

Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille C. Mooij
Auteur E Kingma / M. Mol
Telefoon 023-5113042/3053 E-mail: ekingma@haarlem.nl
CS/CC Reg.nr. 2012/477144
Te kopiëren:
B & W-vergadering van 12 maart 2013

Onderwerp

eindrapport 213a onderzoek Contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten

DOEL: Besluiten

In de begroting worden jaarlijks onderwerpen genoemd die op doelmatigheid en doeltreffendheid worden onderzocht. In de begroting 2012-2016 heeft het college gemeld dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de contractvorming en het contractbeheer bij ruimtelijke projecten. Het college stelt het voorliggende onderzoeksrapport vast, neemt kennis van de ingezette verbeteringen en stuurt het rapport ter informatie aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

Met dit collegebesluit is nr. 957 van de Beleidsbestuurlijke Planning afgedaan.

B&W

1. Het college stelt het eindrapport inzake het 213a onderzoek naar contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten vast.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. De betrokkenen worden geïnformeerd.
4. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

Collegebesluit

Onderwerp: eindrapport 213a onderzoek Contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten

Reg. Nummer: 2012/477144

1. Inleiding

In de begroting worden jaarlijks onderwerpen genoemd die op doelmatigheid en doeltreffendheid worden onderzocht. In de begroting 2012-2016 staat dat een onderzoek wordt uitgevoerd naar de contractvorming en het contractbeheer bij ruimtelijke projecten. Het college stelt het voorliggende onderzoeksrapport vast en stuurt het rapport ter informatie aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

2. Besluitpunten college

1. Het college stelt het eindrapport inzake het 213a onderzoek naar contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten vast.
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties.
3. De betrokkenen worden geïnformeerd.
4. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur en de rekenkamercommissie.

3. Beoogd resultaat

Onderzoeken ex artikel 213a beogen de uitvoering van vastgesteld beleid doelmatiger en doeltreffender te laten verlopen. Met dit besluit geeft het college aan van het onderzoeksrapport kennis te hebben genomen en de aanbevelingen te onderschrijven, zodat verbeteringen in het (beleids)proces kunnen worden aangebracht.

4. Argumenten

4.1 *Het voorstel past in het ingezet beleid*

Het voorstel past in het ingezet beleid, nu het uitvoering geeft aan het door het college in de begroting 2012-2016 vermelde voornemen om een 213a-onderzoek uit te voeren naar de contractvorming en het contractbeheer bij ruimtelijke projecten.

4.2 *De juridische rechtmatigheid in het proces van de contractvorming en het contractbeheer bij ruimtelijke projecten is onvoldoende gewaarborgd*

In het 213a-onderzoek is als centrale onderzoeksvraag gesteld hoe het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten is ingericht en in hoeverre dit proces waarborgen voor juridische rechtmatigheid bevat. De praktische bruikbaarheid van het onderzoek is primair gericht op het beheersen van juridische risico's die aan de contractvorming een ruimtelijk project verbonden kunnen zijn.

Op grond van de in het eindrapport weergegeven bevindingen is de conclusie getrokken dat het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten veelal onvoldoende is ingericht. De Haarlemse richtlijnen op dit punt zijn te globaal en vrijblijvend. Er zijn geen waarborgen ingebouwd, zodat wordt voldaan aan de eisen van juridische rechtmatigheid en eventuele risico's tijdig in beeld zijn en kunnen worden beheerst.

4.3 De juridische inbreng in de projectorganisatie van ruimtelijke projecten moet van begin tot eind worden verzekerd

Contractvorming in ruimtelijke projecten is geen op zichzelf staand onderdeel, maar is onlosmakelijk verbonden met de financiële, bestuurlijke en technische aspecten van een project in alle fasen waarin het zich bevindt. De keuzes die in de strategie-, programma- en ontwerpfasen van een project worden gemaakt, vormen de input voor de wijze en inhoud van het contract. Het contract op zijn beurt biedt een belangrijk kader voor de uitvoering. Als vanaf de allereerste oriëntatie op een ruimtelijk project onvoldoende rekenschap wordt gegeven van de juridische aspecten, leert de ervaring dat deze zich op een later moment, vaak in de fase van uitvoering, alsnog kunnen manifesteren en voor problemen kunnen zorgen. In de praktijk worden hierdoor potentieel financiële en juridische risico's gelopen.

Inmiddels is een ingrijpende reorganisatie van de hoofdafdelingen Wijkzaken en Stedelijke Projecten in gang gezet. Zoals het er nu naar uitziet wordt het projectmanagement (op onderdelen) uitbesteed en zullen procesmanagers bij wijze van regie de ruimtelijke projecten 'op afstand' gaan managen. Dit vereist zowel bij externe partijen als in huis een hoogwaardige kennis en ervaring op juridisch gebied.

De inbreng van de juridische functie in de projectorganisatie van ruimtelijke projecten moet in de praktijk dan ook van 'start to finish' worden gewaarborgd, ook als het projectmanagement binnenkort extern wordt uitgevoerd. In de bestaande Haarlemse Richtlijnen voor fysieke projecten moeten juridische waarborgen per projectfase worden aangebracht, waarmee zij als daadwerkelijk sturingsinstrument kunnen gaan fungeren.

5. Kanttekeningen

De conclusie die uit het onderzoek wordt getrokken dat de contractvorming en het contractbeheer veelal onvoldoende is ingericht verdient in twee opzichten een nuancering.

