemeentelijk inkoopbeleid?	▪ Als het gemeentelijk inkoopbeleid of de Europese aanbestedingsregels gelden, dan heeft het college binnen dat beleidskader gehandeld en de geldende regels toegepast. ▪ Indien de casus onder het gemeentelijk inkoopbeleid valt, maar van dat beleid is afgeweken, dan heeft het college de raad daarover geïnformeerd.
<i>Rol BVV'31 in besluitvormingsproces:</i>	
4. Op welk moment en op welke wijze heeft BVV'31 de gemeente geïnformeerd over de noodzaak van de vervanging van de kunstgrasvelden?	▪ BVV'31 heeft de gemeente tijdig en volledig geïnformeerd. BVV'31 heeft geen onomkeerbare stappen gezet vóór definitieve besluitvorming door het college of de raad.
<i>Gemeentelijk besluitvormingsproces:</i>	
5. Hoe is het besluitvormingsproces bij de gemeente voor de aanleg van de kunstgras voetbalvelden van BVV'31 feitelijk verlopen?	▪ College en raad hebben het reguliere besluitvormingsproces doorlopen. ▪ De raad is door het college in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. ▪ Het college heeft van de raad de ruimte gekregen om haar uitvoerende rol in te vullen.
6. Hoe heeft het college gehandeld in het besluitvormingsproces?	▪ Het college heeft invulling gegeven aan de actieve informatieplicht; dat wil zeggen dat het college richting raad transparant geweest over alle relevante aspecten rond de kunstgrasvelden.
7. Hoe heeft de raad gehandeld in het besluitvormingsproces?	▪ De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.
8. In hoeverre hebben college en raad in dit besluitvormingstraject conform het accommodatiebeleid of de onderhouds- en vervangingsafspraken gehandeld?	▪ College en raad hebben conform het accommodatiebeleid of de onderhouds- en vervangingsafspraken gehandeld.
9. In hoeverre hebben college en raad in dit besluitvormingstraject gehandeld volgens de wettelijke en gemeentelijke richtlijnen rondom geheimhouding?	▪ College en raad hebben conform de gemeentewet en de gemeentelijke regels inzake geheimhouding gehandeld.
<i>Specifieke inhoudelijke punten</i>	
10.a. Wat is de reëel te verwachten technische levensduur van een kunstgrasveld? b. In hoeverre sluiten de afspraken tussen BVV'31 en de gemeente aan op deze technische levensduur?	▪ De gemeente beschikt over documentatie waarin een technische levensduur van 15 jaar is aangeduid. ▪ De garantie en/of het onderhoudscontract bevestigt deze levensduur.

1.3 Afbakening en onderzoeksmethodiek

Er is voor dit rapport een uitgebreide documentstudie gedaan met documenten afkomstig van zowel de gemeente als BVV'31. Daarnaast hebben de onderzoekers gesprekken gevoerd met alle fractievoorzitters¹, de burgemeester, griffier, gemeentesecretaris en diverse ambtenaren van de BEL combinatie. Ook hebben zij gesproken met de interim-voorzitter en de voormalig penningmeester BVV'31. Zie bijlage 1 voor een complete lijst van functionarissen. De informatie uit de documentanalyse en de gesprekken is verwerkt in een feitenrelaas dat voor wederhoor aan alle gesprekspartners is voorgelegd. Het resultaat daarvan is het feitenrelaas in hoofdstuk 2.

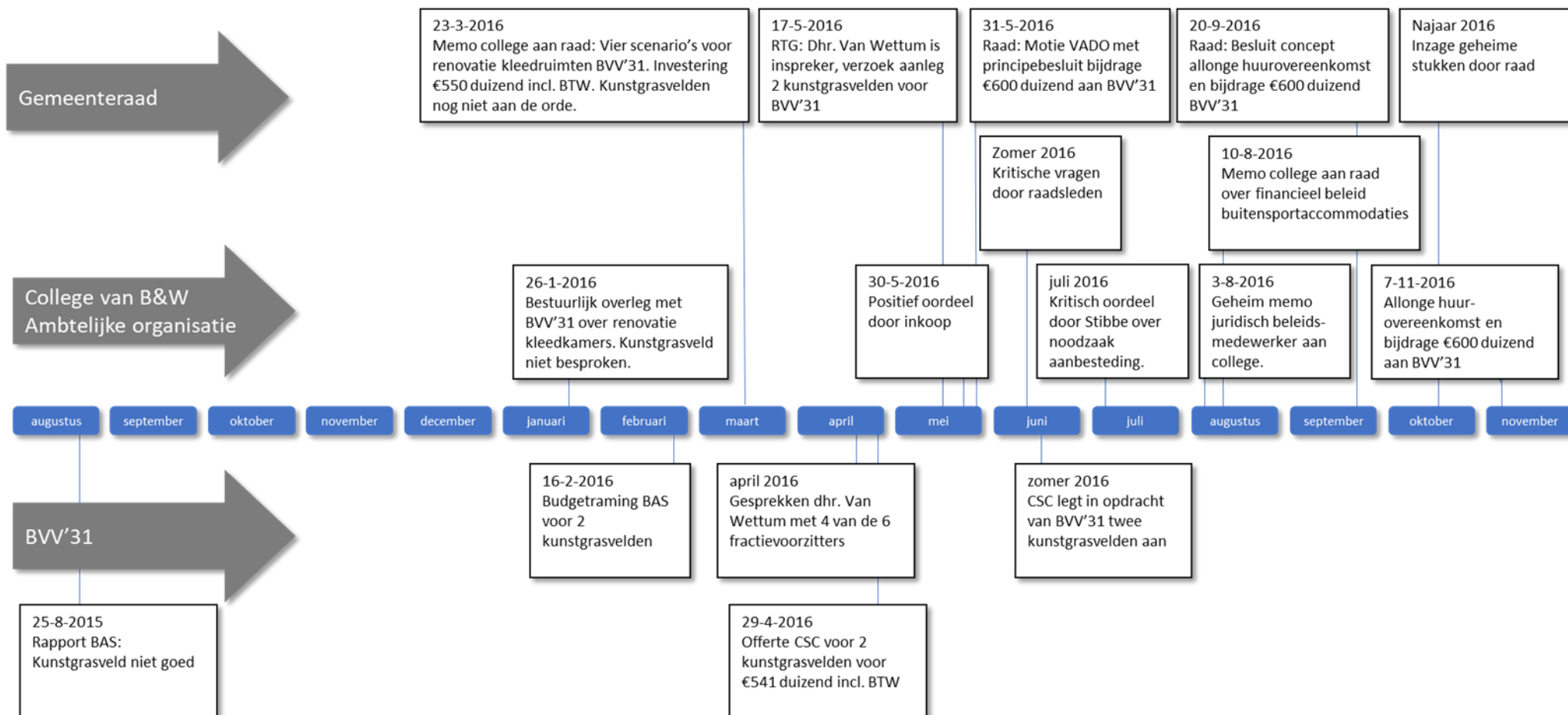
Het onderzoek richtte zich op de besluitvorming door het college en de raad van Blaricum inzake de kunstgrasvelden van BVV'31. Deze besluitvorming heeft een voorgeschiedenis van meerdere jaren. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen dit onderzoek als een korte toets uit te voeren als eerste in een reeks van drie toetsen (in resp. Blaricum, Eemnes, Laren) waarin het gemeentelijk besluitvormingsproces in een specifieke casus onder de loep wordt genomen. Om die reden is de onderzoeksperiode afgebakend tot de periode van augustus 2015 tot de besluitvorming omtrent geheimhouding in september 2017. Een diepgaande bestuurlijk-juridische check viel buiten de scope van deze korte toets.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begint met een chronologische reconstructie van de casus in hoofdstuk 2. De onderzoekers hebben dit feitenrelaas opgesteld om inzicht te krijgen in de relevante gebeurtenissen. Het dient als basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De 10 onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 3.1 tot en met 3.10 van dit rapport. Elke paragraaf van dit hoofdstuk sluit af met een oordeel over de mate waarin de gemeente (of BVV'31) voldoet aan de - per onderzoeksvraag - gestelde normen. Het gaat in dit rapport om het handelen van de betrokken bestuursorganen, niet om het handelen van individuele personen. Dit rapport verwijst alleen naar personen waar dat volgens de onderzoekers van belang is om de gang van zaken goed te begrijpen. De namen van alle betrokkenen zijn bij de onderzoekers bekend.

¹ De heer R.E. van den Broek is raadslid geworden nadat deze casus heeft plaatsgevonden.

Tijdlĳjn besluitvorming kunstgras BVV'31



2. Feitenrelaas

Dit feitenrelaas over de besluitvorming rond de kunstgrasvelden voor BVV'31 is gebaseerd op de aan de onderzoekers verstrekte documentatie en de met betrokkenen gevoerde gesprekken. Alle betrokken personen hebben een conceptversie van het feitenrelaas ontvangen om eventuele onjuistheden en onvolledigheden te kunnen aangeven. De correcties en aanvullingen van de betrokkenen zijn na verificatie verwerkt in dit feitenrelaas.

2.1 Voorgeschiedenis: achterstallig onderhoud aan de kleedkamers en de huurovereenkomst

Deze casus kent een lange voorgeschiedenis. Het college geeft aan dat de volgende achtergrond van belang is:

1. De problematiek rondom kleedkamers is gaan spelen in een periode waarin alle gemeenten, ook Blaricum, te maken kregen met bezuinigingen en verminderingen vanuit het gemeentefonds;
2. In de politiek was er landelijk en ook lokaal de beweging naar een participatiesamenleving waarin de overheid zoveel mogelijk terugtreedt en bij maatschappelijke organisaties/partners de verantwoordelijkheid wordt (terug)gelegd en van hen wordt verwacht dat zij zelfredzaam en zelfvoorzienend zijn, met meer inzet van eigen middelen en mensen.

In de voorgeschiedenis ging het vooral om de slechte onderhoudstoestand van de kleedkamers van BVV'31. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat er achterstallig onderhoud was. De kleedkamers waren (en zijn) gemeentelijk eigendom. Diverse gesprekken tussen BVV'31, verschillende ambtenaren en de wethouder gedurende meerdere jaren hadden niet tot resultaat dat de kleedkamers gerenoveerd werden. Het zorgde voor moeilijke gesprekken, een moeizame verhouding tussen BVV'31 en de gemeente en een hoofdpijndossier voor de wethouder.² Dit vormt de context voor deze casus.

In 2012 en 2013 waren BVV'31 en het college in gesprek over privatisering. Het was de wens van het college om BVV te privatiseren. Onderdeel daarvan zou het vormen van een stichting zijn, dit om fiscale redenen (BTW). De gesprekken tussen BVV'31 het college resulteerden niet in de door het college gewenste privatisering. Wel zijn er afspraken gemaakt over beheer en onderhoud van de sportaccommodatie.³ Deze afspraken maken onderdeel uit van de huidige huurovereenkomst en gelden nog steeds.

De huidige huurovereenkomst tussen de gemeente en BVV'31 werd ondertekend op 26 november 2013 en loopt van juli 2013 tot 1 september 2031.⁴ Deze overeenkomst vermeldt onder meer dat BVV'31 zowel het klein onderhoud als ook het groot onderhoud aan het kunstgrasveld moet uitvoeren. De huurovereenkomst geeft niets aan over de afschrijvingstermijn of de vervanging van het kunstgrasveld.

Feiten:

- De huurovereenkomst tussen de gemeente en BVV'31 geeft niets aan over de afschrijvingstermijn of de vervanging van het kunstgrasveld.

² Wethouder Boersen gebruikt meerdere malen deze of vergelijkbare termen.

³ Gemeente Blaricum en BVV'31, Overeenkomst afspraken BVV'31 en gemeente Blaricum, ondertekend op 3 en 4 juli 2013. Deze overeenkomst is niet vervallen en vormt onderdeel van de huidige huurovereenkomst.

⁴ Gemeente Blaricum, huurovereenkomst sportpark Oostmeent tussen de gemeente Blaricum en BVV'31, 26 november 2013. Het originele huurcontract liep tot 1 juli 2023, met de alonge is deze verlengd tot 1 september 2031.



Figuur 1 Terrein BVV'31 met het oorspronkelijke kunstgrasveld in de rode rechthoek
(Bron: Google Earth, 30 juni 2015)

2.2 Augustus 2015: Rapport B.A.S.

De casus kunstgrasvelden BVV'31 begon voor dit onderzoek in augustus 2015. In die periode gaf BVV'31 een gespecialiseerd adviesbureau - B.A.S. Begeleiding en Advies Sportterreinen - opdracht om het kunstgrasveld te beoordelen. Het doel was om de kwaliteit van het veld te bepalen, advies te geven over het onderhoud en de resterende levensduur van het veld te bepalen. Dit adviesbureau beoordeelde op 12 augustus 2015 het veld en bracht eind augustus 2015 een rapport uit.⁵ Dit rapport vermeldde onder meer dat de sporttechnische waarden nog aan de gebruikersnorm van de KNVB voldeden. Daarnaast gaf het rapport aan dat het slijtagebeeld erg verontrustend was en voor onveilige situaties voor spelers zorgde. Het herstellen van deze versleten plekken was uitvoerbaar, maar zou een zeer intensieve klus worden. Later bleek dat het herstel niet meer mogelijk was, omdat het type kunstgrasveld niet meer gemaakt werd. Het adviesbureau adviseerde om het kunstgrasveld na het lopende seizoen 2015-2016 te vervangen.

Op 26 augustus 2015 in het gemeentehuis van Blaricum een bespreking plaats tussen de gemeente en BVV'31. Deelnemers aan dit overleg waren de voorzitter en enkele andere vertegenwoordigers van BVV'31, wethouder Boersen, de toenmalig gemeentesecretaris⁶ en de betrokken ambtenaar.⁷ Op de agenda van dit overleg stond onder meer de situatie van het kunstgrasveld en het rapport van B.A.S. daarover. De gemoederen liepen volgens alle partijen nogal hoog op in het gesprek. Er was sprake van een schorsing op verzoek van de gemeente om een aanbod voor de kleeaccommodatie te formuleren. De door BVV'31 opgestelde agenda is, gezien de hoogoplopende spanning, niet volledig afgewerkt. BVV'31 beweert dat het rapport van B.A.S.

⁵ B.A.S. Begeleiding en Advies Sportterreinen, *Rapport Kwaliteitsbepaling kunstgrasveld 3, 2015*, augustus 2015.

⁶ Dit betreft de vorige vaste gemeentesecretaris. Deze was in functie van november 2008 tot en met oktober 2015. In oktober 2015 trad de plaatsvervangende interim gemeentesecretaris aan. Deze was in functie van november 2015 tot en met augustus 2016. In september 2016 kwam de huidige (vaste) gemeentesecretaris in functie.

⁷ BVV'31, Agenda bespreking met gemeente Blaricum, 26 augustus 2015.

niettemin aan het eind van die bespreking aan de gemeente overhandigd is. Wethouder Boersen ontkent dat het rapport toen is overhandigd.⁸

Feiten:

- BVV'31 had eind augustus 2015 een rapport over de kwaliteit van het kunstgrasveld.
- De sporttechnische waarden van het kunstgrasveld voldeden nog aan de gebruikersnorm van de KNVB.
- Het slijtagebeeld was erg verontrustend en zorgde voor onveilige situaties voor spelers.
- Het rapport bevatte ook het advies om het kunstgrasveld na het seizoen 2015-2016 te vervangen.

2.3 Januari 2016: Bestuurlijk overleg over renovatie/nieuwbouw van de kleedruimtes

Op 26 januari 2016 vond in het gemeentehuis van Blaricum een overleg plaats. Deelnemers aan dit overleg waren de voorzitter en enkele andere vertegenwoordigers van BVV'31, wethouder Boersen, de toenmalig gemeentesecretaris⁹ en de betrokken ambtenaar vastgoedbeheer.¹⁰ Het overleg diende om het achterstallig onderhoud aan de kleedruimten van BVV'31 te bespreken. Het college had een viertal scenario's voor ogen. De wethouder lichtte toe dat het college van mening was dat - op basis van de te verwachten investeringskosten - niet van de raad verwacht mocht worden om financieel bij te dragen aan grootschalige renovatie of vervangende nieuwbouw (de scenario's 2,3 en 4). BVV'31 had scenario 3 voor ogen: een grote opwaardering/update inclusief achterstallig onderhoud van bestaande kleedruimten en een inpandige uitbreiding naar tien kleedruimten binnen de contouren van het kleedgebouw. De door de gemeente geraamde investeringskosten van dat scenario lagen op € 550 duizend inclusief BTW.¹¹ De wethouder verzocht BVV'31 om een onderbouwd plan voor de nieuwe kleedruimten te maken, inclusief een investeringsraming en een opgave van de substantiële bijdrage die BVV'31 hierin wilde doen. Meerdere betrokkenen geven aan dat de verhouding tussen BVV'31 en de gemeente begin 2016 door de discussie rond het onderhoud van de kleedruimten tot een dieptepunt daalde. In dit overleg kwam de toestand van het kunstgrasveld niet aan de orde.