1. Procesgericht onderzoek versus feitelijke manier van werken

De opzet van het onderzoek is procesgericht geweest, dat wil zeggen dat centraal heeft gestaan de vraag in hoeverre procesmatige elementen zijn aangebracht om de juridische rechtmatigheid in de contractvorming en het contractbeheer bij fysieke projecten te waarborgen. De toetsdossiers zijn dan ook primair vanuit die gedachte onderzocht, waarbij gebruik is gemaakt van de projectstructuur die vanaf 2010 in Verseon wordt toegepast. Deze geconcludeerde werkelijkheid doet niet in alle gevallen recht aan de praktijk. Er lijkt een discrepantie te bestaan tussen de onderzochte en de feitelijke manier van werken. Vanuit de verantwoordelijke hoofdafdeling(en) is aangegeven dat met name het risicomanagement de laatste jaren veel meer aandacht heeft gekregen. Verder is door de hoofdafdeling(en) aangegeven dat juridische aspecten binnen de onderzochte toetsdossiers, waaronder zaken die de contractvorming betreffen, wel aan de orde zijn geweest en ook zijn besproken, waar dit uit de gedocumenteerde stukken niet is af te leiden. Tenslotte is vanuit de verantwoordelijke hoofdafdeling(en) benadrukt dat een projectinvulling veelkleuriger kan zijn dan uit het procesgerichte onderzoek blijkt. Alhoewel in zijn algemeenheid bij elk project de juridische borging verder uitgewerkt kan worden, is het vinden van een goede balans tussen regelgeving, zekerheid, haalbaarheid en risico's binnen een project steeds maatwerk.

2. Ingezette verbeterlag

Inmiddels zijn in het kader van de reorganisatie van de voormalige hoofdafdelingen Wijkzaken en Stedelijke Projecten tot de nieuwe hoofdafdeling Gebiedsontwikkeling en Beheer positieve stappen gezet, die resulteren in een beschreven proces voor contractmanagement, waarbij in samenwerking met Juridische Zaken waarborgen worden ingebouwd voor de inzet en aanhaak van de juridische functie op de daartoe geëigende momenten. Onderdeel van deze verbeterlag vormt het actualiseren van de Haarlemse richtlijnen voor fysieke projecten. Ook is er gerichte aandacht voor het contractbeheer. In die zin zijn de onderzoeksresultaten in belangrijke mate door de actualiteit ingehaald.

6. Uitvoering

Naar aanleiding van de aanbevelingen in het onderzoeksrapport laat de directie in de regel een verbeterplan maken door de betrokken hoofdafdeling(en). Aangezien de verbeterlag reeds in gang is gezet, is het separaat opstellen van een verbeterplan in dit geval niet aan de orde. Over de resultaten en de uitwerking van de procesverbeteringen wordt vanuit de hoofdafdeling medio 2013 aan het college gerapporteerd.

7. Bijlagen

Eindrapport 213a onderzoek Contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

Contractvorming en contractbeheer

ruimtelijke projecten

213a legal audit

**Concernstaf
Afdeling Concerncontrol
Gemeente Haarlem
E. Kingma / M. Mol
November 2012
(eindversie)**

Samenvatting

De afgelopen jaren is met enige regelmaat geconstateerd dat bij de contractvorming niet altijd de gemeentelijke algemene voorwaarden worden benut en contracten soms door de wederpartij worden opgesteld. De centraal juridische afdeling wordt (vaak onbewust) onvoldoende proactief en preventief betrokken bij de contractvorming. Bovendien is het contractbeheer nog niet geprofessionaliseerd en gecentraliseerd. Hierdoor zijn te weinig producten gestandaardiseerd, wordt nog te beperkt samengewerkt (het wiel uitvinden), is de informatievoorziening moeizaam, is de kennis(ontwikkeling) beperkt en is er geen volgsysteem (waardoor bijvoorbeeld lopende contracten soms niet tijdig worden opgezegd).

Het college heeft tegen deze achtergrond besloten een 213a-onderzoek in de vorm van een legal audit uit te voeren naar de contractvorming en het contractbeheer in de gemeentelijke organisatie, in het bijzonder bij fysieke ontwikkelingsprojecten (hierna ook: ruimtelijke projecten). De keuze voor ruimtelijke projecten is gemaakt, omdat als een onvolkomen contractvorming tot complicaties leidt, dit bij fysieke projecten zowel intern als naar buiten toe grote effecten kan hebben.

Het doel van het 213a-onderzoek is inzicht krijgen in de juridische rechtmatigheid van het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten. De brede onderzoeksvraag die hierbij is geformuleerd luidt als volgt: “Hoe is het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten ingericht en in hoeverre zijn er in dit proces waarborgen ingebouwd, zodat wordt voldaan aan de eisen van juridische rechtmatigheid waardoor eventuele risico’s tijdig in beeld zijn en kunnen worden beheerst?”

In het onderzoek is allereerst een beschrijving gegeven van typen ruimtelijke projecten die in Haarlem worden uitgevoerd en hun contracttypen. Ruimtelijke projecten kunnen worden onderverdeeld in projecten in de openbare ruimte en in projecten in het kader van een gebiedsontwikkeling. Voor de eerste categorie projecten in de openbare ruimte zijn qua type project standaard werken, unieke of minder reguliere werken en kleine werken te onderscheiden. Qua type contract is een RAW bestek met directievoering, een geïntegreerd contract, een open postenbestek of een offertetraject mogelijk. De keuze voor een type contract wordt per project gemaakt en is daarmee geen automatisme. Aangezien veel werken regulier zijn en betrekkelijk standaard, ligt in die gevallen het werken met bestek (al dan niet een open postenbestek) voor de hand. De aanbestedingsmethoden en gehanteerde contractvoorwaarden bij standaard werken in de openbare ruimte zijn nagenoeg over de gehele linie gestandaardiseerd. Slechts bij unieke of minder reguliere werken gaat de voorkeur uit naar een zogeheten Design & Construct concept, omdat op deze manier uit de markt innovatieve en creatieve ontwerpen voortkomen. En omdat de verantwoordelijkheid en het risico meer bij de aannemer komt te liggen, hetgeen voor de gemeente gunstiger is dan ingeval van directievoering. De tweede categorie projecten betreft de projecten rondom gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is een wijze van samenwerking met private partijen, waarbij onder meer de intentieovereenkomst, eventueel de samenwerkingsovereenkomst en de realisatieovereenkomst een belangrijke rol spelen.