2.4 Februari 2016: budgetraming voor een nieuw kunstgrasveld

BVV'31 liet in februari 2016 adviesbureau B.A.S. een budgetraming opstellen voor de renovatie van het bestaande kunstgrasveld en de aanleg van een nieuw kunstgrasveld.¹² Het ging om een budgetindicatie en niet om een offerte. B.A.S. is zelf geen leverancier van kunstgrasvelden. De budgetindicatie voor de twee velden bedroeg circa € 660 duizend inclusief BTW.¹³

⁸ Gemeente Blaricum, Reactie op feitenrelaas BVV '31, 12 januari 2018. De onderzoekers kunnen de onduidelijkheid over het moment van overhandiging van het rapport van B.A.S. aan de gemeente niet wegnemen.

⁹ Dit betreft de plaatsvervangend gemeentesecretaris die tot en met augustus 2016 de taken waarnam. De huidige gemeentesecretaris is vanaf september 2016 in functie en is derhalve pas vanaf dat moment betrokken bij het dossier.

¹⁰ Gemeente Blaricum, Verslag bestuurlijk overleg BVV'31, 26 januari 2016.

¹¹ Gemeente Blaricum, Memo stand van zaken BVV'31 inzake kleedruimten BVV'31, 22 maart 2016.

¹² B.A.S., Budgetraming Ombouw grasveld 3 naar kunstgras en renovatie veld 4 kunstgras BVV '31 Blaricum datum: 22 februari 2016.

¹³ De budgetraming bevat alleen het bedrag € 544.868,19 exclusief BTW. Uitgaande van 21% BTW over het gehele bedrag kom je op circa € 660 duizend inclusief BTW. Dat is ook het bedrag dat de voorzitter van BVV'31 bevestigde (zie Gemeente Blaricum, Memo van het college aan de raad, verslag van gesprek met de heer Hippler, 4 januari 2017).

2.5 April 2016: Gesprekken op initiatief van een afgevaardigde van BVV'31 en een offerte

Medio april had een lid van BVV'31 een gesprek met wethouder Boersen.¹⁴ Zij kende hem niet. Hij gaf aan dat hij een afgevaardigde van het bestuur van BVV'31 was.¹⁵ In het vervolg van de tekst duiden we deze persoon om privacyredenen aan als 'de afgevaardigde van BVV'31'. De wethouder ging ervan uit dat het gesprek zou gaan over de kleedruimten van BVV'31. Tot haar verbazing ging het echter over de vervanging van het kunstgrasveld. De afgevaardigde van BVV'31 schetste een deal waarbij hij kunstgrasvelden zou laten aanleggen en de gemeente hem na zeven jaar, na afloop van de afschrijvingstermijn van het toenmalige kunstgrasveld, zou terugbetalen. Zijn verwachting was namelijk dat BVV'31 over een aantal jaar minder leden zou hebben en genoeg zou hebben aan twee kunstgrasvelden. De gemeente kon hem terugbetalen vanuit de opbrengst van de verkoop van het resterende natuurgrasveld. De afgevaardigde van BVV'31 schetste de urgentie: de kunstgrasvelden moesten voor de zomer worden aangelegd. De wethouder gaf aan dat dat lastig zou worden omdat de doorlooptijd van raadsvoorstellen bijna twee maanden bedroeg. Ze adviseerde hem draagvlak te zoeken voor zijn initiatief en gaf hem aan dat hij kon inspreken op de RTG. De wethouder deed in de collegevergadering van 12 april 2016 verslag van dit gesprek met de afgevaardigde van BVV'31.¹⁶ Het college wees het plan van de afgevaardigde van BVV'31 af omdat:¹⁷

1. de velden voor de helft waren afgeschreven;
2. de gemeentelijke financiën krap waren;
3. de privatisering niet gelukt was.

Vervolgens zocht de afgevaardigde van BVV'31 telefonisch contact met vijf van de zes raadsfracties en had hij individuele gesprekken met vier fractievoorzitters en een (privé)gesprek met een raadslid van de vijfde fractie.¹⁸ In deze gesprekken bepleitte hij het voorstel om de aanschaf van twee kunstgrasvelden te voorfinancieren. Alle fracties hebben het pleidooi van de afgevaardigde van BVV'31 voor kennisgeving aangenomen. Er zijn op dat moment geen toezeggingen gedaan.

Op 18 april 2016 vond een besloten bijeenkomst met raadsleden plaats over de kleedruimten van BVV'31. Het onderzoeksdoossier bevat geen documenten over wat daar besproken is, maar tijdens het onderzoek is aangegeven dat de wethouder in deze bijeenkomst de raad heeft geïnformeerd over de vier scenario's voor de kleedruimten en de financiële consequenties daarvan voor de gemeente.

Op 20 april 2016 voerde de controller van de gemeente op verzoek van wethouder Boersen een gesprek met de afgevaardigde van BVV'31. De afgevaardigde van BVV'31 schetste dezelfde deal als hij aan wethouder Boersen had voorgesteld. Hij gaf aan dat hij samen met mede-investeerders een investering van ongeveer € 700 duizend wilde doen in reparatie van het bestaande kunstgrasveld (nieuwe toplaag) en de aanschaf van een nieuw kunstgrasveld. De gemeente zou hem dan na zeven jaar datzelfde bedrag terugbetalen, wellicht te betalen vanuit de verkoop van het derde natuurgrasveld ten behoeve van woningbouw. De controller adviseerde de wethouder en gemeentesecretaris om niet mee te gaan in deze constructie.

¹⁴ Wethouder Boersen schat in dat het op 17 april 2016 was, maar kan dat niet met zekerheid zeggen. Bij het gesprek waren alleen de wethouder en het betreffende lid van BVV'31 aanwezig, er was geen ambtelijke ondersteuning.

¹⁵ De gemeente heeft later geverifieerd bij de voorzitter van BVV'31 of het bestuur van BVV'31 inderdaad het betreffende lid had afgevaardigd. De voorzitter heeft dat aan de gemeente bevestigd.

¹⁶ Het is niet vastgelegd in de besluitenlijsten van het college.

¹⁷ Het college heeft deze redenen aangegeven in de reactie d.d. 12 januari 2018 op het concept feitenrelaas.

¹⁸ Er waren gesprekken met De Blaricumse Partij, Hart voor Blaricum, VVD, CDA en D66. In het geval van D66 betrof het een gesprek met meerdere fractieleden. De afgevaardigde heeft geen contact gezocht met de fractie van Democratisch Alternatief Blaricum.

Feit:

- Medio april 2016 hoorde de gemeente van BVV'31 dat de staat van het kunstgrasveld zorgwekkend is. De inhoud van rapport van B.A.S. dat inzicht gaf in de staat van de velden is toen mondeling gedeeld met de wethouder en met leden van vijf van de zes raadsfracties.
- De beelden over wanneer de gemeente voor het eerst op de hoogte was van de noodzaak tot vervanging van het kunstgrasveld lopen uiteen: augustus 2015 volgens BVV'31 en april 2016 volgens het college.

Op 29 april 2016 bracht Ceelen Sport Constructies (CSC) een offerte uit voor de renovatie van het bestaande kunstgrasveld en de aanleg van een nieuw kunstgrasveld.¹⁹ Het ging om een bedrag van € 541 duizend inclusief BTW.²⁰ CSC gaf een gebruiksgarantie van acht jaar af, hetgeen inhield dat het veld ook in het achtste jaar nog zou voldoen aan de gebruiksnorm van de KNVB.

Feiten:

- BVV'31 heeft, na een marktverkenning door onder meer een eerdere offerte (niet in het onderzoeksdossier) en een budgetraming, een offerte bij één leverancier gevraagd.
- De gebruiksgarantie voor de nieuwe velden van BVV'31 beslaat acht jaar. Er is geen schriftelijke documentatie die onderbouwt dat de velden langer meegaan.

2.6 Mei 2016: RTG en raadsbehandeling van motie vreemd aan de orde

De offerte van CSC is op 4 mei 2016 aan de gemeente toegezonden (griffier en de wethouder), ter bespreking in het college.

De afgevaardigde van BVV'31 sprak op 17 mei 2016 in tijdens de RTG.²¹ Hij gaf aan dat de KNVB het kunstgrasveld van BVV'31 dreigde af te keuren.²² Zijn voorstel was dat hij de investering van € 541 duizend in twee nieuwe kunstgrasvelden zou doen en dat de gemeente hem na zeven jaar, op 1 september 2023, als de door de gemeente gehanteerde afschrijvingstermijn zou zijn afgelopen, zou terugbetalen. De afgevaardigde van BVV'31 zou garant staan dat de gemeente niet meer zou hoeven betalen dan € 541 duizend. Hij gaf aan dat deze twee nieuwe kunstgrasvelden 12-15 jaar zouden meegaan. De crux was dat de gemeente wel heel snel moest beslissen. Na afloop van de inspraak stelden de raadsleden vragen, onder meer over de financiële cijfers van BVV'31 en de capaciteit van de vereniging om zelf bij te dragen. De afgevaardigde van BVV'31 gaf aan dat hij zijn best ging doen om de cijfers aan te leveren, maar dat het voor het tijdig kunnen aanleggen van het veld door CSC van groot belang was dat de gemeente snel een besluit zou nemen. Hij benadrukte meermaals dat de nood heel hoog was en dat er waarschijnlijk het volgend seizoen niet meer gevoetbald of getraind kon worden op het kunstgrasveld.

De afgevaardigde van BVV'31 stelde dat het ledental van BVV '31 mogelijk zou dalen, bijvoorbeeld van de huidige 540 leden naar 450 leden, dan zou BVV'31 aan twee kunstgrasvelden genoeg

¹⁹ C.S.C. Ceelen Sport Constructies, Offertes voor de renovatie van veld 1 en de aanleg van kunstgras op veld 2, gericht aan BVV'31, de heer [afgevaardigde van BVV'31], 29 april 2016.

²⁰ [afgevaardigde van BVV'31], document Inspraak: mede namens het Bestuur van BVV'31, 17 mei 2017: Dit document spreekt van het bedrag van € 541.000 exclusief BTW. Dit is ook het bedrag dat betrokkenen verder in het dossier hanteren en wat voor zover bekend niet ter discussie staat (de bedragen in de offerte tellen – mede door al dan niet gekozen opties – op tot in totaal € 547.000 inclusief BTW).

²¹ Gemeente Blaricum, geluidsbestand van de RTG, 17 mei 2016.

²² BVV'31, Brief van afgevaardigde van BVV'31 aan griffier P.C.M. de Groot, Inspraak: mede namens het Bestuur van BVV'31, 17 mei 2016: *“De kans dat er niet meer op gevoetbald mag worden (KNVB) is zeer reëel en dat zou voor BVV'31 dramatisch zijn.”*

hebben. Dan zou de gemeente op het oude hoofdveld woningbouw kunnen realiseren, bijvoorbeeld sociale woningbouw in combinatie met vrije sectorwoningen. Een raadslid stelde de vraag of het zeker was dat het veld afgekeurd ging worden. De afgevaardigde van BVV'31 gaf daarop aan dat het niet zeker was, maar wel waarschijnlijk. Op de vraag of er een garantie is dat de nieuwe kunstgrasvelden het 15 jaar uithouden gaf de afgevaardigde van BVV'31 aan dat hij – samen met andere investeerders– die garantie wilde geven. Hij benoemde dat hij dat met CSC ging afspreken, zodat hij daar de hand voor in het vuur durfde te steken. De wethouder gaf desgevraagd aan dat zij het college voor dit RTG had geïnformeerd over het voorstel van de afgevaardigde van BVV'31 en dat het college over deze kwestie nog geen standpunt had ingenomen.

Feiten:

- Het rapport van adviesbureau BAS bevestigde dat het kunstgrasveld niet meer voldeed en dat het vervangen zou moeten worden.
- De KNVB heeft niet aangegeven dat zij het kunstgrasveld voor het volgende voetbalseizoen mogelijk of waarschijnlijk zou afkeuren.²³

De afgevaardigde van BVV'31 mailde op 19 mei 2016 het eerdergenoemde rapport van B.A.S over de kwaliteit van het kunstgrasveld aan de griffier. Volgens het college is dat het moment waarop dit document voor het eerst in het bezit van de gemeente kwam, de afgevaardigde van BVV'31 had inhoud ervan al wel in april 2016 mondeling gedeeld met de wethouder.²⁴

In de collegevergadering van 24 mei 2016 kwam het college tot de conclusie dat het wenselijk was overeenstemming met BVV'31 te bereiken over zowel de kleedkamers als de kunstgrasvelden. Vanuit de gedachte van de participatie samenleving, waarin de overheid zoveel mogelijk terugtreedt en er meer eigen verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de maatschappelijke partners op basis van gezamenlijke inzet en onderling vertrouwen, vond het bestuur dit een gunstige deal.

Op woensdagochtend 25 mei 2016 vond een gesprek plaats tussen de afgevaardigde van BVV'31, wethouder Boersen en de gemeentesecretaris. Het gesprek had het karakter van een onderhandeling.²⁵ Nadat de afgevaardigde van BVV'31 ruggenspraak had gehouden met het bestuur van BVV'31 kwamen ze die middag tot een zogenaamde package deal. Deze package deal moest nog wel goedgekeurd worden door de raad, dat was het voorbehoud van het college. De package deal hield in dat:

- de gemeente aan BVV een bijdrage van € 600 duizend zou verstrekken;
- BVV'31 twee nieuwe kunstgrasvelden zou aanschaffen;
- BVV'31 de kleedkamers zou opknappen of vernieuwen;
- de gemeente daar gedurende 15 jaar geen verdere bemoeienis meer had en ook geen verdere kosten in die 15 jaar.

Omdat BVV'31 de kunstgrasvelden graag in juni al wilde aanleggen, was snelheid geboden. Het college stelde in een memo aan de raad voor om de package deal via een motie vreemd aan de

²³ BVV'31 heeft bewust geen aanvraag bij de KNVB ingediend omdat ze "bang" waren dat het veld onmiddellijk wordt afgekeurd.

²⁴ Het college bestrijdt de bewering van BVV'31 dat BVV'31 het rapport van B.A.S. op 26 augustus 2015 overhandigd heeft. De beweringen hierover lopen uiteen en de onderzoekers kunnen geen zekerheid geven over het daadwerkelijke eerste moment waarop de gemeente het betreffende rapport in haar bezit had.

²⁵ Gemeente Blaricum, Mail gemeentesecretaris aan o.a. de wethouder, Aantekeningen gesprek met de afgevaardigde van BVV'31 hedenochtend, 25 mei 2016. Uit het verslag blijkt dat het gesprek het karakter van een onderhandeling had.

orde in de komende raad op de agenda te zetten. Het was niet haalbaar om tijdig een ambtelijk voorstel voor te bereiden.²⁶ Meerdere betrokkenen geven aan dat een motie vreemd aan de orde in Blaricum een veelgebruikt instrument is.

Feiten:

- Er was sprake van een onderhandeling met een onderhandelingsresultaat, door betrokkenen aangeduid als package deal. Het college moest nog uitzoeken hoe de package deal juridisch moest worden vormgegeven, maar nader onderzoek naar eventuele alternatieven (zoals of één veld zou volstaan, of uitstel met een jaar door tijdelijk onderhoud) was voor het college niet meer aan de orde.
- Vanwege de snelheid adviseerde het college de raad om via een motie vreemd aan de orde de zaak te bespreken in de gemeenteraad, in plaats van een raadsvoorstel uit te werken.

De gemeentelijke inkoper gaf op 30 mei 2016 een summier advies over het traject.²⁷ Weliswaar zou de gemeente de aanschaf voor meer dan 50% subsidiëren, maar omdat het bedrag onder het drempelbedrag van € 5.225.000 voor werken bleef, was volgens hem een Europese aanbesteding niet nodig. In dit advies kwam niet aan bod of een meervoudige aanbesteding nodig zou zijn. Volgens de regels zoals gehanteerd door de Inkoop Samenwerking Gooi en Vechtstreek zou bij een aanbestedingsbedrag tussen € 150 duizend en € 750 duizend een meervoudige aanbesteding de voorkeur hebben. Voor de gemeente is bij een investeringsbedrag van € 541 duizend een enkelvoudige aanbesteding niet toegestaan.²⁸ De gemeente ging uit van het beginsel dat BVV'31 de opdrachtgevende partij was. Er is in mei 2016 door de gemeente niet onderzocht wat het betekent voor de opdrachtverlening dat de kunstgrasvelden door natrekking van de gemeente zouden worden.

Feit:

- De mogelijkheid dat de gemeente als eigenaar van de grond de aanschaf had moeten doen, is in mei 2016 niet aantoonbaar overwogen.

Op 31 mei 2016, twee weken nadat de afgevaardigde van BVV'31 het plan van BVV'31 openbaar had gemaakt in de RTG, vergaderde de gemeenteraad en kwam de onderstaande motie vreemd aan de orde aan bod:

Motie vreemd aan de orde Kunstgrasvelden en kleedruimten

De raad van de gemeente Blaricum, in vergadering bijeen op 31 mei 2016; overwegende dat:

1. in het rondetafelgesprek van 17 mei jl. namens BVV'31 een dringend beroep is gedaan op de gemeente ten behoeve van de aanleg/vervanging van twee kunstgrasvelden bij BVV'31 te Blaricum;
2. in vervolg op dit rondetafelgesprek er een gesprek heeft plaatsgevonden tussen de portefeuillehouder en een vertegenwoordiging van BVV'31;
3. dit gesprek heeft geleid tot een principeakkoord onder de voorwaarde dat de gemeenteraad hiermee instemt;
4. de raad kennis heeft kunnen nemen van dit principeakkoord, middels een memo van het college;

²⁶ Gemeente Blaricum, Memo van het college aan de raad, Kunstgrasvelden en kleedruimten BVV'31, 25 mei 2016.

²⁷ Gemeente Blaricum, interne mail met onderwerp 'voetballen', 30 mei 2016.

²⁸ Zie. www.isgv.nl/handboek/drempelbedragen

5. de raad, gezien de spoedeisendheid van een en ander hiermee kan instemmen, als volgt verwoord in het memo: '....een deal, waarbij BVV, met een /bijdrage vanuit de gemeente, kan zorgen dat BVV met de voetbalvelden, inclusief de kleedruimten, de komende vijftien jaar vooruit kan, en de gemeente hier verder geen enkele bemoeienis meer heeft (en ook geen verdere kosten in die vijftien jaar). Dat houdt dan in dat er twee kunstgrasvelden en nieuwe/opgeknapte kleedruimten worden gerealiseerd. De gemeente verstrekt een bijdrage van € 600.000,00, aanvullende financiering wordt via BVV'31 geregeld. Een en ander onder voorbehoud van besluitvorming door de gemeenteraad, en uiteraard onder nadere voorwaarden';
6. deze nadere voorwaarden in ieder geval een juridisch uitwerking inhouden, die erop is gericht dat de gemeente gedurende vijftien jaar is, en door BVV'31 wordt, gevrijwaard van enige (financiële) aanspraken door of vanwege BVV'31, behoudens subsidie; gelet op artikel 34 van het Reglement van Orde gemeente Blaricum 2015; verzoekt het college: het principeakkoord verder uit te werken conform bovenstaande overwegingen en middels een raadsvoorstel te informeren over de resultaten en te doen besluiten over de financiering; en gaat over tot de orde van de dag."

In de raadsvergadering stelden diverse fracties kritische vragen en plaatsten kanttekeningen bij onder meer de korte doorlooptijd, de aanschaf door BVV'31 in plaats van een meervoudige aanbesteding door de gemeente en de vervangingsplicht door de gemeente. Drie van de zes raadsfracties stemden voor de bovenstaande motie waarmee deze werd aangenomen.

Wethouder Boersen stelde in de raadsvergadering van 31 mei 2016: *"Als BVV denkt met deze motie aan de gang te kunnen gaan, staan wij dat niet in de weg. Zij kunnen de twee kunstgrasvelden laten aanleggen, maar als u over één of twee maanden zegt dat het juridisch niet is dicht te timmeren, is het risico voor BVV. Dat weten ze, dat is overlegd."* De afgevaardigde van BVV'31 nam na deze raadsvergadering telefonisch contact op met de wethouder en met de burgemeester met de vraag of BVV'31 diezelfde week kon beginnen met de aanleg van de kunstgrasvelden. Beiden gaven hem aan dat starten met het aanleggen van de kunstgrasvelden vóór besluitneming door de raad voor eigen rekening en risico zou zijn.²⁹ De wethouder en de burgemeester legden BVV'31 geen verbod op om te beginnen met het weghalen van het oude gemeentelijke kunstgrasveld en het aanleggen van het nieuwe kunstgrasveld. De gemeente controleerde niet of BVV'31 daadwerkelijk begon met de werkzaamheden.

Feit:

- Het college gaf niet expliciet toestemming aan BVV'31 om te beginnen met het aanleggen van de kunstgrasvelden op de grond van de gemeente.
- Het college was ervan op de hoogte dat BVV'31 zou beginnen met de werkzaamheden en stond dat niet in de weg.

²⁹ Het telefoongesprek tussen de afgevaardigde van BVV'31 en de burgemeester vond op 7 juni 2016 plaats. De burgemeester heeft op 8 juni via Whatsapp aan de afgevaardigde van BVV'31 bevestigd dat als BVV'31 zou beginnen met de aanleg, dit voor eigen rekening en risico zou zijn. Er moest eerst een door huisjurist als valide beoordeelde tweezijdige overeenkomst zijn. De Whatsapp-reactie van de afgevaardigde van BVV'31 maakt duidelijk dat BVV'31 de intentie had om te beginnen.

2.7 Juni 2016: Start aanleg kunstgrasvelden

In de loop van juni startte BVV'31 met de voorbereiding en de aanleg van de kunstgrasvelden. De gemeente was daar niet bij betrokken. De grond was en is van de gemeente en er rust geen opstalrecht of erfpacht op. Dit maakt dat de gemeente door natrekking eigenaar werd van de door BVV'31 aangelegde kunstgrasvelden.

Feiten:

- Doordat BVV'31 in juni 2016 begon met de werkzaamheden ontstond in feite een onomkeerbare nieuwe situatie: er lagen twee nieuwe kunstgrasvelden.
- De kunstgrasvelden werden op gemeentelijke grond aangelegd en zijn daarmee formeel-juridisch eigendom van de gemeente (natrekking).

2.8 Juli 2016: Inschakeling huisjurist Stibbe

De gemeente vroeg huisjurist Stibbe voor de juridische uitwerking van de overeenkomst met BVV'31. In een memo van 6 juli 2016 ging Stibbe in op mogelijke bezwaren vanuit het huurrecht, het staatssteunrecht en het aanbestedingsrecht:³⁰

- Vanuit het huurrecht waren er geen bezwaren. De gemeente en BVV'31 konden de afspraken in een allonge bij de huurovereenkomst vastleggen.³¹
- Vanuit het staatssteunrecht waren er ook geen onoverkomelijke bezwaren.
- Vanuit het aanbestedingsrecht was er wel een bezwaar: de opdracht zou aanbestedingsplichtig zijn.

Het college geeft aan dat de memo onder legal privilege is verstrekt en bedoeld was voor vertrouwelijk overleg tussen de advocaat en interne jurist.³² Dit betekent volgens het college dat het memo – dat volgens de Rekenkamer relevante informatie bevat - niet openbaar mag worden.³³

In de ambtelijke reactie d.d. 1 maart 2018 op dit rapport heeft de gemeente de Rekenkamer verzocht de onderstaande tekst op te nemen: *“Dit memo, bedoeld voor intern beraad tussen de interne en externe juridisch adviseur, was echter een eerste snelle verkenning op mogelijke risico’s. Zoals eerder aangegeven in onze reactie op het concept feitenrelaas is er geen officieel eenduidig schriftelijk advies van Stibbe geweest. Het uiteindelijke juridische advies en resultaat zijn opgenomen in de memo’s van 3 augustus 2016 en 20 september 2016 en in de allonge, die akkoord zijn bevonden door Stibbe. De uitvraag naar Stibbe was namelijk om te sparren met de toenmalige juridisch adviseur van de BEL Combinatie om na te gaan welke aspecten in ieder geval geregeld moesten worden in de afspraken met BVV (juridische toets van de allonge) en niet om een schriftelijk advies. Hierop heeft onze advocaat bij Stibbe intern een Quick scan op potentiële showtoppers laten uitvoeren dat heeft geleid tot een intern aan hem gericht memo. Het memo was niet bedoeld om alle gestelde vragen af te dekken. Later is besloten dit memo ook te delen met de juridisch adviseur van de BEL. De betreffende memo is een stuk ten behoeve van intern beraad geweest, onder legal privilege, en heeft geen formele status. Het is door onze advocaat bij Stibbe als onderlegger gebruikt voor de eerste bespreking met de juridisch adviseur van de BEL*

³⁰ Stibbe advocaten en notarissen, Memorandum aan juridisch medewerker BEL-combinatie Blaricum/BVV: quickscan showstoppers 6 juli 2016.

³¹ De gemeente heeft de volledige paragraaf over huurrecht uit het memo van Stibbe van 6 juli 2016 geciteerd in het memo van het college aan de raad van 20 september 2016 over de overeenkomst met BVV'31.

³² De Rekenkamer constateert na extern juridisch advies dat ‘legal privilege’ in het bestuursrecht geen rol speelt en daarmee geen goede grond is om een document geheim te verklaren.

³³ De onderzoekers hebben het stuk toegezonden gekregen. De inhoud van het memorandum komt gedeeltelijk ook naar voren in andere, wel aan de raad toegezonden, documenten, zoals de memo van 3 augustus en de memo van 20 september 2016.

Combinatie. Bij de memo ontbreekt de context van deze bespreking, volgende besprekingen, telefonische gesprekken en mailwisselingen met Stibbe binnen het dossier en het feit dat BVV '31 reeds begonnen opdracht had gegeven tot uitvoering van de werkzaamheden. Het memo geeft dus geen goed, volledig beeld. Veel aspecten - de mogelijke risico "potentiele showtoppers" - zijn in een later stadium na de sparmomenten gepareerd of bijgesteld. Wij verzoeken u dit bovenstaande in het feitenrelaas mee te nemen."

Op 13 juli 2016 mailde de voorzitter van BVV'31 de budgettraming opgesteld door B.A.S. voor het aanleggen van de kunstgrasvelden aan de gemeentesecretaris (zie ook februari 2016).

Feit:

- Het was het college begin juli 2016 duidelijk dat er een aanbestedingsrechtelijk issue was. De door BVV'31 aangeschafte velden werden namelijk per direct gemeentelijk eigendom.



Figuur 2 Nieuw kunstgrasveld BVV'31 (Bron: Unravelling, november 2017)

2.9 Augustus 2016: Geheim memo d.d. 3 augustus 2016 en collegebesluit op allonge

Een ambtelijk memo van 3 augustus 2016 aan het college ging in op de aanbesteding, staatssteun, het gelijkheidsbeginsel en het wegcontracteren van onderhoud.³⁴ De toelichting op hoe met de adviezen van Stibbe was omgegaan leende zich niet voor een openbare raadsbehandeling. Het memo vermeldde onder meer dat zowel Stibbe als de inkoper hadden aangegeven dat *“niet met zekerheid valt te zeggen dat deze gang van zaken achteraf als rechtmatig wordt aangemerkt.”* In oktober 2016, dus na de besluitvorming op 20 september 2016, is deze memo aan de raad gestuurd, vergezeld van de memo van 20 oktober 2016.³⁵ Dit memo werd geheim verklaard om te voorkomen dat andere aanbieders van kunstgrasvelden alsnog zouden procederen tegen BVV’31 of de gemeente.³⁶ Een ander argument voor geheimhouding was dat er openbaarheid van de afwegingen van de gemeente schadelijk was voor de onderhandelingspositie van de gemeente ten opzichte van BVV’31. De allonge bij de huurovereenkomst was immers nog niet getekend.

In een collegevoorstel van 11 augustus 2016 gaf de afdeling Control en Financiën een beeld van de doorwerking van de motie vreemd aan de orde. Dit collegevoorstel gaf inzage in de onderbouwing van de termijn van 15 jaar waarin de gemeente geen bemoeienis zou hebben met BVV’31. Gemeente en BVV’31 baseerden dat op de verwachte levensduur van de kunstgrasvelden. Dat een levensduur van 15 jaar voor een kunstgrasveld reëel was zou blijken uit documentatie van BVV’31.³⁷ De mogelijke precedentwerking voor andere sportverenigingen kwam in de RTG in vragen van raadsleden naar voren. De ambtelijke organisatie werkte de gevolgen voor belanghebbenden niet uit, maar benoemde andere sportclubs wel als belanghebbenden. In het collegevoorstel gaf de ambtelijke organisatie de mogelijke alternatieven aan voor de beschikbaarstelling van € 600 duizend voor de aanleg van twee kunstgrasvelden en de vernieuwing van de kleedruimten. De alternatieven waren volgens de ambtelijke organisatie beperkt door de inhoud van de raadsmotie. Een alternatief kon zijn om geen overeenkomst te sluiten. In dat geval zou dat moeten leiden tot een vergoeding voor de vervanging van het reeds te slechte veld en eigenaarsonderhoud aan de kleedruimten. Een ander alternatief zou een overeenkomst zijn voor alleen de vernieuwing van het bestaande kunstgrasveld. Maar gezien de inhoud van de raadsmotie was niet te overzien of dit laatste alternatief haalbaar was. Andere alternatieven kwamen niet voor in het collegevoorstel. De ambtelijke organisatie adviseerde om dit collegevoorstel, in elk geval tot het moment van akkoord door de raad, vertrouwelijk te behandelen, omdat het de financiële positie van de gemeente zou kunnen schaden als deze afspraken (eerder) openbaar werden. Op 16 augustus 2016 besloot het college conform het voorstel: het college gaf daarmee een akkoord op de tekst van de allonge en besloot deze voor te leggen aan de gemeenteraad.³⁸

Feiten:

- Het college heeft – onder verwijzing naar de gedetailleerde instructie in de motie vreemd aan de orde van 31 mei 2016 – geen onderzoek laten doen naar alternatieven.
- De argumentatie van BVV’31 voor een tweede kunstgrasveld is door de gemeente niet nader onderzocht.

³⁴ Gemeente Blaricum. Vertrouwelijk/niet openbaar memo aan het college over de overeenkomst met BVV, 3 augustus 2016.

³⁵ De relatief late verzending aan de raad is aangegeven in de ambtelijke reactie d.d. 1 maart 2018 op het conceptrapport.

³⁶ Bronnen voor de overweging rond geheimhouding: Gemeente Blaricum, geheim memo van het college aan de raad, Beantwoording vraag VVD inzake geheimhouding, 29 november 2016 en gesprekken gevoerd in het kader van dit onderzoek.

³⁷ De onderzoekers hebben in het dossier geen onderbouwing voor de genoemde periode van 15 jaar aangetroffen.

³⁸ Gemeente Blaricum, besluitenlijst collegevergadering, 16 augustus 2016.

- De levensduur van 15 jaar is gebaseerd op informatie van BVV'31. Het onderzoeksdossier bevat geen onderbouwing van deze levensduur.