Ten tweede is beschreven aan welke normen moet worden voldaan, wil er sprake zijn van een juridisch rechtmatige contractvorming en een rechtmatig contractbeheer bij ruimtelijke projecten. Hiervoor zijn de toepasselijke wet- en regelgeving en jurisprudentie bestudeerd, alsmede interne gemeentelijke regels. Ook zijn kaders uit andere gemeenten onderzocht, althans waar deze een aanvulling bieden ten opzichte van het Haarlemse beschreven proces van contractvorming.

Tenslotte is een vijftal concrete ruimtelijke projecten beoordeeld tegen het licht van de geformuleerde rechtmatigheidsnormen.

Op basis van de resultaten van het onderzoek zijn bevindingen op een rijtje gezet, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Kort samengevat kan worden vastgesteld dat in het proces van contractvorming/contractbeheer onvoldoende waarborgen zijn ingebouwd ten behoeve van de juridische rechtmatigheid. De vijf onderzochte toetsdossiers laten zien dat de juridische discipline niet structureel is aangehaakt in de projectorganisatie, maar slechts incidenteel wordt ingezet bij urgente problemen. Hierdoor worden risico's gelopen, die zich manifesteren in onnodig oponthoud in de uitvoering van projecten, het moeten voeren van gerechtelijke procedures of het moeten betalen van schadevergoedingen. Ook vergt het extra ambtelijke inzet om een project tot een goed eind te begeleiden. Interne gevolgen zijn dat er veel extra kosten worden gemaakt, beleidsdoelstellingen niet (tijdig) worden gehaald en er politiek-bestuurlijke consequenties dreigen. Externe gevolgen zijn dat het imago van de gemeente in het geding komt en het risico wordt gelopen dat de burger zijn vertrouwen in de lokale overheid verliest. Met een correcte inbedding van de juridische functie als onderdeel van een adequate projectbeheersing heeft de gemeente Haarlem dan ook veel te winnen.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
INHOUDSOPGAVE	4
VOORWOORD	5
1. INLEIDING	6
1.1 ACHTERGRONDEN EN AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK.....	6
1.2 LEESWIJZER	6
2. PROBLEEMSTELLING	7
2.1 DOELSTELLING EN CENTRALE VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK	7
2.2 RESULTATEN	9
3. AANPAK VAN HET ONDERZOEK	10
3.1 BESCHRIJVING VAN TYPEN RUIMTELIJKE PROJECTEN.....	10
3.2 RECHTMATIGHEIDSWAARBORGEN CONTRACTVORMING EN CONTRACTBEHEER	10
3.3 BEOORDELING VAN TOETSDOSSIEREN RUIMTELIJKE PROJECTEN	10
3.4 RAPPORT VAN BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	11
4. TYPEN RUIMTELIJKE PROJECTEN	12
4.1 PROJECTEN IN DE OPENBARE RUIMTE.....	12
4.2 GEBIEDSONTWIKKELING	13
5. RECHTMATIGHEIDSWAARBORGEN IN HET PROCES VAN CONTRACTVORMING EN CONTRACTBEHEER	15
5.1 WET-/REGELGEVING.....	15
5.2 JURISPRUDENTIE	17
5.3 INTERNE GEMEENTELIJKE KADERS	17
5.4 RICHTLIJNEN PROJECTMATIG WERKEN.....	19
5.5 VOORBEELDEN UIT ANDERE GEMEENTEN	20
6. BEOORDELING VAN TOETSDOSSIEREN RUIMTELIJKE PROJECTEN	23
6.1 HERINRICHTING SPAARNDAMSEWEG.....	23
6.2 HERPROFILERING BASTIAANS- EN DUNKLERSTRAAT	25
6.3 RESTAURATIE MELKBRUG	26
6.4 KLEIN ONDERHOUD ASFALT	28
6.5 ONTWIKKELING RIPPERDA	29
7. BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	34
7.1 BEVINDINGEN EN CONCLUSIES	34
7.2 AANBEVELINGEN	36
7.3 SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK.....	38
OVERZICHT VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	39
BIJLAGE 1: TOETSINGSKADER	41

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van het uitgevoerde onderzoek naar contractvorming en contractbeheer in ruimtelijke projecten in de gemeente Haarlem.

Wat begon als een ogenschijnlijk eenvoudige onderzoeksopdracht, bleek in de praktijk weerbarstig om uit te voeren. Ruimtelijke projecten zijn er in vele soorten en gedaanten en het proces van contractvorming en contractbeheer is in sterke mate afhankelijk van het type project. Contractvorming bij projecten in de openbare ruimte is in hoge mate gestandaardiseerd, terwijl gebiedsontwikkelingsprojecten qua aard uiteenlopen en maatwerk vergen. Daar komt bij dat contractvorming nauw is verweven met andere aspecten (technisch, financieel, bestuurlijk) van het project, waardoor het contracteringsproces in feite niet goed los daarvan is te beoordelen. Tenslotte bleek dat jaarlijks tientallen fysieke projecten worden uitgevoerd, hetgeen betekende dat het geven van een totaaloverzicht binnen het kader van de gegeven onderzoeksopdracht geen haalbare kaart was.

De aanpak van het onderzoek was er op gericht om het onderzoeksonderwerp zo af te bakenen dat er een goede inkijk in het proces van contractvorming en contractbeheer wordt geboden. Het onderzoek heeft geresulteerd in het benoemen van de relevante rechtmatigheidswaarborgen in dit proces. De beoordeling van een vijftal toetsdossiers heeft kleur gegeven aan hoe deze waarborgen in de praktijk uitpakken (of niet!). In ieder geval is tot uitdrukking gekomen dat het aanhaken van de juridische discipline 'from start tot finish' in de totstandkoming van ruimtelijke projecten een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van het project vormt.

Het onderzoek betrof ruimtelijke projecten, maar contractvorming is ook breder een punt van aandacht in de gemeentelijke organisatie. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek kunnen even goed betrekking hebben op contractvorming in zijn algemeenheid. De resultaten van dit onderzoek kunnen dan ook worden benut bij het verder uitbouwen en professionaliseren van het contractmanagement in de gemeente Haarlem.