2.10 September 2016: RTG en Raadsbesluit

Op 13 september 2016 besprak de gemeenteraad in een RTG het raadsvoorstel en het uitgewerkte principeakkoord in de allonge. Bij deze vergadering waren de voorzitter en de penningmeester van BVV'31 aanwezig. Dit was een openbare vergadering, met 18 bezoekers op de publieke tribune. In het raadsvoorstel is geen verwijzing te vinden naar vertrouwelijkheid.³⁹ Belangrijk discussiepunt in de RTG was de juridische onderbouwing zoals gevraagd in de motie van 31 mei. De allonge gaf voor de raad onvoldoende informatie over de juridische onderbouwing, waarna de wethouder aangaf de raad op korte termijn een memo te sturen met een toelichting. Deze memo zou vertrouwelijk zijn, omdat die de positie van de gemeente kan schaden. De conclusie van het RTG was dat dit raadsvoorstel, conform agendering door het presidium, besproken zou worden in de meningvormende raadsvergadering van 20 september 2016.⁴⁰

Deze raadsvergadering vond plaats op 20 september 2016. Voor deze vergadering kregen de raadsleden op 20 september een memo toegestuurd met een toelichting op de juridische onderbouwing, zoals toegezegd in de RTG.⁴¹ Het raadsvoorstel kende vrijwel dezelfde opzet en afwegingen als het collegevoorstel. In de raadsvergadering waren de belangrijkste punten de juridische onderbouwing van de allonge, die een deel van de raad ondanks de memo niet voldoende duidelijk vond; de mogelijke precedentwerking in samenhang met het gelijkheidsbeginsel; en de vraag of een levensduur van 15 jaar reëel was.⁴² In deze discussie werd de toezegging van de afgevaardigde van BVV'31, gedaan in de RTG van mei 2016, over de garantstelling door hem en andere investeerders voor de levensduur van 15 jaar⁴³ niet gememoreerd. De VVD diende in deze vergadering een motie van treurnis in omtrent de beschikbaarstelling van onderbouwende documentatie. In de besluitnemende vergadering diezelfde avond nam de gemeenteraad het raadsvoorstel aan. De raad stemde daarmee in met de allonge op de huurovereenkomst met BVV'31 en besloot de dekking voor de bijdrage van €600 duizend ten laste te brengen van de Algemene Reserve.⁴⁴ De motie van treurnis werd verworpen.⁴⁵

Het zou mogelijk geweest zijn om in een geheim raadsdebat te debatteren over de geheime stukken. Dat is niet gebeurd en er is voor zover bekend ook geen aanvraag voor een geheim raadsdebat geweest. Er was op dat moment één geheim stuk, de memo van 3 augustus 2016, maar de raad was daarvan niet op de hoogte omdat het college deze memo naar eigen zeggen abusievelijk niet eerder aan de raad verstuurde dan in oktober 2016.⁴⁶ De geheimhouding van het memo van 3 augustus 2016 was opgelegd door het college.

Feiten:

³⁹ Gemeente Blaricum, Raadsvoorstel Bijdrage aan BVV'31, 16 augustus 2016.

⁴⁰ Gemeente Blaricum, Geluidsopname RTG 13 september 2016.

⁴¹ Gemeente Blaricum, Memo Beantwoording raadsvraag, 20 oktober 2016.

⁴² Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 20 september 2016.

⁴³ Gemeente Blaricum, Geluidsopname RTG 17 mei 2016.

⁴⁴ Alleen de VVD en DAB stemden tegen. D66 stemde, ondanks een tegenstem bij de motie VADO, voor het raadsvoorstel.

⁴⁵ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 20 september 2016.

⁴⁶ De relatief late verzending aan de raad is aangegeven in de ambtelijke reactie d.d. 1 maart 2018 op het conceptrapport.

- De raad heeft inhoudelijk gedebatteerd over de kwestie en zowel in het RTG als in de raadsvergadering kritische vragen gesteld. Een deel van de raad vond de juridische onderbouwing rond de aanbesteding en de levensduur van 15 jaar onvoldoende.
- De raad was bij de besluitvorming op 20 september 2016 niet op de hoogte van de geheime memo van 3 augustus 2016 waarin stond dat *“niet met zekerheid valt te zeggen dat deze gang van zaken achteraf als rechtmatig wordt aangemerkt”*.
- De mondelinge toezegging door de afgevaardigde van BVV’31 dat hij en zijn mede-investeerdens garant staan voor een levensduur van de kunstgrasvelden van 15 jaar komt later niet expliciet terug in de allonge op de huurovereenkomst.
- De raad heeft met een raadsbesluit ingestemd met de allonge en het beschikbaar stellen van € 600 duizend aan BVV’31.

2.11 Oktober 2016: Schriftelijke vragen

De VVD heeft na de verwerping van haar motie van treurnis het college schriftelijk gevraagd inzage te verlenen in de stukken die voor het college hebben bijgedragen aan de onderbouwing van de juridische dichttimmering van de overeenkomst met BVV’31. Als antwoord hierop ontving de raad een geheim memo op 20 oktober 2016 met een opsomming van documenten die voor raadsleden ter beschikking lagen in de griffiekamer. Op deze documenten lag geheimhouding zoals beschreven in de Gemeentewet.⁴⁷ De gemeenteraad had in haar eerstvolgende vergadering na beschikbaarstelling door het college, de door het college opgelegde geheimhouding moeten bekrachtigen.⁴⁸ Deze geheimhouding is niet bekrachtigd in de eerstvolgende vergadering van de raad, op 1 november.⁴⁹ Onder deze documenten waren stukken die al eerder openbaar behandeld waren. Het memorandum van Stibbe is volgens deze memo niet gedeeld met de raad.⁵⁰ Het college geeft aan dat de memo van Stibbe niet met de raad gedeeld, omdat de daarin vermelde aanbestedingsrechtelijke issues niet onder de opdracht aan Stibbe vielen en omdat de memo alleen is gebruikt voor intern beraad en input voor het advies van de interne jurist.

Feiten:

- De raad heeft inzage gekregen in geheime stukken. Onder deze documenten waren stukken die al eerder openbaar behandeld waren.
- De met de raad afgesproken interpretatie van de procedures rond geheimhouding was niet conform wetgeving. Het opleggen van geheimhouding liep daardoor niet zoals bedoeld. De regels zijn daarna toegespitst.
- Het memorandum van Stibbe was niet bekend bij de gemeenteraad.

2.12 November - december 2016: Memo over geheimhouding

De gemeenteraad ontving op 29 november 2016 een geheim memo met de argumentatie voor de door het college opgelegde geheimhouding. In het geval van de memo van 3 augustus 2016 ging het om de passages omtrent al dan niet openbaar aanbesteden en de wet Markt en Overheid. Om te voorkomen dat partijen alsnog zouden procederen tegen BVV’31 of de gemeente Blaricum, waardoor het zakelijke en maatschappelijke belang van de gemeente en BVV beschadigd kon worden, adviseerde het college de geheimhouding te behouden. De overige stukken waren geheim

⁴⁷ Gemeente Blaricum, Memo Beantwoording raadsvraag, 20 oktober 2016.

⁴⁸ Gemeentewet, artikel 25 lid 3.

⁴⁹ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 1 november 2016.

⁵⁰ Geen van de gesproken fractievoorzitters weet van het bestaan van een memorandum van Stibbe.

verklaard vanwege de onderhandelingen met BVV'31. Omdat die afgerond waren, zou geheimhouding op die stukken kunnen vervallen.⁵¹ Dit is echter niet behandeld in de volgende vergadering van 20 december 2016, waardoor de raadsleden nog steeds in de veronderstelling waren dat de documenten geheim waren.⁵²

Feit:

- Raadsleden waren niet op de hoogte van procedures rond geheimhouding.

2.13 Januari 2017: Nieuw verzoek om documentatie

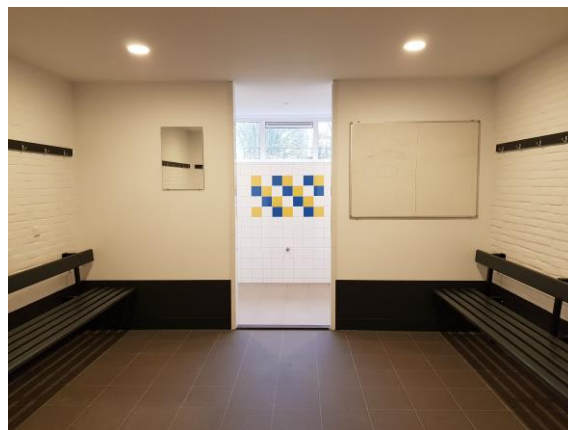
In de RTG van 17 januari behandelde de raad een motie vreemd aan de orde van de VVD om de documentatie rondom BVV te ontdoen van geheimhouding.⁵³ Deze motie is in eerste instantie op 20 december 2016 ingediend bij het agendapunt over het financieel beleid buitensportaccommodaties, maar door de raad aangehouden tot januari 2017.⁵⁴ In deze RTG bleek een deel van de geheime documenten al niet meer geheim te zijn.⁵⁵ De VVD-fractie paste de motie voor de raadsvergadering van 24 januari 2017 aan en droeg het college op: *“alle relevante ontbrekende informatie die betrekking heeft op de subsidie bij de aankoop van de twee gemeentelijke kunstgrasvelden door BVV'31 alsnog aan de raad bekend te maken en alle gemeentelijke stukken die betrekking hebben op de - door de raad opgedragen- juridische onderbouwing van de "deal" openbaar te maken met als doel om transparant te zijn in besluitvorming in het Algemeen Belang, waardoor bovendien de schijn van iedere vorm van bevoordeling van één vereniging kan worden voorkomen”*. Deze motie is bij stemming verworpen.⁵⁶

Feiten:

- Een deel van de documentatie is door het college ontdaan van geheimhouding.
- Pogingen van de VVD-fractie om alle documentatie openbaar te maken strandden.



Figuur 4 Kleedkamergebouw (Bron: Unravelling, november 2017)



Figuur 3 Gerenoveerde kleedkamer (Bron: Unravelling, november 2017)

⁵¹ Gemeente Blaricum, Memo, Beantwoording vraag VVD inzake geheimhouding, 29 november 2016.

⁵² Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 20 december 2016.

⁵³ Gemeente Blaricum, Kort verslag RTG 17 januari 2017.

⁵⁴ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 20 december 2016.

⁵⁵ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 24 januari 2017.

⁵⁶ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 24 januari 2017.

2.14 September 2017: Formele opening van het complex en de kunstgrasvelden

Op 16 september 2017 opende wethouder Boersen het gerenoveerde kleedkamercomplex en de kunstgrasvelden met het doorknippen van een lint en het nemen van de aftrap bij een bekerwedstrijd.⁵⁷

Omdat de procesgang rondom geheimverklaring bij meerdere dossiers niet op de juiste manier doorlopen was, kreeg de raad op 26 september 2017 de gelegenheid om in deze dossiers de voorlopige geheimhouding door het college te bekrachtigen. De raad besloot de geheimhouding op te heffen voor de twee bij de raad bekende documenten in het dossier BVV'31 die nog geheim waren. Daarmee zijn alle documenten die de raad toegezonden waren, niet meer geheim.⁵⁸ De raad heeft tevens het college de opdracht gegeven de stukken actief openbaar te maken.

Feit:

- Alle documentatie in het dossier BVV'31-kunstgrasvelden die aan de raad toegezonden is, is openbaar.

⁵⁷ De Blaricumse Partij *De Korenbloem* (30 september 2017) p. 2.BVV'31, Online fotogalerij BVV in Beeld, www.bvv31.nl

⁵⁸ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 26 september 2017.

3. Bevindingen

3.1 Het beleidskader

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre heeft de gemeente een uitgewerkt beleidskader voor bijdragen aan sportaccommodaties?

De gemeente Blaricum heeft geen vigerend sportaccommodatiebeleid. Er zijn eerste stappen gezet richting het opstellen van een sportaccommodatiebeleid. Binnen de BEL-organisatie was ten tijde van deze casus geen afdeling gericht op sportaccommodaties. Inmiddels heeft de BEL-organisatie dit ondergebracht bij het cluster Vastgoed en Grondzaken van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Openbare Ruimte. Van een meerjarenonderhoudsplan is geen sprake. Dat wil niet zeggen dat er geen afspraken zijn met de verschillende verenigingen over het onderhoud en de vervanging van sportfaciliteiten en sportaccommodaties.

In de periode 2009-2013 heeft de gemeente diverse pogingen ondernomen om met BVV'31 tot privatisering te komen. In de aanloop naar privatisering hebben de gemeente en BVV'31 een overeenkomst gesloten, ondertekend door de burgemeester op 4 juli 2013.⁵⁹ De burgemeester heeft haar handtekening geïdentificeerd. Dit contract heeft omissies en onduidelijkheden. Zo verwijst het naar zaken die gerealiseerd zullen worden voor een datum die op het moment van tekenen al in het verleden lag, maar op dat moment nog niet waren gerealiseerd. De namen van ondertekenaars zijn niet genoemd. Bij een gemeentelijke overeenkomst staat normaliter wie op basis van welk besluit tot de overeenkomst komt; deze standaard inleiding is in deze overeenkomst niet opgenomen. De huurovereenkomst met BVV'31 is van korte tijd later, november 2013, maar bevat geen verwijzing naar de overeenkomst van juli 2013. De overeenkomst is desondanks gevoegd bij de huidige huurovereenkomst en is door geen van beide partijen ingetrokken. Er zijn geen andere kaders. Dat maakt dat de overeenkomst van juli 2013 en de huurovereenkomst van november 2013 tussen BVV'31 en de gemeente voor de Rekenkamer het kader vormen voor onderhouds- en vervangingsafspraken.

De strekking van deze overeenkomst was dat BVV'31 het beheer en onderhoud op zich zou nemen; dat de gemeente daarvoor in de periode 1 juli 2013 - 1 juli 2014 €20.750 zou betalen en in de periode na 1 juli 2014 nog eens maximaal €10.750; dat de gemeente 90% van de vervangingsinvesteringen voor haar rekening zou nemen en dat de gemeente het kleedkamercomplex zou opknappen. Het technische en financiële beheer zou per 1 juli 2013 overgedragen worden aan BVV'31 of de nog op te richten stichting. Uiteindelijk zag BVV'31 af van privatisering en is er geen stichting opgericht. Echter, de overeenkomst geeft aan dat *“indien onverhoopt het stichtingsmodel niet (meer) haalbaar is, dan treden partijen opnieuw in overleg. De afspraken genoemd in artikel 1 en 2 blijven geldig en zijn vertrekpunt voor dit nieuwe overleg.”* Het is de Rekenkamer onbekend of dit nieuwe overleg gevoerd is.

Normen	Score
De gemeente heeft een vastgesteld beleidskader voor sportaccommodaties.	Een beleidskader voor sportaccommodaties ontbreekt. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de gestelde norm.

⁵⁹ Overeenkomst afspraken BVV'31 en Gemeente Blaricum. Door BVV'31 ondertekent op 3 juli 2017, door de gemeente ondertekent op 4 juli 2017. In gesprek met de burgemeester stelt de burgemeester vast dat de handtekening op de overeenkomst van haar is.

Normen	Score
De gemeente heeft door middel van een actueel meerjarenonderhoudsplan inzicht in aanstaande vervanging van gemeentelijke sportfaciliteiten.	Een actueel meerjarenonderhoudsplan ontbreekt. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de norm.
De gemeente heeft afspraken met verenigingen over klein en groot onderhoud en vervanging van sportfaciliteiten en -accommodaties.	De gemeente heeft afspraken gemaakt met BVV'31 over klein en groot onderhoud en vervanging van sportfaciliteiten en -accommodaties. Deze afspraken zijn vastgelegd in de overeenkomsten van juli en november 2013. Daarmee voldoet de gemeente aan de gestelde norm.

3.2 Subsidie

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

*In hoeverre is er in deze casus sprake van een subsidie volgens de definitie in de Algemene wet bestuursrecht?*⁶⁰

Op basis van het onderzoeksdossier zijn er in deze casus twee mogelijkheden in de wijze waarop de gemeente de kunstgrasvelden kon financieren:⁶¹

1. De gemeente kon zelf twee nieuwe kunstgrasvelden aanschaffen. Dit betekent dat er sprake zou zijn van een overheidsopdracht.
2. De gemeente heeft BVV'31 een subsidie verstrekt voor de aanschaf van de kunstgrasvelden door BVV'31.⁶²

Bij beide financieringsstromen zouden de kunstgrasvelden gemeentelijk eigendom worden, ofwel door aanschaf, ofwel door natrekking⁶³.