E. Kingma
M. Mol

1. Inleiding

1.1 Achtergronden en aanleiding voor het onderzoek

De bedrijfsprocessen van de gemeentelijke organisatie moeten doeltreffend en efficiënt worden bestuurd, maar ook rechtmatig worden uitgevoerd. Hierbij staan voor de contractpraktijk de contractvorming en het contractbeheer centraal.

De afgelopen jaren is met enige regelmaat geconstateerd dat bij de contractvorming niet altijd de gemeentelijke algemene voorwaarden worden benut en contracten soms door de wederpartij worden opgesteld. De centraal juridische afdeling wordt (vaak onbewust) onvoldoende proactief en preventief betrokken bij de contractvorming. Bovendien is het contractbeheer nog niet geprofessionaliseerd en gecentraliseerd. Hierdoor zijn te weinig producten gestandaardiseerd, wordt er nog te beperkt samengewerkt (het wiel uitvinden), is de informatievoorziening moeizaam, is de kennis(ontwikkeling) beperkt en is er geen volgsysteem (waardoor bijvoorbeeld lopende contracten soms niet tijdig worden opgezegd).

Het college heeft tegen deze achtergrond besloten een 213a-onderzoek in de vorm van een legal audit uit te voeren naar de contractvorming en het contractbeheer in de gemeentelijke organisatie, in het bijzonder bij fysieke ontwikkelingsprojecten (hierna ook: ruimtelijke projecten). De keuze voor ruimtelijke projecten is gemaakt, omdat ingeval een onvolkomen contractvorming leidt tot complicaties, dit bij fysieke projecten zowel intern als naar buiten toe grote effecten kan hebben.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport bevat het verslag van het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt allereerst een beschrijving van de probleemstelling gegeven en wordt de centrale vraagstelling nader uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt de aanpak van het onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk 4 is een beschrijving van de verschillende typen ruimtelijke projecten en contracttypen opgenomen. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de rechtmatigheidswaarborgen in het proces van contractvorming en contractbeheer. Hoofdstuk 6 bevat de bevindingen uit de beoordeling van vijf toetsdossiers. Hoofdstuk 7 sluit af met de samenvattende conclusies en aanbevelingen die op basis van de resultaten uit dit onderzoek kunnen worden gedaan.

2. Probleemstelling

Dit hoofdstuk is gewijd aan de doelstelling van het onderzoek, waarbij de centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd en verder uitgewerkt in deelvragen. De deelvragen maken het mogelijk dat er gericht onderzoek kan worden uitgevoerd, welke resulteren in concrete bevindingen en conclusies.

2.1 Doelstelling en centrale vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het 213a-onderzoek is inzicht krijgen in de rechtmatigheid van het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten.

De **brede onderzoeksvraag** die hierbij wordt geformuleerd luidt als volgt:

“Hoe is het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten ingericht en in hoeverre zijn er in dit proces waarborgen ingebouwd, zodat wordt voldaan aan de eisen van juridische rechtmatigheid waardoor eventuele risico's tijdig in beeld zijn en kunnen worden beheerst?”

Centraal in het onderzoek staat de mate van waarborging van de rechtmatigheid van het contractvorming/contractbeheer, waarbij de praktische bruikbaarheid zich primair richt op het beheersen van risico's die aan een ruimtelijk project verbonden kunnen zijn. Afgeleid daarvan schuilt de maatschappelijke relevantie van een adequate risicobeheersing erin dat de uitvoering van fysieke projecten zowel voor de gemeente zelf als voor de mensen die in de stad wonen zo optimaal mogelijk verloopt.

Het proces van *contractvorming* heeft betrekking op het adviseren, het onderhandelen, de informatievoorziening en het opstellen van juridische documenten. *Contractbeheer*¹ is het vastleggen, bewaren en up to date houden van de juiste contractgegevens op het juiste tijdstip ten behoeve van signalering en het ondernemen van acties, ter ondersteuning van het gehele contractmanagement-proces².

Juridische rechtmatigheid geeft aan dat een (voorgenomen) handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten. Wat betreft de rechtmatigheid van de contractvorming en het contractbeheer bij ruimtelijke projecten betekent dit dat wordt voldaan aan normen welke voortvloeien uit de wet- en regelgeving, de heersende jurisprudentie en de (interne) gemeentelijke regels en richtlijnen. Het navolgende normenkader bevat de toepasselijke normen en toetsingscriteria. (Het normenkader wordt in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt. In bijlage 1 zijn de concrete en praktisch toepasbare rechtmatigheidswaarborgen opgenomen die uit het normenkader voortvloeien.)

¹ Voor het voeren van een adequaat contractbeheer zijn de volgende activiteiten noodzakelijk:

- beheer van contractgegevens: centrale registratie en documentatie van alle contractgegevens;
- beheer van contractdossiers (van aanvraag tot contract);
- bewaken van acties en planning, tevens een signaleringsfunctie;
- managementrapportages: b.v. rapportages over aantal leveranciers per inkooppakket, expiratedata contracten, totaal aantal contracten/leveranciers.

² Contractmanagement: het proces waarbij, op basis van verkregen input, getekende contracten en wijzigingen hierop eenduidig worden vastgelegd, beheerd en bewaakt, teneinde volledige benutting van contracten te faciliteren en managementrapportages te genereren. Het omvat onder andere het gedurende de gehele looptijd van een contract toetsen van de geleverde dienstverlening aan de gecontracteerde dienstverlening.