De gemeente heeft er niet voor gekozen om zelf twee kunstgrasvelden aan te schaffen, maar om BVV'31 € 600.000 te verstrekken voor de aanschaf van twee kunstgrasvelden en de renovatie van het kleedkamercomplex. Er is volgens de Awb sprake van een subsidie als aan een viertal criteria is voldaan:

- *Het gaat om een aanspraak op financiële middelen.* Dit houdt in dat er geen sprake is van subsidie indien er goederen of diensten worden verstrekt. In dit geval heeft de gemeente geld overgemaakt aan BVV'31.
- *Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan.* In dit geval door het college.
- *De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager.* De bestedingsrichting moet dus van tevoren duidelijk omschreven zijn BVV'31 kreeg geld voor

⁶⁰ In deze paragraaf richt de Rekenkamer zich op de zes ton die de gemeente aan BVV'31 heeft betaald. Deze paragraaf staat los van hoe de gemeente had moeten handelen bij de aanschaf van een kunstgrasveld, dat volgt in de volgende paragraaf.

⁶¹ Andere financieringsmogelijkheden zouden zijn: een door de gemeente verstrekte lening, of het zelf door de (buitendienst van de) gemeente aanleggen van het kunstgrasveld. Omdat er evident geen sprake is van deze mogelijkheden, laten we deze buiten beschouwing.

⁶² Subsidie: "De aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten", Algemene wet bestuursrecht (Awb) artikel 4:21.

⁶³ Eigendom verkrijgen door natrekking heeft te maken met Burgerlijk Wetboek boek 3 Artikel 4 lid 2: "Een zaak die met een hoofdzaak zodanig verbonden wordt dat zij daarvan niet kan worden afgescheiden zonder dat beschadiging van betekenis wordt toegebracht aan een der zaken, wordt bestanddeel van de hoofdzaak."

een bepaald doel, namelijk de aanleg van twee kunstgrasvelden en de renovatie van het kleedkamercomplex en mocht dat geld ook alleen voor dat doel besteden.

- *Het mag niet gaan om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.* Een commerciële transactie is geen subsidie. Er moet gekeken worden of de door de gemeente betaalde prijs de waarde van de geleverde goederen of diensten op de economische markt vertegenwoordigt. Als een gemeente minder dan de kostprijs betaalt, dan is er vaak sprake van een subsidie. In dit geval betaalde de gemeente minder dan de kostprijs. De kunstgrasvelden hebben BVV'31 €541.000 gekost (gemeentelijke bijdrage: € 450.000) en de renovatie van de kleedkamers kostte €220.000 (gemeentelijke bijdrage: € 150.000). Een aanvullend argument voor de kwalificatie als subsidie is dat de goederen (kunstgrasvelden) en diensten (renovatie kleedkamercomplex) niet aan het bestuursorgaan geleverd, maar aan BVV'31.

Omdat voldaan is aan de vier bovengenoemde criteria constateert de Rekenkamer dat er met de bijdrage van de gemeente aan BVV'31 sprake is van subsidie. Het betreft €450.000 subsidie voor de aanschaf van de kunstgrasvelden en €150.000 subsidie voor de renovatie van het kleedkamercomplex.

De gemeente spreekt in al haar documentaten in dit dossier over 'een bijdrage' in de geest van de participatiesamenleving. Dit creëert verwarring, omdat het begrip 'bijdrage' niet voorkomt in de Awb. Het maakt voor de Awb niet uit hoe de gemeente de betaling noemt: als voldaan is aan de criteria voor een subsidie, dan is er sprake van een subsidie.

De gemeenteraad heeft in de subsidieverordening geen subsidieplafond vastgesteld, maar in de programmabegroting heeft de raad wel budget toegekend voor het programma Cultuur en Recreatie, waar Sport onderdeel van is. Het totale budget was in 2016 voor dit programma €545.908. Dat totaal is echter minder dan het bedrag van € 600.000 dat het college aan BVV'31 wilde toekennen. Zodoende moest het college de gemeenteraad om extra budget vragen. Met het raadsbesluit van 20 september 2016 om in te stemmen met de allonge op de huurovereenkomst met BVV'31 en de dekking voor de bijdrage van €600.000,- ten laste te brengen van de Algemene Reserve, heeft de raad het gevraagde (subsidie)budget ter beschikking gesteld.

De gemeente heeft in de subsidieverordening vastgelegd welke processtappen gezet moeten worden voor de aanvraag, verlening en vaststelling van een subsidie.⁶⁴ Niet alle processtappen zijn op de gangbare wijze doorlopen:

Een subsidieaanvraag moet schriftelijk ingediend worden bij het college door het invullen van een aanvraagformulier. Daarbij moeten diverse documenten toegevoegd worden, zoals een beschrijving van de activiteiten met bijbehorende doelstellingen en verwachte resultaten en een begroting en dekkingsplan van de geraamde kosten van de activiteiten. De vraag van de afgevaardigde van BVV'31 in het gesprek met de wethouder in april 2016 of het inspreken bij de RTG van 17 mei 2016 zou in theorie beschouwd kunnen worden als een subsidieaanvraag, ware het niet dat deze niet voldeed aan de voorwaarden. Van een formele subsidieaanvraag was geen sprake.

De subsidieverordening geeft aan dat het college binnen 13 weken na ontvangst van een aanvraag voor een eenmalige subsidie een besluit moet nemen. De gemeenteraad heeft pas in september

⁶⁴ Algemene subsidieverordening Blaricum 2011.

2016 een besluit kunnen nemen over het budget. Indien de gemeente 17 mei 2016 als aanvraagmoment zou beschouwen, dan is de doorlooptijd overschreden. De gemeente heeft geen subsidieverleningsbeschikking opgesteld.

Bij subsidies hoger dan €10.000 moet de subsidieontvanger een aanvraag doen tot subsidievaststelling, binnen 13 weken na afloop van de werkzaamheden. Daarvan is in deze casus geen sprake geweest. Feitelijk heeft het college de subsidie tegelijk verleend en vastgesteld, zonder het opmaken van een beschikking. Een schouw van de werkzaamheden door de gemeente heeft voor zover bekend niet plaatsgevonden voor de kunstgrasvelden. Na attendering door de gemeenteraad heeft de gemeente wel een schouw van de gerenoveerde kleedkamerruimten uitgevoerd. Dat maakt dat de gemeente de controle niet conform de vereisten in de subsidieverordening heeft uitgevoerd.

Normen	Score
Als er sprake is van een subsidie, dan handelt de gemeente conform wet- en regelgeving en conform de gemeentelijke subsidieverordening en subsidieregelingen.	Er is geen formele subsidieaanvraag; er zijn geen beschikkingen gemaakt; er is gecombineerd verleend en vastgesteld en er heeft geen controle van de activiteiten plaatsgevonden. De gemeente heeft niet conform de ASV gehandeld. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de gestelde norm.
Als er geen sprake is van een subsidie, dan heeft de gemeente een bewuste afweging gemaakt tussen de financieringsvorm 'subsidie' en de gekozen financieringsvorm.	Er is sprake van subsidie. Daarom is deze norm niet van toepassing.
Als er geen sprake is van een subsidie, dan past de gekozen financieringsvorm binnen het financieringsbeleid van de gemeente.	Er is sprake van subsidie. Daarom is deze norm niet van toepassing.

3.3 Het inkoopbeleid

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre valt de casus onder het gemeentelijk inkoopbeleid?

Om onder het gemeentelijk inkoopbeleid te vallen moet in er in beginsel sprake zijn van een overheidsopdracht. De inkoop samenwerking Gooi en Vechtstreek (iSGV) definieert een overheidsopdracht als volgt:

Overheidsopdrachten (in de zin van de Aanbestedingswet 2012) zijn:

“Schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten”.

In eerste instantie ontstaat het beeld dat er in deze casus geen sprake is van een overheidsopdracht. Het gaat immers om een schriftelijke overeenkomst tussen een ondernemer (de kunstgrasleverancier) en de vereniging BVV'31 voor de uitvoering van een werk (het aanleggen van een kunstgrasveld).

De inkoopadviseur van de BEL-combinatie stelde in een summier advies aan de gemeentesecretaris op 30 mei 2016 terecht dat ook bij een aanschaf door een door de gemeente gesubsidieerde

organisatie er sprake zou kunnen zijn van een aanbestedingsplicht.⁶⁵ In het geval van BVV'31 zou de gemeente de aanschaf weliswaar voor meer dan 50% subsidiëren, maar omdat het bedrag onder het drempelbedrag van € 5.225.000 voor werken bleef, was volgens de inkoopadviseur een Europese aanbesteding niet nodig. In dit advies kwam niet aan bod of een meervoudige aanbesteding nodig zou zijn. De gemeente ging uit van het beginsel dat BVV'31 de opdrachtgevende partij was. Dat de kunstgrasvelden door natrekking alsnog gemeentelijk eigendom zouden worden is hierin niet meegenomen. Dit is echter een wezenlijk punt. Doordat BVV'31 een kunstgrasveld kocht, dat per direct eigendom van de gemeente werd, zijn de regels voor een overheidsopdracht van toepassing. Het maakt onder meer dat een enkelvoudige aanbesteding niet is toegestaan. Juridisch adviseur Stibbe heeft in een niet-openbaar memo aan de gemeente de contouren van dit aanbestedingsrechtelijke issue geschetst.⁶⁶ Doordat de gemeente uitging van een aankoop door BVV'31 en niet in overweging heeft genomen dat ze zelf aanbestedingsplichtig was, is de raad niet geïnformeerd over het afwijken van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Het inkoophandboek van de Inkoop Samenwerking Gooi en Vechtstreek geeft een overzicht van de diverse drempelbedragen en bijbehorende verplichte, toegestane, voorkeurs en ongewenste aanbestedingsvormen (zie Figuur 5). In deze casus gaat het om het type 'werken', behorende tot het drempelbedrag €150.000 - €750.000. Hierbij heeft de meervoudig onderhandse aanbestedingsvorm de voorkeur. Een enkelvoudige aanbesteding is niet toegestaan.⁶⁷

WERKEN

	enkelvoudig	meervoudig	nationaal openbaar	Europees
0-50.000	voorkeur	nee	nee	nee
50.000 tot 150.000	motiveren	voorkeur	nee	nee
150.000 tot 750.000	nee	voorkeur	motiveren + bestuurlijke toestemming	nee
750.000 tot 1.500.000	nee	voorkeur	motiveren	nee
1.500.000 tot 3.000.000	nee	motiveren + bestuurlijke toestemming	voorkeur	nee
3.000.000 tot Europese drempel	nee	nee	voorkeur	motiveren + bestuurlijke toestemming
>Europese drempel	nee	nee	nee	verplicht

Figuur 5 Drempelbedragen procedures iSGV

⁶⁵ Gemeente Blaricum, interne mail met onderwerp 'voetballen', 30 mei 2016.

⁶⁶ Stibbe advocaten en notarissen, Memorandum aan juridisch medewerker BEL-combinatie *Blaricum/BVV: quickscan showstoppers* 6 juli 2016.

⁶⁷ Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Blaricum is met de aanpassing in 2015 niet meer te onderscheiden van het beleid van de intergemeentelijke samenwerking iSGV.

De Rekenkamer constateert dat de gemeente Blaricum in beginsel als eigenaar van de grond het gemeentelijk inkoopbeleid had moeten volgen en zelf via een meervoudig onderhandse aanbesteding een geschikte leverancier had moeten kiezen.

Normen	Score
Als het gemeentelijk inkoopbeleid of de Europese aanbestedingsregels gelden, dan heeft het college binnen dat beleidskader gehandeld en de geldende regels toegepast.	Voor het op gemeentelijke grond aanleggen van een kunstgrasveld dat door natrekking gemeentelijk eigendom wordt, geldt het gemeentelijk inkoopbeleid. De gemeente Blaricum had zelf via een meervoudig onderhandse aanbesteding een geschikte leverancier moeten kiezen. De gemeente voldoet daarom niet aan de gestelde norm.
Indien de casus onder het gemeentelijk inkoopbeleid valt, maar van dat beleid is afgeweken, dan heeft het college de raad daarover geïnformeerd.	Er is van het inkoopbeleid afgeweken, zonder daar een expliciete afweging in te maken. De raad is daarover niet geïnformeerd. Daarom voldoet de gemeente niet aan deze norm.

3.4 Rol van BVV'31 in het besluitvormingsproces

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Op welk moment en op welke wijze heeft BVV'31 de gemeente geïnformeerd over de noodzaak van de vervanging van de kunstgrasvelden?

Zoals uit het feitenrelaas blijkt, wist BVV'31 in augustus 2015 van de slechte kwaliteit van het kunstgrasveld en het advies van BAS om het veld na het lopende seizoen te vervangen. De beelden over wanneer de gemeente voor het eerst op de hoogte was van de noodzaak tot vervanging van het kunstgrasveld lopen uiteen door de ruzie tussen BVV'31 en de college die op 26 augustus 2015 tot uiting kwam. BVV'31 zegt bij die bijeenkomst in augustus 2015 overhandigd te hebben en het college stelt in april 2016 voor het eerst te hebben gehoord van de slechte kwaliteit van de voetbalvelden en op 19 mei het rapport toegestuurd te hebben gekregen. Het rapport van BAS ging in op de kwaliteit van de voetbalvelden en bevatte een advies voor vervanging na het lopende seizoen. Het rapport van BAS was geen inhoudelijk, financieel en juridisch conceptplan. De offerte van CSC was meer een inhoudelijk en financieel plan, maar miste de juridische context voor BVV'31 en de gemeente. Deze offerte is op 29 april 2016 opgesteld.

BVV'31 heeft het gemeentelijke besluitvormingsproces niet afgewacht. Het is de Rekenkamer onbekend op welk moment BVV'31 CSC de opdracht heeft verleend en daarmee het startsein heeft gegeven voor de werkzaamheden. In de motie van 31 mei 2016 vroeg de gemeenteraad het college het principeakkoord verder uit te werken inclusief een juridische onderbouwing. Direct na het principe-akkoord ging BVV'31 van start met de voorbereidingen voor de aanleg van de kunstgrasvelden en zette daarmee een onomkeerbare stap.⁶⁸ BVV'31 is niet door de gemeente teruggefloten. Het uiteindelijke besluit van de gemeenteraad in september 2016 en de ondertekening van de allonge op het huurcontract daarna vonden plaats toen de kunstgrasvelden er al lagen.

Normen	Score
--------	-------

⁶⁸ www.gooieneemlander.nl/regionaal/nood-voor-bvv-echt-heel-hoog

Normen	Score
BVV'31 heeft de gemeente tijdig en volledig geïnformeerd.	De beelden over wanneer de gemeente voor het eerst op de hoogte was van de noodzaak tot vervanging van het kunstgrasveld lopen uiteen. Daarom kan de rekenkamer geen oordeel vellen over de tijdigheid van de informatieverstrekking. BVV'31 voldoet niet aan de norm over volledigheid; er was geen inhoudelijk, financieel en juridisch conceptplan.
BVV'31 heeft geen onomkeerbare stappen gezet vóór definitieve besluitvorming door het college of de raad.	Door te starten met de werkzaamheden heeft BVV'31 de gemeente voor een voldongen feit gesteld: het gemeentelijk kunstgrasveld en natuurveld zijn door BVV'31 zonder toestemming van de gemeente vernietigd en vervangen door twee kunstgrasvelden die door natrekking van de gemeente werden. Hierdoor voldoet BVV'31 niet aan de gestelde norm.

3.5 Chronologie van het besluitvormingsproces

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe is het besluitvormingsproces bij de gemeente voor de aanleg van de kunstgras voetbalvelden van BVV'31 feitelijk verlopen?