Normenkader

Norm	Definitie	Toetsingscriteria
Wet- en regelgeving	Regels zoals neergelegd in wettelijke bepalingen met betrekking tot contractvorming en contractbeheer	Het contract is tot stand gekomen met inachtneming van de regels vanuit de wet- en regelgeving, in het bijzonder op het punt van: <ul style="list-style-type: none"> - inkopen/aanbesteden (Europese aanbestedingsrichtlijnen) - staatssteunregels (artikel 107, eerste lid Verdrag Werking Europese Unie) - bevoegdheden (Burgerlijk Wetboek en Gemeentewet) - voorbereidingsprocedures (Algemene wet bestuursrecht).
Jurisprudentie	Normen ontwikkeld in rechterlijke uitspraken met betrekking tot contractvorming en contractbeheer	Het contract is tot stand gekomen met inachtneming van de regels vanuit rechterlijke uitspraken, in het bijzonder op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> - voorkomen van ongewenste en onbedoelde precontractuele binding - publiekrecht versus privaatrecht (tweewegenleer).
Interne kaders	Interne gemeentelijke regels met betrekking tot contractvorming en contractbeheer	Het contract is tot stand gekomen met inachtneming van de volgende interne regels: <ul style="list-style-type: none"> - Inkoop- en aanbestedingsbeleid - Mandateringsbesluit (in samenhang met de Budgethoudersregeling) - Protocol Actieve Informatieplicht
Richtlijnen	Beschreven richtlijnen en werkwijzen voor contractvorming en contractbeheer	De contractvorming en het contractbeheer vindt plaats met inachtneming van beschreven werkwijzen, waaronder: <ul style="list-style-type: none"> - Richtlijnen fysieke projecten gemeente Haarlem - contractbeheer - relevante kaders uit andere gemeenten.

Risico's die spelen als niet wordt voldaan aan de regels die voortvloeien uit de toepasselijke wettelijke en gemeentelijke kaders lopen uiteen wat betreft aard en omvang. Zij variëren van het moeten voeren van gerechtelijke procedures (bijvoorbeeld omdat een foute aanbestedingsprocedure is gevolgd), betalen van schadevergoedingen (bijvoorbeeld omdat een contract niet of onvoldoende de claims van aannemers dekt) en het moeten inzetten van extra (ambtelijke) capaciteit, tot het niet (tijdig) realiseren van beleidsdoelstellingen, termijnen of financiële taakstellingen, verlies van gezag, aanzien en vertrouwen bij burgers en politiek-bestuurlijke gevolgen. Ook het niet kunnen voldoen aan de financiële rechtmatigheidstoets door de accountant vormt een reëel risico, dat in het uiterste geval gevolgen kan hebben voor de goedkeuring van de jaarrekening.

Om het onderzoek vanuit de centrale vraagstelling te kunnen uitvoeren, is het noodzakelijk om deze te operationaliseren naar waarnemingsvragen. De brede onderzoeksvraag is om die reden gesplitst in de volgende **deelvragen**:

1. Welke typen projecten op ruimtelijk gebied zijn binnen Haarlem te onderscheiden?
2. Aan welke normen moet worden voldaan, wil er sprake zijn van een juridisch rechtmatig proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten?
3. In hoeverre voldoen de Haarlemse ruimtelijke projecten aan de gestelde normen?

Op deze deelvragen wordt in respectievelijk hoofdstukken 4, 5 en 6 een antwoord gegeven. Tevens is de verkregen informatie bij de beantwoording van deelvraag 2 verwerkt tot een praktisch toepasbaar toetsingskader. Dit toetsingskader is gebruikt om een vijftal Haarlems ruimtelijke projecten te beoordelen (hoofdstuk 6). Het toetsingskader is als bijlage 1 bij dit onderzoek bijgevoegd.

2.2 Resultaten

Het 213a-onderzoek moet informatie opleveren of, en zo ja hoe, het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten moet worden bijgesteld in verband met de eisen van juridische rechtmatigheid. Uiteindelijk moet dit onderzoek leiden tot een aantal concrete aanbevelingen om het proces van de contractvorming en het contractbeheer, waar nodig, te verbeteren.

3. Aanpak van het onderzoek

Vanuit de doelstelling en de geformuleerde onderzoeksvraag, verder uitgewerkt in deelvragen, is het onderzoek retrospectief uitgevoerd, hetgeen inhoudt dat naar het recente verleden is gekeken om hierover bevindingen te kunnen verzamelen met het oog op het formuleren van conclusies en het doen van aanbevelingen voor de toekomst. Het onderzoek is als volgt aangepakt.

3.1 Beschrijving van typen ruimtelijke projecten

In het onderzoek is allereerst een beschrijving gegeven van typen ruimtelijke projecten die in Haarlem worden uitgevoerd. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Ten behoeve van deze beschrijving is een tweedeling gemaakt in enerzijds projecten in de openbare ruimte en anderzijds projecten gebiedsontwikkeling. Hiervoor zijn schriftelijke bronnen onderzocht en is informatie ingewonnen bij medewerkers die in de gemeentelijke organisatie zijn betrokken bij ruimtelijke projecten.

In zeker opzicht is deze tweedeling een kunstmatige, omdat in de werkelijkheid werkzaamheden in de openbare ruimte ook onderdeel kunnen vormen van gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling op zijn beurt kent vele verschijningsvormen en een geheel sluitende eenduidige omschrijving is niet te geven. Wat de tweedeling ondersteunt is de wijze en de aard van contractvorming in beide typen projecten, die wezenlijk anders is bij de aanbesteding van werken in de openbare ruimte en de samenwerking die de gemeente aangaat met derde partijen bij functieverandering van bepaalde gebieden.

3.2 Rechtmatigheidswaarborgen contractvorming en contractbeheer

Ten tweede is beschreven aan welke normen moet worden voldaan, wil sprake zijn van een rechtmatige contractvorming en een rechtmatig contractbeheer bij ruimtelijke projecten. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag in dit onderzoek.

Daarbij is benoemd welke regels vanuit de wet-/regelgeving en jurisprudentie in acht moeten worden genomen en welke interne gemeentelijke kaders van toepassing zijn. Aanvullend op en ter vergelijking met de eigen Haarlemse gemeentelijke kaders zijn voorbeelden uit andere gemeenten op dit punt beschreven. Op basis van het toepasselijk juridisch kader en voorhanden zijnde gemeentelijke richtlijnen worden de waarborgen voor de rechtmatigheid in het proces van contractvorming en contractbeheer bij fysieke projecten benoemd. Voor dit onderdeel van het onderzoek is bureauonderzoek uitgevoerd en informatie ingewonnen binnen en buiten de organisatie.