Zie het feitenrelaas voor een uitgebreide, chronologische uiteenzetting van het besluitvormingsproces. Een regulier besluitvormingsproces heeft in elk geval een collegebesluit en een gedegen onderbouwd raadsvoorstel, die door het presidium op de agenda van de raad geplaatst zijn, inhoudelijk besproken worden in de RTG en het meningvormende deel van de raadsvergadering, waarna besluitneming plaatsvindt in de raadsvergadering voorafgaand aan de uitvoering van het raadsbesluit. Een motie is volgens het Reglement van Orde van de gemeente Blaricum een korte en gemotiveerde verklaring over een onderwerp waardoor de raad een oordeel, wens of verzoek uitspreekt. Een motie VADO is gericht op nietgeagendeerde onderwerpen. Een motie VADO komt in Blaricum regelmatig voor. Het gebruik van een motie VADO in plaats van een gedegen onderbouwd raadsvoorstel, en besluitneming nadat de werkzaamheden al hebben plaatsgevonden, is geen regulier besluitvormingsproces. De raad heeft met de motie VADO kaders gesteld, maar was niet goed in staat om te beoordelen of het kader passend was. Met name ontbrak het aan een deugdelijke beoordeling op de rechtmatigheid van de gekozen route. Het college hadde ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan een motie gezien de aard van een motie (oordeel, wens of verzoek uitspreken). Het college kan een motie, ook een motie VADO, naast zich neerleggen. In dit geval heeft het college de raad voorgesteld het onderwerp kunstgrasvelden te behandelen middels een motie VADO en was deze motie VADO dermate specifiek dat de bewegingsvrijheid beperkt was.

Normen	Score
College en raad hebben het reguliere besluitvormingsproces doorlopen.	Door het gebruik van de motie VADO in plaats van een gedegen onderbouwd raadsvoorstel en met besluitneming nadat de werkzaamheden al haddenn plaatsgevonden, hebben raad en college geen regulier besluitvormingsproces doorlopen. De gemeente voldoet niet aan de gestelde norm.
De raad is door het college in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.	De kaderstellende rol van de raad is ingevuld met de motie VADO. Het college heeft de raad geen ruimte gegeven om op basis van een goed onderbouwd raadsvoorstel een besluit te nemen. De raad heeft haar controlerende taak niet volledig kunnen uitvoeren, doordat het college niet transparant is geweest over de onderliggende documentatie. Daarom voldoet de gemeente niet aan de gestelde norm.
Het college heeft van de raad de ruimte gekregen om haar uitvoerende rol in te vullen.	De gemeenteraad heeft een gedetailleerde motie VADO aangenomen, waarmee het college beknot is in de uitvoerende werkzaamheden Daarmee voldoet de gemeente niet aan de gestelde norm.

3.6 Rol van het college

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe heeft het college gehandeld in het besluitvormingsproces?

Op het moment dat BVV'31 zich in april 2016 meldde bij de wethouder om te spreken over het kunstgrasveld heeft de wethouder het college geïnformeerd, evenals de ambtelijke organisatie en heeft zij BVV'31 geadviseerd draagvlak bij de raad te creëren voor hun voorstel. Tijdens de RTG van 17 mei 2016 sprak de raad met BVV'31 over de mogelijke vervanging van de velden, waarbij de wethouder aangaf dat het college nog geen standpunt ingenomen had. In de collegevergadering van 24 mei 2016 kwam het college tot de conclusie dat het wenselijk was overeenstemming met BVV'31 te bereiken over zowel de kleedkamers als de kunstgrasvelden. Om tot een oplossing te komen was volgens het college haast geboden. Een ambtelijk voorbereid raadsvoorstel zou te veel tijd kosten, daarom stelde het college de raad voor om met een motie VADO het onderwerp op de agenda van de eerstvolgende vergadering te plaatsen. Het college waarschuwde de raad niet dat de opgestelde motie VADO mogelijke alternatieve oplossingen bij voorbaat uitsloot. Het college nam, mede door de ervaren druk om nieuwe kunstgrasvelden te realiseren, ook geen tijd om juridisch te toetsen of het passend was dat BVV'31 met een enkelvoudige aanbesteding kunstgrasvelden voor de gemeente zou aanschaffen. Het college zag het aanbod van BVV'31 als een mooi voorbeeld van de participatiesamenleving, waarin actoren zoals verenigingen zelf initiatief ontplooiën en geld ter beschikking stellen.

In juli 2016 bleken er mogelijke aanbestedingsrechtelijke issues te zijn met de gekozen route. BVV'31 was ondertussen al gestart met de werkzaamheden. Het ambtelijk memo aan het college van 3 augustus 2016 dat onder meer aangaf dat "niet met zekerheid valt te zeggen dat deze gang van zaken achteraf als rechtmatig wordt aangemerkt" werd volgens het college in oktober 2016,

dus na de besluitvorming op 20 september 2016 aan de raad gestuurd⁶⁹. Diverse vragen vanuit de raad werden beantwoord, documenten werden pas op verzoek van de raad en raadsfracties onder embargo naar de raad verzonden en het college deelde het memorandum van Stibbe over de kwestie niet met de raad.

Normen	Score
Het college heeft invulling gegeven aan de actieve informatieplicht. Dat wil zeggen dat het college richting raad transparant is geweest over alle relevante aspecten rond de kunstgrasvelden.	Het college heeft samen met de coalitiepartijen de motie VADO voorbereid. Het college heeft de raad niet gewaarschuwd dat de motie een onderzoek naar mogelijke alternatieven beperkt. Het college is niet open geweest richting de gemeenteraad over de juridische consequenties van voorgestelde constructie. Het college heeft geen inventarisatie gemaakt van mogelijke risico's, alternatieven en andere belanghebbenden bij deze constructie. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de gestelde norm.

3.7 Rol van de raad

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe heeft de raad gehandeld in het besluitvormingsproces?

Het feitenrelaas geeft een uitvoerige chronologische beschrijving van de diverse stappen die de gemeenteraad in deze casus heeft gezet.

BVV'31 heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid in te spreken bij een RTG en zo de gemeenteraad te wijzen op de slechte staat van de kunstgrasvelden en de mogelijke onbespeelbaarheid in het volgende seizoen. In deze RTG gaf het college aan nog geen standpunt te hebben ingenomen omtrent het verzoek van BVV'31. In de eerstvolgende raadsvergadering brachten de coalitiepartijen, zoals voorgesteld door het college, een motie VADO in die is aangenomen.

Deze motie VADO was specifiek. Het principeakkoord tussen BVV'31 en de gemeente is integraal opgenomen in de overwegingen, waar de raad volgens deze overwegingen mee in kon stemmen. De raad wilde wel een juridische uitwerking, zoals ook voorgesteld door het college. Met de motie verzocht de raad het college "het principeakkoord verder uit te werken conform bovenstaande overwegingen en middels een raadsvoorstel te informeren over de resultaten en te doen besluiten over de financiering". De gemeenteraad kon ook het college enkel verzoeken een mogelijke oplossing te zoeken voor het probleem waar BVV'31 voor stond: het volgend seizoen mogelijk niet meer mogen voetballen op het liggende kunstgrasveld. Daar heeft de raad niet over gesproken. Daarmee heeft ze mogelijke alternatieven uitgesloten. Met de motie VADO heeft de raad zeer specifieke kaders geschetst waarbinnen het college kon acteren. De mogelijkheid dat het college de motie naast zich neer kon leggen is niet benoemd bij de behandeling van de motie. Het college beschouwde de motie als opdracht van de raad.

⁶⁹ Gemeente Blaricum. Vertrouwelijk/niet openbaar memo aan het college over de overeenkomst met BVV, 3 augustus 2016. Zie paragraaf 2.9 voor meer informatie over dit memo.

Kijkend naar de controlerende rol heeft de raad scherpe discussies gevoerd, met elkaar en met het college. De gevraagde juridische onderbouwing is veelvuldig besproken, naast vele schriftelijke en mondelinge vragen vanuit voornamelijk de oppositie. Met de informatie die de gemeenteraad van het college heeft gekregen heeft zij haar controlerende taak uitgevoerd, zowel bij de besluitneming in september 2016 als in de periode daarna.

Normen	Score
De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol.	De raad heeft met de motie VADO het college specifieke kaders meegegeven. Met de informatie die de raad van het college heeft ontvangen, heeft de raad zijn controlerende taak uitgevoerd. De gemeente voldoet aan de gestelde norm, zij het dat de rekenkamer kritisch is over het gebruik van de motie VADO.

3.8 Accommodatiebeleid

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre hebben college en raad in dit besluitvormingstraject conform het accommodatiebeleid of de onderhouds- en vervangingsafspraken gehandeld?

Van een accommodatiebeleid was in 2016 in Blaricum geen sprake. Wel had de gemeente een overeenkomst met BVV'31 gesloten in juli 2013.⁷⁰ Hierin waren diverse afspraken opgenomen over het onderhoud van het sportcomplex, de velden en de kleedruimten, naast een afspraak over vervangingsinvesteringen. Conform deze afspraken heeft BVV'31 het onderhoud van de velden en het sportcomplex uitgevoerd. Desondanks versleet het kunstgrasveld sneller dan voorzien. In deze overeenkomst staat over vervanging het volgende vermeld:

“De gemeente draagt 90% van de vervangingsinvesteringen en BVV 10%. Het betreft een percentage van de totale kosten. Partijen maken afspraken over scope en planning van de vernieuwing van velden.”

De €450.000 die de gemeente uiteindelijk aan BVV'31 heeft betaald voor de kunstgrasvelden vormt 83% van de totale kosten die BVV'31 voor de kunstgrasvelden heeft gemaakt.

De afspraak in de overeenkomst van juli 2013 stond was dat de gemeente het kleedkamercomplex voor haar rekening zou opknappen. De gemeente en BVV'31 hebben in de loop der tijd diverse overleggen gevoerd over de renovatie van de kleedkamers. Uiteindelijk zijn de kleedkamers meegenomen in de packagedeal van 2016. De kleedkamers zijn in de zomer van 2017 opgeknapt door BVV'31 met een subsidie van €150.000 van de gemeente. De totale kosten bedroegen €220.000, waarvan BVV'31 32% zelf betaald heeft.

⁷⁰ Zie paragraaf 2.1 over het beleidskader en de overeenkomst.

Normen	Score
College en raad hebben conform het accommodatiebeleid of de onderhouds- en vervangingsafspraken gehandeld.	De besluiten en handelingen van raad en college zijn niet in overeenstemming met de afspraken gemaakt met BVV'31 in juli 2013. Daarnaast ontbreekt een accommodatiebeleid. De gemeente voldoet niet aan deze norm.

3.9 Geheimhouding

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre hebben college en raad in dit besluitvormingstraject gehandeld volgens de wettelijke en gemeentelijke richtlijnen rondom geheimhouding?

Het college heeft op diverse stukken in de loop van de casus geheimhouding opgelegd. Deze geheimhouding werd niet bekrachtigd door de gemeenteraad, zoals wel volgens de Gemeentewet zou moeten.^{71,72} In feite waren de documenten daarmee feitelijk niet geheim vanaf de eerstvolgende raadsvergadering na verzending van het document door het college aan de raad.

De raad ontving op 20 oktober 2016 een geheim memo met een opsomming van documenten die voor raadsleden ter inzage lagen in de griffiekamer. Op deze documenten lag geheimhouding zoals beschreven in de Gemeentewet. Onder deze documenten bevonden zich documenten die in eerdere openbare vergaderingen al behandeld waren, zoals de motie van 31 mei.⁷³ In een memo van 29 november 2016 gaf het college de argumenten voor de door hen opgelegde geheimhouding. In dit memo schreef het college ook dat op diverse stukken de argumenten niet meer van toepassing waren en de geheimhouding op grond daarvan zou kunnen vervallen.⁷⁴ Deze memo is niet behandeld in de volgende vergadering van 20 december 2016, waarin de raadsleden nog in de veronderstelling waren dat de documenten geheim waren.⁷⁵ Een motie van de VVD-fractie van december 2016 om de documentatie van geheimhouding te ontdoen, bleek onnodig, nadat het college gemeld had dat de geheimhouding inmiddels van deze documenten afgehaald was.⁷⁶ Feitelijk waren de documenten al niet geheim meer, doordat de gemeenteraad de geheimhouding niet bekrachtigd had. In januari 2017 diende de VVD-fractie een gewijzigde versie van de motie in met het verzoek om *alle* documenten openbaar te maken. Deze motie werd verworpen.⁷⁷

In de zomer van 2017 ontdekte de gemeente, na intern juridisch advies, dat de procesgang rondom geheimverklaring niet op de juiste manier doorlopen was. Het college heeft de raad op 26 september 2017 de gelegenheid gegeven om in een drietal dossiers de voorlopige geheimhouding door het college te bekrachtigen. Voor de twee documenten die voor het dossier BVV'31 nog geheim waren, besloot de raad om die geheimhouding op te heffen. Daarmee zijn alle documenten die de raad toegezonden waren niet meer geheim.⁷⁸

⁷¹ Zie voor uitgebreidere informatie over de geheime stukken en de niet bekrachtigde geheimhouding het feitenrelaas.

⁷² Gemeentewet, artikel 25 lid 3.

⁷³ Gemeente Blaricum, Memo Beantwoording raadsvraag, 20 oktober 2016.

⁷⁴ Gemeente Blaricum, Memo, Beantwoording vraag VVD inzake geheimhouding, 29 november 2016.

⁷⁵ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 20 december 2016.

⁷⁶ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 24 januari 2017.

⁷⁷ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 24 januari 2017.

⁷⁸ Gemeente Blaricum, Notulen raadsvergadering 26 september 2017.

Normen	Score
College en raad hebben conform de Gemeentewet en de gemeentelijke regels inzake geheimhouding gehandeld.	Raad, college en griffie bleken niet op de hoogte van de wettelijke noodzaak om de door het college opgelegde geheimhouding te bekrachtigen door de raad. De gemeente voldoet niet aan de gestelde norm.

3.10 De levensduur van een kunstgrasveld

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is de reëel te verwachten technische levensduur van een kunstgrasveld?*
- In hoeverre sluiten de afspraken tussen BVV'31 en de gemeente aan op deze technische levensduur?*

In de offerte op basis waarvan BVV'31 de kunstgrasvelden aangeschaft en aangelegd heeft, schrijft CSC over de garantie die zij op de velden geeft het volgende:

Performance kunstgras

*“Om de kwaliteit te waarborgen kan de eis gesteld worden dat het veld jaar 1 t/m 3 moet voldoen aan de FIFA** en jaar 4 t/m 6 aan de norm FIFA*. Het 7^e t/m 8^e gebruiksjaar dient het veld te voldoen aan de gebruiksnorm van de KNVB. (...) C.S.C. garandeert dat het Evolution XQ en Slide Max XQ bij aanleg minimaal aan de FIFA** eisen zullen voldoen en dat het daarbij, onder voorwaarden, minimaal 3 jaar aan deze eis zal blijven voldoen. Daarnaast geldt natuurlijk tevens de standaard 8 jarige gebruiksgarantie die C.S.C. voor haar velden afgeeft. Alle garantieregelingen zijn altijd gecombineerd met een onderhoud management plan en een gebruik strategie die met de ondertekening van het garantiecontract worden vastgesteld.”*

BVV'31 heeft de offerte van CSC op 4 mei 2016 aan de griffier en de wethouder gemaïld. Deze acht jaar gebruiksgarantie is iets meer dan de helft van de looptijd vermeld in de allonge op de huurovereenkomst, waaruit de volgende twee fragmenten komen:

“Overwegende dat huurder vooruitlopend daarop [finale goedkeuring door de gemeenteraad] opdracht heeft gegeven voor de aanleg van 2 kunstgrasvelden die in de plaats van het bestaande kunstgrasveld en een van de natuurgrasvelden komen, die (ruimschoots) voldoen aan de geldende KNVB-normen en waarvoor met voldoende periodiek onderhoud, waarvoor BVV'31 bij de leverancier jaarlijks onderhoud heeft bedongen, daarom 15 jaar gebruikt kunnen worden.”

“Komen als aanvulling op de huurovereenkomst overeen dat huurder in de periode tot 1 september 2031 de gemeente vrijwaart van elke vordering jegens de gemeente door of vanwege huurder of derden, wegens onderhoud van het gehuurde of op welke grondslag dan ook, behoudens eventuele aanspraken op subsidie.”