3.3 Beoordeling van toetsdossiers ruimtelijke projecten

Om een antwoord te kunnen geven op de derde deelvraag, te weten in hoeverre de ruimtelijke projecten in Haarlem voldoen aan de rechtmatigheidsnormen die worden gesteld aan het proces van contractvorming en contractbeheer, is een vijftal concrete projecten beoordeeld tegen het licht van het, op basis van hoofdstuk 5, uitgewerkte toetsingskader. Deze toetsdossiers zijn a-select gekozen, met andere woorden: bij de keuze is geen selectie toegepast. Er lopen echter gemiddeld 150 tot 200 projecten. Hierdoor is de steekproef mogelijk te klein om de bevindingen te generaliseren over de totale populatie aan ruimtelijke projecten. In die zin is de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek voor zover het de toetsdossiers betreft niet 100% gegarandeerd maar meer indicatief te noemen. Het is bij de beoordeling van de toetsdossiers de bedoeling geweest om een indruk te geven hoe de praktijk kan verlopen, afgezet tegen de rechtmatigheidswaarborgen die in dit onderzoek zijn geformuleerd, als uitvloeisel van de beschreven normen uit wet, regels en interne kaders en richtlijnen.

Er zijn verschillende typen projecten, zowel in de openbare ruimte als een project in de gebiedsontwikkeling, onderzocht. Het gaat om projecten die recent zijn uitgevoerd en/of afgerond.

Ten behoeve van de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van het normenkader en de verdere uitwerking hierin, zoals in hoofdstuk 5 van dit rapport is beschreven.

De digitale projectdossiers in Verseon zijn geraadpleegd, aanvullend is informatie ingewonnen om feitelijke juistheid van de bevindingen te garanderen.

3.4 Rapport van bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek heeft geresulteerd in dit rapport, waarin de resultaten van het onderzoek zijn gepresenteerd in de vorm van bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het rapport is afgestemd binnen de afdeling Concerncontrol, diverse betrokkenen in de organisatie en ter kennisname voorgelegd aan de directie.

4. Typen ruimtelijke projecten

Ruimtelijke projecten kunnen grofweg worden onderverdeeld in projecten die plaatsvinden in de openbare ruimte en projecten in het kader van vastgoed- en gebiedsontwikkeling.

4.1 Projecten in de openbare ruimte

De eerste categorie betreft de projecten in de openbare ruimte. Projecten in de openbare ruimte zijn projecten in het kader van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dit kunnen projecten bovengronds zijn, zoals de aanleg van wegen en fietspaden, de (her)inrichting van de openbare ruimte, herstraten en asfalteren, groenvoorziening. Het kunnen ook projecten ondergronds zijn op het gebied van de aanleg, vervanging en vergroting van de riolering en drainage. Ook betreft het projecten op het gebied van de waterwegen: de inrichting, het beheer en onderhoud van het oppervlaktewater (het Spaarne, de singels, grachten, vijvers), oevers en civiel technische kunstwerken (gemalen, stuwen, duikers, bruggen).

Het overgrote deel van de projecten in de openbare ruimte (90%/95%) betreft **standaard werken** zoals de (her)inrichting van een straat, de uitvoering van riolerings- en drainagewerkzaamheden, de aanleg van groenvoorzieningen of de renovatie van oevers, kademuren enz. Bij **unieke of minder reguliere werken** gaat het bijvoorbeeld om de renovatie van een monumentale brug of het creëren van een fietsonderdoorgang. Verder worden **kleine werken** uitgevoerd, zoals de kap van een klein aantal bomen, het asfalteren van kleine stukjes weg of de aanleg van een speelplaatsje.

De uitvoering van projecten in de openbare ruimte is mogelijk via de volgende contracttypen.

4.1.1 RAW-bestek met directievoering

Bij een RAW-bestek met directievoering worden projecten volgens een standaard werkwijze aanbesteed en gegund. Deze standaard werkwijze rondom de contractvorming houdt in dat de gemeente voor het uit te voeren werk een bestek maakt (of laat maken) op basis van een moederbestek dat als standaardsjabloon alle mogelijk relevante specificaties bevat (denk aan kleuren, typen banden, stenen, rioleren, inzet van verkeersmaatregelen enz.). Het (moeder)bestek is gebaseerd op de RAW-systematiek, hetgeen een officiële standaard is. Het bestek wordt op de markt gebracht (afhankelijk van het project door middel van een meervoudige aanbesteding, onderhands of openbaar welke aanbestedingsprocedures verlopen volgens het Aanbestedingsreglement werken 2005), waarbij van toepassing worden verklaard de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (UAV). De UAV regelen de contractuele verhoudingen tussen de gemeente en de aannemer. Met het van toepassing verklaren van de UAV wordt een bestek of aannemingsovereenkomst vereenvoudigd, doordat veel administratieve zaken in de bestektekst kunnen worden weggelaten, en wordt in juridisch opzicht de verhouding tussen de partijen sluitend geregeld. Bestekken en overeenkomsten zijn bij toepassing van de UAV meer uniform. Nadat het werk is gegund, is de gemeente verantwoordelijk voor de directievoering. Dit contracttype wordt vaak toegepast bij standaard werken.

4.1.2 Geïntegreerd contract (UAV-GC)

In gevallen van een Geïntegreerd contract (UAV-GC) wordt er door de gemeente op basis van een programma van eisen een werk in de markt gezet. Aannemers kunnen hierop inschrijven door het maken van een ontwerp. Na gunning worden de contractuele verhoudingen tussen gemeente en aannemer geregeld in een zgn. Design & Construct (geïntegreerd) contract, waarbij ook de UAV van toepassing zijn. Het verschil in contractueel opzicht is dat de aannemer in deze projecten een grotere verantwoordelijkheid draagt en daarmee ook een grotere aansprakelijkheid op hem rust, doordat zijn eigen ontwerp het uitgangspunt is en niet een door de gemeente gemaakt bestek.