De KNVB meldt dat een kunstgrasveld 15 jaar mee kan, afhankelijk van het onderhoud, de ligging en de gebruikintensiteit.⁷⁹ De leverancier geeft geen informatie over de te verwachten levensduur, daar die van diverse variabelen afhankelijk is. Er is geen ander bewijs dat dit type kunstgrasveld 15 jaar meegaat. Door het onderhoudscontract met de leverancier vergroot BVV'31 de kans op een langere levensduur dan de garantieperiode. Een volledige invloed op de

⁷⁹ <https://www.knvb.nl/themas/veiligheid/kunstgrasveld/veelgestelde-vragen>

gebruiksintensiteit heeft BVV'31 niet, omdat ze de velden moet openstellen voor derden. De vraag wiens probleem het is als de kunstgrasvelden de 15 jaar niet halen komt niet aan de orde in de allonge. De Rekenkamer acht de gestelde 15 jaar arbitrair. Er is geen onderbouwing voor de genoemde periode anders dan een algemene uitspraak van de KNVB en bovendien heeft BVV'31 geen invloed op alle variabelen door de gemeentelijke eis om de velden beschikbaar te stellen aan derden. Over de kosten voor eventuele vervanging van de in 2016 aangelegde kunstgrasvelden wordt in de allonge niet expliciet gesproken. Met de overeenkomst van juli 2013, die niet door de gemeente, noch door BVV'31 is ingetrokken, blijft de gemeente verantwoordelijk voor 90% van de vervangingsinvesteringen op het sportpark. Daarnaast blijft het voor BVV'31 mogelijk om een subsidie aan te vragen, in beginsel ook voor het aanleggen van eventuele opvolgers van de huidige kunstgrasvelden.

Normen	Score
De gemeente beschikt over documentatie waarin de technische levensduur van 15 jaar is aangeduid.	Er is geen gedocumenteerd bewijs voor een levensduur van 15 jaar voor deze kunstgrasvelden. Daarmee voldoet de gemeente niet aan de gestelde norm.
De garantie en/of het onderhoudscontract bevestigt deze levensduur.	De leverancier geeft een gebruiksgarantie volgens KNVB-normen van acht jaar. Het onderhoudscontract beoogt de levensduur te verlengen, maar doet geen uitspraak over de levensduur. De gemeente voldoet niet aan deze norm.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Samenvatting

Hoofdvragen:

- *Hoe is het besluitvormingsproces voor de aanleg van de kunstgrasvelden van BVV'31 verlopen en hoe verhoudt zich dit tot de wet- en regelgeving en de gemeentelijke beleidskaders?*
- *Wat was en is de positie van de raad binnen het hiervoor genoemde besluitvormingsproces en in welke mate is dit in lijn met de wet- en regelgeving en de gemeentelijke beleidskaders op dit vlak?*

De uitgangssituatie voor het besluitvormingsproces kenmerkte zich door een aantal gerelateerde omstandigheden. In de eerste plaats had de gemeente Blaricum geen sportaccommodatiebeleid. Daarmee ontbrak een duidelijk beleidskader voor de gemeentelijke besluitvorming. In de tweede plaats was er al jaren discussie tussen de gemeente en BVV'31 over de onderlinge verhoudingen en verplichtingen. Gesprekken over privatisering waren in 2013 op niets uitgelopen; het kleedkamercomplex moest hoognodig worden gerenoveerd en gesprekken daarover leidden in augustus 2015 tot hoog oplopende spanning. In de derde plaats had de gemeente geen meerjarenonderhoudsplan voor haar sportfaciliteiten en was de gemeente niet op de hoogte van de staat van het kunstgrasveld van BVV'31.

Dat het kunstgrasveld in slechte staat verkeerde, werd in mei 2016 voor alle betrokkenen duidelijk. BVV'31 meldde dat de kans bestond dat de KNVB het veld zou afkeuren, waardoor de vereniging niet meer zou kunnen voetballen. Deze informatie legde een acute druk op het besluitvormingsproces. Dat een lid van BVV'31 het investeringsbedrag voor meerdere jaren wilde voorfinancieren, zorgde daarbij voor een impuls. Eind mei 2016 kwamen BVV'31 en college een packagedeal overeen. Het college achtte vervolgens de tijd te kort voor een goed onderbouwd college- en raadsvoorstel en stelde via een memo aan de raad voor een motie Vreemd aan de orde (VADO) in te dienen.

Met het aannemen van deze motie VADO verzocht de raad het college de packagedeal uit te werken. Hiermee werd de packagedeal in feite een principeakkoord over de wijze waarop het vraagstuk van de kunstgrasvelden op een voor het college en de raad acceptabele wijze kon worden opgelost. Dit leidde tot een 'tunnelvisie'. Na het aannemen van de motie VADO was het namelijk niet meer aan de orde om alternatieven te onderzoeken en risico's in kaart te brengen voordat de raad een definitief raadsbesluit zou nemen. College en raad waren van mening dat daarvoor de tijd ontbrak. BVV'31 wilde direct aan de slag met het aanleggen van de nieuwe kunstgrasvelden. Het college gaf aan dat BVV'31 dit voor eigen rekening en risico zou doen, omdat er nog geen raadsbesluit over de bijdrage was genomen.

Op dat moment had het college echter niet in beeld dat de gemeente zelf ook een risico nam. Wanneer BVV'31 op grond van de gemeente kunstgrasvelden aanlegde, zouden deze namelijk door natrekking direct eigendom van de gemeente worden. De gemeente signaleerde niet dat dit

aanbestedingsrechtelijk mogelijk een discutabele gang van zaken was. In de loop van de zomer ontdekte het college dat er juridische haken en ogen zaten aan de uitvoering van de motie VADO. BVV'31 heeft in die zomer echter ongestoord de velden kunnen vervangen, wat de gemeente voor een voldongen feit stelde.

Het college heeft de raad summier geïnformeerd over het aanbestedingsrechtelijke issue waarvan sprake was. Van actieve informatie door het college was geen sprake; relevante informatie is pas gedeeld naar aanleiding van vragen van raadsleden en in ieder geval één relevant document is niet gedeeld. Omdat relevante stukken onder geheimhouding met de raad zijn gedeeld, heeft geen openbaar debat plaatsgevonden over de besluitvormingsprocedure. Bij het opleggen van de geheimhouding zijn bovendien fouten gemaakt.

Na het zomerreces besloot de raad over de gemeentelijke bijdrage aan de kunstgrasvelden. In formele zin was er sprake van een subsidie. De wet- en regelgeving, de gemeentelijke beleidskaders en de daaruit volgende procedures zijn bij deze subsidieverlening niet gevolgd.

4.2 Conclusies

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre heeft de gemeente een uitgewerkt beleidskader voor bijdragen aan sportaccommodaties?

Blaricum beschikt niet over een gemeentelijk beleidskader voor bijdragen aan sportaccommodaties. Omdat een actueel meerjarenonderhoudsplan ontbreekt, is er geen duidelijk inzicht in (de noodzaak van) aanstaande vervanging van gemeentelijke sportfaciliteiten. In het geval van BVV'31 was wel sprake van afspraken met BVV'31 over klein en groot onderhoud en vervanging van sportfaciliteiten en -accommodaties. Deze afspraken zijn vastgelegd in de overeenkomsten van juli en november 2013.

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre is er in deze casus sprake van een subsidie volgens de definitie in de Algemene wet bestuursrecht?

Volgens de criteria van de Awb is in deze casus sprake van een subsidie, waardoor verondersteld mag worden dat de gemeente zou handelen conform wet- en regelgeving en conform de gemeentelijke subsidieverordening en subsidieregelingen. Dit is echter niet gebeurd. Er is geen formele subsidieaanvraag ingediend en er zijn geen beschikkingen opgesteld. Bovendien zijn de subsidieverlening en -vaststelling gecombineerd en heeft er geen controle van activiteiten plaatsgevonden. De gemeente heeft daarmee niet conform haar Algemene Subsidie Verordening gehandeld.

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre valt de casus onder het gemeentelijk inkoopbeleid?

De op gemeentelijke grond aangelegde kunstgrasvelden zijn door natrekking gemeentelijk eigendom geworden, waardoor het gemeentelijk inkoopbeleid van toepassing was. De gemeente Blaricum had dus zelf via een meervoudig onderhandse aanbesteding een geschikte leverancier moeten kiezen. Dit heeft de gemeente niet gedaan. Er is van het gemeentelijk inkoopbeleid afgeweken, zonder daarin een expliciete afweging te maken. De raad is hierover niet geïnformeerd, waardoor deze zijn controlerende taak niet heeft kunnen uitoefenen.

Onderzoeksvraag 4: Op welk moment en op welke wijze heeft BVV'31 de gemeente geïnformeerd over de noodzaak van de vervanging van de kunstgrasvelden?

De beelden over wanneer de gemeente voor het eerst op de hoogte was van de noodzaak tot vervanging van het kunstgrasveld lopen uiteen. Daarom kan de rekenkamer geen oordeel vellen over de tijdigheid van de informatieverstrekking door BVV'31. Wel kan worden vastgesteld dat BVV'31 de gemeente geen inhoudelijk, financieel en juridisch onderbouwd conceptplan heeft voorgelegd.

Door te starten met de werkzaamheden voordat de gemeenteraad had kunnen besluiten, heeft BVV'31 de gemeente bovendien voor een voldongen feit gesteld: het gemeentelijk kunstgrasveld en natuurveld zijn door BVV'31 zonder expliciete toestemming van de gemeente vernietigd en vervangen door twee kunstgrasvelden.

Onderzoeksvraag 5: Hoe is het besluitvormingsproces bij de gemeente voor de aanleg van de kunstgras voetbalvelden van BVV'31 feitelijk verlopen?

Gelet op de omvang van de problematiek en op het hierboven samengevatte feitelijke verloop van het besluitvormingsproces, concludeert de rekenkamer dat er geen sprake is geweest van een regulier besluitvormingsproces, wat gegeven de situatie wel verwacht had mogen worden. Het gebruik van een motie VADO in plaats van een gedegen onderbouwd raadsvoorstel en het nemen van een besluit nadat de betreffende werkzaamheden al hebben plaatsgevonden, kan niet worden beschouwd als regulier besluitvormingsproces.

Onderzoeksvraag 6: Hoe heeft het college gehandeld in het besluitvormingsproces?

Het college heeft samen met de coalitie de motie VADO voorbereid en daarbij nagelaten om de raad te waarschuwen dat een dergelijke motie een onderzoek naar alternatieven zou beperken. Ook is het college niet open geweest naar de raad over mogelijke juridische consequenties van de voorgestelde constructie. Bovendien heeft het college nagelaten te inventariseren wat de mogelijke risico's, alternatieven en andere belanghebbenden bij deze constructie zijn. Dit leidt tot de conclusies dat het college geen invulling heeft gegeven aan de actieve informatieplicht.

Onderzoeksvraag 7: Hoe heeft de raad gehandeld in het besluitvormingsproces?

De raad heeft invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol door met de motie VADO specifieke kaders aan het college mee te geven en zijn controlerende rol ingevuld met de informatie die hij van het college vanwege de casus heeft gekregen. De rekenkamer is echter kritisch over het gebruik van een motie VADO op deze wijze, omdat de motie in feite de weg versperde om alternatieven te onderzoeken en risico's in kaart te brengen, voordat de raad een definitief raadsbesluit zou nemen.

Onderzoeksvraag 8: In hoeverre hebben college en raad in dit besluitvormingstraject conform het accommodatiebeleid of de onderhouds- en vervangingsafspraken gehandeld?

De gemeente heeft geen accommodatiebeleid en de gemeente heeft daar dan ook niet naar kunnen handelen. Hoewel in 2013 wel onderhouds- en vervangingsafspraken tussen gemeente en BVV'31 zijn gemaakt, leidde de 'packagedeal' tussen het college en BVV'31 tot gewijzigde afspraken, het resultaat waarvan (de subsidie) uiteindelijk door de gemeenteraad is bekrachtigd.

Onderzoeksvraag 9: In hoeverre hebben college en raad in dit besluitvormingstraject gehandeld conform de wettelijke en gemeentelijke richtlijnen rondom geheimhouding?

College, raad en griffie bleken niet op de hoogte van de wettelijke bepaling dat een door het college opgelegde geheimhouding alleen in stand blijft als deze door de gemeenteraad in zijn eerstvolgende vergadering wordt bekrachtigd. Als gevolg daarvan hebben college en raad niet conform de Gemeentewet en de gemeentelijke regels inzake geheimhouding gehandeld.

Onderzoeksvraag 10: Wat is de reële te verwachten technische levensduur van een kunstgrasveld en in hoeverre sluiten de afspraken tussen BVV'31 en de gemeente op deze levensduur aan?

De gemeente beschikt niet over documentatie waaruit blijkt dat de veronderstelde technische levensduur van de kunstgrasvelden van 15 jaar is. Deze levensduur blijkt ook niet uit de gebruiksgarantie van en het onderhoudscontract met de leverancier.

De centrale conclusie van de rekenkamer naar aanleiding van de hoofdvragen luidt als volgt:

De bevindingen van het onderzoek laten zien dat het besluitvormingsproces in deze casus niet met de vereiste zorgvuldigheid is verlopen. Aangejaagd door de gevoelde urgentie en de verleiding van een snelle oplossing - op aangeven van BVV'31 en door het college van B en W zonder adequaat eigen onderzoek overgenomen - heeft de gemeenteraad zelf via een motie VADO kaders gesteld voor de uitwerking van deze oplossing. Dit deed de raad ondanks dat een gedegen beleidsvoorbereiding ontbrak en zonder op de hoogte te zijn van de risico's en consequenties van het beoogde traject. Het college had de raad door volledige informatie en een onderbouwd raadsvoorstel tijdig in de positie moeten brengen om zijn kaderstellende taak op verantwoorde wijze in te vullen. Daarnaast is in het besluitvormingsproces een aantal wettelijke en eigen gemeentelijke kaders op het gebied van subsidies, inkoop (en mogelijk aanbesteding), toezicht en geheimhouding niet of niet correct toegepast. Tot slot concludeert de rekenkamer dat de raad haar controlerende taak niet optimaal heeft kunnen uitoefenen vanwege de onvolledige informatie vanuit het college.

4.2 Aanbevelingen aan college en gemeenteraad

1. Hanteer en zie toe op een regulier besluitvormingsproces. Onderdeel van een regulier besluitvormingsproces is een goed voorbereid en onderbouwd raadsvoorstel, dat de gemeenteraad inzicht geeft in keuzes, risico's en consequenties.
2. Gebruik een motie Vreemd aan de orde (VADO) niet als alternatief voor een raadsvoorstel en - besluit. Middels een motie VADO kan de gemeenteraad een wens of een verzoek uiten over een onderwerp dat niet op de agenda van de betreffende raadsvergadering staat. Zo'n wens of verzoek heeft een wezenlijk andere functie dan een raadsvoorstel en -besluit, waarin de gemeenteraad beleidskaders stelt en richting bepaalt.
3. Het opleggen van geheimhouding is een zwaar instrument dat terughoudend gebruikt moet worden. Verifieer dat bij gebruik van dit instrument, de wettelijke kaders correct worden toegepast en zorg voor eenduidige spelregels die helder zijn voor zowel gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie als voor burgers.
4. Zorg voor voldoende kennis van wet- en regelgeving en procedurele kaders en borg de aandacht hiervoor in processen van beleidsvoorbereiding, besluitvorming en beleidsuitvoering.
5. Houd strikt vast aan wet- en regelgeving en de eigen gemeentelijke verordeningen en procedures. Maak in situaties waarin dat niet mogelijk of ongewenst is een expliciete en transparante afweging. Het college behoort de raad in zo'n geval volledig te informeren. Het is van belang dat het college de raad tijdig betreft als een afwijking van de kaders (nieuwe of aanvullende) besluitvorming door de raad zelf noodzakelijk maakt, en de raad in positie brengt door middel van een degelijk onderbouwd raadsvoorstel.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

BVV'31:

Martin Hippler, interim voorzitter
Nicky van Gend, voormalig penningmeester
Afgevaardigde van het bestuur van BVV'31

Gemeente:

Joan de Zwart – Bloch, Burgemeester
Meryem Kiliç-Karaaslan, Gemeentesecretaris
Liesbeth Boersen – de Jong, Wethouder
Peter van Dijk, voormalig plaatsvervangend gemeentesecretaris
Paul de Groot, griffier
Bea Kukupessy – Rokebrand, fractievoorzitter De Blaricumse Partij
Carien Bölger – Schoenmakers, fractievoorzitter Hart voor Blaricum
Gerard Knoop, fractievoorzitter CDA
Christien Dobber – Spruijt, fractievoorzitter VVD
Carin Francken, fractievoorzitter D66
Rob Bruintjes, fractievoorzitter Democratisch Alternatief Blaricum
Controller gemeente Blaricum
Jurist bij Juridische zaken, BEL-combinatie
Juridisch medewerker vastgoed en grondzaken, BEL-combinatie

Bijlage 2. Bestuurlijke reactie



Rekenkamer BEL
Zuidersingel 5
3755 AZ EEMNES

Bezoekadres
Kerklaan 16
1261 JB Blaricum

Postadres
Postbus 71
3755 ZH Eemnes

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Telefoonnummer	T 14 035 F 035 - 751 31 01
Uw brief van	Behandeld door S.J. Kist	Bijlagen	W www.blaricum.nl M info@blaricum.nl

Datum

1 maart 2018

Betreft

Bestuurlijk wederhoor op conceptrapport besluitvorming
kunstgrasvelden BVV '31

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 25 februari jl. ontvingen wij van u het conceptrapport 'Rekenkameronderzoek Besluitvorming Blaricum'. Voordat u het rapport definitief maakt en aanbiedt aan de raad stelt u ons in de gelegenheid om een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport. Wij maken graag van deze gelegenheid gebruik.

Op pagina 5 van het conceptrapport wordt aangegeven dat een diepgaand bestuurlijk-juridische check buiten de scope van deze korte toets valt. De in het rapport aangehaalde onderwerpen/het normenkader, met name die van subsidie en aanbesteding, vereisen echter wel een dergelijke analyse o'p'n daarover een goed oordeel te kunnen vellen. In onze reactie geven wij u daarom deze analyse.

Normenkader

Het is het college onbekend waar de normen vandaan komen die in het onderzoek als meetlat gebruikt worden. Dit maakt het moeilijk om de mate van autoriteit van dit rapport in te voelen.

Het beleidskader

Het hebben van een vastgesteld beleidskader voor sportaccommodaties en een daaraan gekoppeld meerjarenonderhoudsplan is niet verplicht. Wij hebben dit in overeenkomsten/privaatrechtelijke afspraken met de verenigingen geregeld. Het is een bestendige praktijk om in deze overeenkomsten op te nemen dat het onderhoud in principe bij de gebruikers ligt.

Daarnaast is er op 20 december 2016 een financieel beleid buitensportaccommodaties vastgesteld. Ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting om een beleidskader voor sportaccommodaties te hebben, zijn wij op dit moment wel bezig dit vorm te geven.

Subsidie

Op pagina 22 ontbreekt in de opsomming de mogelijkheid – die zich in het onderhavige geval ook heeft voorgedaan – dat BVV '31 zelf de aanleg van de kunstgrasvelden en renovatie van de kleedruimten organiseert



en de gemeente BVV'31 daarvoor een bedrag betaald om ongerechtvaardigde verrijking te voorkomen (immers de kunstgrasvelden en kleedruimten worden door natrekking eigendom van de gemeente).

Er is geen sprake van een subsidie. De gemeente heeft als publiekrechtelijk rechtspersoon gehandeld en mogen handelen naar privaatrecht. Er is geen sprake van een publiekrechtelijke handeling door een bestuursorgaan. De betaling van de financiële bijdrage vloeit voort uit de (allonge bij de) huurovereenkomst. En is in die zin een gezamenlijk overeengekomen afwijking van de huurovereenkomst. Bovendien zijn de kunstgrasvelden, zoals u ook zelf concludeert, door natrekking eigendom geworden van de gemeente en zijn in die zin geleverd aan de gemeente. Het gaat dus wel degelijk om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goed en dienst (respectievelijk de kunstgrasvelden en de kleedruimten). Tevens stelt u dat als een gemeente minder dan de kostprijs betaalt er sprake is van een subsidie. Echter dit is een onjuiste constatering: het moet zijn dat als de gemeente *meer* dan de kostprijs betaald, er vaak sprake is van een subsidie, hetgeen niet het geval is.

Bovendien valt dit niet onder de reikwijdte van de subsidieverordening (artikel 2).

Het inkoopbeleid

Het klopt dat Stibbe in een eerste verkenning aanbesteding als een aandachtspunt zag, omdat de opdracht tot vervanging voortvloeit uit de gemeentelijke plicht tot onderhoud en dus ook onderhands had moeten worden aanbesteed. Later is dit advies genuanceerd. In het conceptrapport is de interne memo van Stibbe d.d. 6 juli 2016 aangehaald, maar ontbreekt deze nuance en geeft daarom een onvolledig en onjuist beeld. Omdat deze memo nooit gebruikt is door het college of de raad, is het ook nooit geheim verklaard.

Alsnog aanbesteden was, volgens Stibbe, niet goed mogelijk, aangezien BVV'31 de klus al in gang had gezet en al diverse partijen had ingeschakeld. Eventuele onderhandse aanbestedingsplicht vanuit de gemeente was binnen die context geen realistische optie meer. Bovendien sluit dat niet aan bij de gedachte achter deze afspraak, namelijk dat vanuit het principe van een participatiesamenleving (waarin de overheid zo veel mogelijk terugtreedt en er meer eigen verantwoordelijkheid wordt gelegd bij maatschappelijke partners op basis van gezamenlijke inzet en onderling vertrouwen) BVV'31 zelf de opdrachtgever is en zorgdraagt voor de investering.

U schrijft op pagina 25 van het conceptrapport dat een wezenlijk punt is dat de gronden door natrekking eigendom van de gemeente zijn geworden. Het feit dat de opdracht al door BVV'31 was verleend is met betrekking tot het aanbestedingsvraagstuk ook echt een wezenlijk punt. Omdat BVV al eigenstandig begonnen was stonden wij voor een voldongen feit en hebben wij het op advies van Stibbe beschouwt als een verbetering aan het gehuurde, waaraan wij achteraf hebben bijgedragen. Hierbij speelt ook een rol dat wij bij de aanleg geen enkele bemoeienis hebben gehad. In de afspraken met BVV'31 is dan ook een belangrijk onderdeel dat de 2 kunstgrasvelden, in opdracht van BVV'31, op gemeentelijke gronden worden aangelegd. De gemeente draagt hier later in bij.

Een en ander is verwoord in de memo van 3 augustus 2016. Deze memo is ter inzage gegeven aan de raad.

Overigens heeft de accountant in het kader van het jaarverslag over 2016 zowel in de managementletter als in het verslag van bevindingen geen opmerkingen hierover geplaatst,

Rol van BVV '31 in het besluitvormingsproces

Op pagina 26 van het conceptrapport – en dit komt ook terug in het feitenrelaas – schrijft u dat BVV'31 direct na het aannemen van de motie VADO van start ging met de voorbereidingen voor de aanleg van de kunstgrasvelden, daarmee een onomkeerbare stap zette en daarin niet door de gemeente is teruggefloten. Wij hebben BVV '31 altijd voorgehouden dat verlenen van de opdracht en het starten van de werkzaamheden voorafgaand aan besluitvorming door de raad voor eigen rekening en risico was. Meer (bestuursrechtelijke) instrumenten behoudens het starten van een bestuurlijk en maatschappelijk ongewenste, tijdrovende en kostbare civiele procedure waren er niet. Tegelijkertijd was stillegging van de werkzaamheden vanwege aanbestedingsregels nauwelijks een reële optie. BVV'31 was op het moment van aanleg nog geen overeenkomst met de gemeente aangegaan en was als huurder eigenstandig bezig met een verbetering aan het gehuurde. Of voorafgaande toestemming hiervoor nodig was, staat niet vast. Wel staat vast dat stillegging BVV zou hebben gedupeerd in haar relatie met firma Ceelen. De gemeente zou dan een risico hebben genomen om een ander risico voor te zijn dat wellicht helemaal niet zou worden verwezenlijkt. Bovendien zou dit hebben betekend dat er in het nieuwe seizoen niet (veilig) gevoetbald kon worden, hetgeen maatschappelijk zeer ongewenst zou zijn geweest.

Chronologie van het besluitvormingsproces, rol van het college en rol van de raad

Een regulier proces doorlopen is geen norm. De procedure daarentegen afstemmen op de omstandigheden wel. Wij zijn van mening dat zowel het college als de raad onder de gegeven omstandigheden de meest geschikte procedure hebben gebruikt.

Daarnaast stelt u als norm dat de raad door het college in positie is gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. U concludeert vervolgens naar aanleiding van bevindingen dat het college de raad geen ruimte heeft gegeven om op basis van een onderbouwd raadsvoorstel een besluit te nemen. De raad heeft de motie VADO zelf bij meerderheid aangenomen; dit hadden zij niet hoeven doen. Bovendien ging het om een principeakkoord dat later in het raadsvoorstel van 20 september 2016 nader is uitgewerkt. Op basis van dit voorstel is definitief besloten. De motie VADO kan in dat opzicht gezien worden als voorloper van een goed onderbouwd raadsvoorstel.

Daarnaast heeft de raad uw inziens haar controlerende taak niet volledig kunnen uitvoeren, doordat het college niet transparant is geweest over de onderliggende documentatie. Het college heeft door middel van het raadsvoorstel, de memo's van augustus en september 2016 en de beantwoording van raadsragen de raad volledig willen informeren. Het college heeft geen informatie achter gehouden die invloed zou hebben gehad op de besluitvorming.

Ook constateren wij een tegenstrijdigheid in uw bevindingen ten aanzien van het besluitvormingsproces. Aan de ene kant geeft u aan dat de raad door het college niet in positie is gebracht zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen door de raad geen ruimte te geven om op een goed onderbouwd raadsvoorstel een besluit te nemen. Aan de kant andere stelt u dat de raad een dermate gedetailleerde motie heeft aangenomen dat daarmee het college beknot is geweest in haar uitvoerende werkzaamheden. Het aannemen van een dergelijke gedetailleerde motie is ons inziens materieel gezien een manier om het college te controleren. Ook stelt u bij uw bevindingen ten aanzien van de rol van de raad dat zij met de motie VADO juist wel specifieke kaders heeft meegegeven aan het college en haar controlerende taak heeft kunnen uitoefenen en daarmee voldoet aan de gestelde norm. Ons inziens is de motie kaderstellend geweest, de controle van de raad is op het goed uitvoeren van deze kaderstelling

U constateert op pagina 20 van het conceptrapport zonder nadere motivering een ontwikkeling in openheid van het college met een kantelpunt tijdens het reces van 2016. Graag horen wij van u waarop deze constatering op baseert.

Verder schrijft u dat het college het memorandum met Stibbe niet deelde met de raad. Dat klopt, omdat dit stuk niet gebruikt is en slechts een eerste snelle verkenning was van Stibbe op mogelijke risico's. Het uiteindelijk wel gebruikte juridische advies en resultaat zijn opgenomen in de memo's van 3 augustus 2016 en 20 september 2016 en in de allonge, die gedeeld zijn met de raad.

U concludeert dan dat het college de raad niet heeft gewaarschuwd dat de motie een onderzoek naar mogelijke alternatieven beperkt en dat het college niet open is geweest richting de raad over de juridische consequenties van de voorgestelde constructie. De raad heeft een eigenstandige bevoegdheid in het al dan niet aannemen van een motie en de inhoud hiervan. Evident hieraan is dat een onderzoek naar mogelijke alternatieven dan wordt beperkt. De rol van het college is hierin minimaal. In het latere raadsvoorstel en memo's zijn de juridische consequenties uitgebreid aan de orde gekomen. Zoals reeds hierboven aangegeven heeft het college geen informatie achtergehouden die van invloed zou zijn geweest op de besluitvorming.

Ten aanzien van de rol van de raad schrijft u dat door het aannemen van de motie VADO de raad mogelijke alternatieven heeft uitgesloten en het college zeer specifieke kaders heeft meegegeven waarbinnen het college kon acteren. Dit is niet congruent met uw bevindingen bij de chronologie van het besluitvormingsproces, waarin u stelt dat het college de raad geen ruimte heeft gegeven om op basis van een goed onderbouwd raadsvoorstel een besluit te nemen. Overigens is het naast je neerleggen van een motie politiek bestuurlijk zeer ongebruikelijk.

Accommodatiebeleid

Zoals reeds eerder aangegeven is het hebben van een accommodatiebeleid geen wettelijke verplichting. De gemeente heeft (financieel) gunstigere afspraken gemaakt met BVV '31 dan in de huurovereenkomst stonden en deze vastgelegd in de allonge bij deze overeenkomst.

De levensduur van een kunstgrasveld

De verwachte levensduur van een kunstgrasveld is volgens openbare bronnen in zijn algemeenheid 10 tot 15 jaar, een en ander afhankelijk van het gepleegde onderhoud. Dat de gemeente niet beschikt over documentatie waarin de technische levensduur van 15 jaar is aangeduid en dat dit ook niet wordt bevestigd door de garantie en/of het onderhoudscontract is niet relevant nu de gemeente hierover met BVV '31 afspraken heeft gemaakt in de allonge en deze afspraken extern juridisch zijn getoetst. BVV '31 heeft zich door ondertekening van de allonge gecommitteerd aan deze 15 jaar. Bovendien verschilt gebruiksgarantie wezenlijk van verwachte levensduur.

Conclusies en aanbevelingen

Er is geen sprake geweest van een tunnelvisie. Pas na het zomerreces 2016 kwamen bij het college eventuele juridische haken en ogen aan de uitvoering van de motie VADO aan het licht. Tegelijkertijd stonden wij voor het voldongen feit dat de velden al waren aangelegd. Rekening houdende met die feiten en omstandigheden was eigenstandige aanbesteding toen al geen realistisch optie meer.

Wij zijn van mening dat wij aan onze (actieve) informatieplicht hebben voldaan. Waarom het interne memo van Stibbe niet is gedeeld met de raad hebben wij hiervoor uitgebreid gemotiveerd, waarnaar wij u dan ook verwijzen. Dat er geen openbaar debat heeft plaatsgevonden tijdens de besluitvormingsprocedure klopt, echter hier is door de raad ook niet om gevraagd. Bovendien zou dat hebben gekund in de vorm van een besloten debat, maar de raad heeft er voor gekozen om geen discussie te voeren in de raad en enkel schriftelijke vragen te stellen die blijkbaar ook uitgebreid en afdoende genoeg zijn beantwoord om het besluit te nemen.

Gelet op het voorgaande verzoeken wij u uw (centrale) conclusie hierop aan te passen

Tot slot

Wij zijn van mening dat met de ondertekening van de allonge bij de huurovereenkomst een jarenlang slepende kwestie op een nette, snelle, juridisch goed onderbouwde en financieel gunstige manier is opgelost. Met een minimale inzet van overheidsmiddelen is een maximaal resultaat behaald. Daarmee is de maatschappelijke output van de besluitvorming omtrent de aanleg van de kunstgrasvelden ons inziens optimaal geweest en is de sportfunctie voor onze jonge inwoners gewaarborgd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

mw. M. Kilic-Karaaslan
secretaris

A.M. Kennis
loco burgemeester

Bijlage 3. Nawoord Rekenkamer BEL

Nawoord rekenkamer naar aanleiding van de bestuurlijke reactie

Het is bij een rekenkameronderzoek van belang dat alle relevante feiten bekend zijn en dat die feiten geverifieerd zijn. In dit onderzoek is het buitengewoon lastig gebleken om de feiten boven tafel te krijgen. Vooral om inzichtelijk te krijgen wie op welk moment waarvan op de hoogte was, was niet eenvoudig. Tot en met het technisch wederhoor kwamen nieuwe feiten naar voren. De rekenkamer heeft zijn uiterste best gedaan om het besluitvormingsproces zo compleet mogelijk in beeld te krijgen om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Naar aanleiding van het technisch wederhoor heeft de rekenkamer relevante wijzigingen in het rapport doorgevoerd.

Het college gaat in zijn bestuurlijke reactie uitgebreid in op de bevindingen in het rapport. De rekenkamer constateert dat college en rekenkamer de feiten, gebeurtenissen en handelingen verschillend duiden en een verschillende visie hebben op de wijze waarop het besluitvormingsproces gelopen is en had moeten lopen. In het belang van een eenduidig en transparant besluitvormingsproces en de informatiepositie van de gemeenteraad blijft de rekenkamer achter zijn conclusies en aanbevelingen staan. Het college van B en W gaat in zijn reactie overigens niet in op de aanbevelingen in het rekenkamerrapport.