De complicerende factor bij dit contracttype is dat er bij werken die zich hiervoor lenen inspraak moet worden georganiseerd en de resultaten daarvan een ontwerp wezenlijk kunnen beïnvloeden. De keuze voor dit contract vindt in alle gevallen plaats op initiatief van de gemeente en wordt gehanteerd bij werken die uniek of minder regulier zijn.

4.1.3 Open postenbestek

Binnen de overeenkomst met een open postenbestek wordt na opdrachtverlening op gezette tijden separate opdrachten verstrekt voor herstelwerkzaamheden. Deze contractvorm vindt plaats bij kleine werken die zich lenen voor bundeling.

4.1.4 Offerte

Tenslotte kan op basis van offerte (al dan niet meervoudig) opdracht worden verleend tot het uitvoeren van werken. Dit is een gebruikelijke contractsvorm bij zeer kleine incidentele werken.

4.2 Gebiedsontwikkeling

De tweede categorie projecten betreft de projecten rondom gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is een wijze van samenwerking van overheid, markt en samenleving, waarbij in een bepaald gebied functieverandering tot stand komt. Bijvoorbeeld bij de transformatie van oude stadsdelen (Slachthuisbuurt) of verouderde bedrijventerreinen (Waarderpolder) naar nieuwe woon- en werkgebieden, bij de omvorming van oude stationsgebieden (Spoorzone) naar kwalitatief hoogstaande openbare gebieden, bij de ontwikkeling van stedelijke uitleg waarin wonen en groen hand in hand moeten gaan of bij de transformatie van een landbouwgebied naar een natuur- of recreatiegebied.

Een proces van gebiedsontwikkeling start geregeld, omdat er in een gebied een ruimtelijke en/of maatschappelijke behoefte of urgentie bestaat. Dit is een optelsom van meerdere (vaak sterk uiteenlopende) problemen en kansen. Deze behoefte of urgentie is alleen in samenwerking tussen diverse actoren vanuit een gemeenschappelijke visie op te lossen. Uiteraard zijn er ook gebiedsontwikkelingsprojecten die deze ruimtelijke of maatschappelijke noodzaak niet kennen, maar slechts zijn ingegeven door de wens vanuit de markt tot projectontwikkeling.

Een gebiedsontwikkeling kan starten op initiatief van een private partij (ontwikkelaar), op initiatief van de gemeente of door een combinatie van beide. Een beoogde ontwikkeling en realisatie kan op initiatief van de gemeente plaatshebben, bijvoorbeeld omdat de gemeente eigenaar is van grond en gebouwen die nodig zijn om ruimtelijke en/of maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Maar ook zonder grondpositie initieert de gemeente transitie door het ontwikkelen van gebiedsvisies. De gemeente Haarlem is, mede als gevolg van het ontbreken van grondpositie in veel gevallen, gericht op een ondersteunend en stimulerend grondbeleid met een laag risicoprofiel. Zonder eigen grond betekent dit wel dat er beperkte gemeentelijke invloed is en het afhankelijk is van andere partijen of de gewenste ontwikkelingen ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. De gemeente heeft in dergelijke ontwikkelingen tot taak om het ruimtelijk kader te organiseren. In de uitvoering heeft de gemeente een regisserende functie. Het komt ook voor dat mede vanuit de provincie wordt geïnitieerd dat een bepaald gebied wordt ontwikkeld. Het bedrijventerrein de Waarderpolder is een voorbeeld waarbij de provincie een regionaal belang onderschrijft en om die reden het contact met de gemeente Haarlem zoekt.

In de verschillende fases van gebiedsontwikkeling kan de gemeente verschillende contracten aangaan met derde partijen. Het is mede afhankelijk van de ontwikkeling welke overeenkomsten aan de orde zijn. Binnen de gemeente Haarlem verloopt een proces van contractvorming in gebiedsontwikkelingen van start tot eind in grote lijnen als volgt.

4.2.1 Intentieovereenkomst

In de eerste fase van de ontwikkeling wordt in de regel tussen de gemeente en de private partij(en) een intentieovereenkomst gesloten, waarin de eerste intenties worden opgenomen zonder dat partijen elkaar over en weer kunnen houden aan afspraken. Er worden intenties vastgelegd over wie in dit stadium van de beoogde ontwikkeling bepaalde voorbereidende stappen onderneemt, welke termijnen daarbij gelden, voor wiens rekening kosten van voorbereidingen komen en op welke moment partijen, ieder voor zich, een besluit (kunnen) nemen over het al dan niet voortzetten van het proces. Juridisch gesproken is het zaak dat de intentieovereenkomst zo vrijblijvend mogelijk is opgesteld, zodanig dat als partijen er uiteindelijk niet uitkomen, zij zonder verrekening van gemaakte kosten en zonder verdere verplichtingen de overeenkomst kunnen ontbinden.

4.2.2 Realisatieovereenkomst

Indien de ontwikkeling daadwerkelijk gaat plaatsvinden, volgt een realisatieovereenkomst. Deze kan vooraf worden gegaan door een samenwerkingsovereenkomst, bijvoorbeeld omdat bepaalde onderzoeken dienen plaats te vinden voor de realisatie van het project. In de realisatieovereenkomst worden het ruimtelijk aspect en het kostenverhaal geregeld. De realisatieovereenkomst bevat concrete afspraken omtrent de uitvoering van de ontwikkeling. Er worden afspraken vastgelegd over verantwoordelijkheden en over de betaling van kosten. Afhankelijk van de ontwikkeling kan een gronduitgifte onderdeel vormen van de realisatieovereenkomst.

4.2.3 Overige overeenkomsten

Na het sluiten van de realisatieovereenkomst kunnen overige overeenkomsten worden gesloten, zoals (ver)koopovereenkomsten voor delen binnen het project.

Indien de ruimtelijke ontwikkeling toch geen doorgang vindt of tussentijds wordt afgebroken, moeten partijen uit elkaar gaan. Daarvoor kan een ontbindingsovereenkomst of vaststellingsovereenkomst worden opgesteld, waarin afspraken worden vastgelegd over de gevolgen van het afbreken van het project. In zo'n overeenkomst maken partijen afspraken over de kostenverdeling en afhankelijk van het project kan het zijn dat er grond terug geleverd moet worden.

Bevindingen met betrekking tot typen ruimtelijke projecten en hun contracttypen

Er kunnen twee typen ruimtelijke projecten worden onderscheiden:

1. projecten in de openbare ruimte
2. gebiedsontwikkelingsprojecten.

De volgende contracttypen kunnen worden onderscheiden:

Bij projecten in de openbare ruimte:

- RAW-bestek met directievoering
- Geïntegreerd contract (UAV-GC)
- Open postenbestek
- Offertetraject

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten:

- Intentieovereenkomst
- Realisatieovereenkomst (eventueel vooraf gegaan door samenwerkingsovereenkomst)
- Overige overeenkomsten.

5. Rechtmatigheidswaarborgen in het proces van contractvorming en contractbeheer

In dit hoofdstuk wordt beschreven aan welke normen moet worden voldaan, wil sprake zijn van een rechtmatig proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten. Hiervoor worden in paragrafen 5.1 tot en met 5.3 de belangrijkste regels benoemd die voortvloeien uit de wet- en regelgeving, de jurisprudentie en interne gemeentelijke regels. Vervolgens worden in paragraaf 5.4 de Haarlemse richtlijnen besproken die gelden voor de aanpak van fysieke projecten. Ter vergelijking met de Haarlemse richtlijnen worden in paragraaf 5.5 gehanteerde werkwijzen uit andere gemeenten beschreven, althans waar deze een aanvulling bieden ten opzichte van het Haarlemse beschreven proces van contractvorming. Uit het beschreven juridisch kader vloeien rechtmatigheidsnormen voort. Zij zijn als concreet en praktisch toepasbaar toetsingskader opgenomen in bijlage 1.

5.1 Wet-/regelgeving

In diverse wettelijke bepalingen zijn regels neergelegd, die een directe relatie hebben tot de contractvorming in ruimtelijke projecten.

Europese aanbestedingsrichtlijnen

Ingeval van ruimtelijke projecten, in het bijzonder de werken in de openbare ruimte, zijn allereerst van belang de Europese aanbestedingsrichtlijnen (verder uitgewerkt in nationale besluitvorming zoals het Besluit aanbestedingen overheidsopdrachten) met betrekking tot leveringen, diensten en in het bijzonder werken. Er zijn voorgeschreven aanbestedingsprocedures voor overheidsopdrachten met een contractwaarde boven een bepaald bedrag. Zo moet de gemeente openbare werken boven de €5 miljoen Europees openbaar aanbesteden. Onder dit bedrag is de gemeente in beginsel vrij om een aanbestedingsprocedure te kiezen en een eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid te voeren (zie verder paragraaf 5.3). Hierin komt overigens naar verwachting met ingang van 1 januari 2013 verandering als in Nederland de *Aanbestedingswet* van kracht wordt en ook onder de Europese richtlijnbedragen verplichte openbare aanbestedingsprocedures moeten worden gevoerd.³

Staatssteunregels

Naast de Europese aanbestedingsregels dient in ruimtelijke projecten, zeker waar sprake is van gebiedsontwikkeling en de gemeente met private partijen gezamenlijk optrekt, een controle te worden uitgevoerd op de naleving en juiste toepassing van de Europese staatssteunregels.⁴ Die controle houdt in dat voordat financiële middelen richting het project vloeien, duidelijk is of private ondernemingen op deze manier oneigenlijk worden bevoordeeld. Grond- en gebouwentransacties met ondernemingen (verkoop, aankoop, uitgifte in erfpacht of verhuur) moeten door middel van een openbare biedprocedure tot stand komen. Als dit niet mogelijk is, moet een onafhankelijke taxatie plaatshebben

³ Indien de gemeente ten onrechte een onderhandse gunning heeft gedaan, bestaat sinds 2010 de mogelijkheid voor benadeelde derden om op basis van de *Wet Implementatie Rechtsbeschermingsrichtlijnen Aanbesteden* (WIRA) hiertegen in beroep te gaan. Gevolg van een geslaagd beroep op de WIRA kan zijn dat de gemeente de gunning moet terugdraaien en alsnog (de juiste) Europese aanbestedingsprocedure moet voeren.

⁴ Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun (artikel 107, eerste lid van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie), wordt een aantal criteria gehanteerd. Er is sprake van staatsmiddelen die aan een onderneming worden verleend. (Een onderneming is een entiteit die economische activiteiten verricht.) Deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit). De maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio. De maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in Europa. Deze criteria zijn cumulatief. Er moet dus aan alle punten worden voldaan, anders is geen sprake van staatssteun. Het begrip staatssteun dient breed te worden opgevat. De vorm, de reden en het doel van de toegekende steun zijn niet van primair belang; de uitwerking daarvan op de concurrentie is vaak bepalend.

voordat de verkooponderhandelingen starten, om te bereiken dat een marktconforme prijs wordt betaald.

Burgerlijk Wetboek en de Gemeentewet

De gemeente kan gebruik maken van het privaatrecht, in casu overeenkomsten aangaan, omdat de gemeente een rechtspersoon is op grond van artikel 1 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De gemeente moet zich bij de contractvorming houden aan de bevoegdheidsverdeling zoals deze volgt uit de Gemeentewet. De bevoegdheid om te besluiten tot het aangaan van een overeenkomst behoort sinds de dualisering van het gemeentebestuur bij uitsluiting toe aan het college op grond van artikel 160, eerste lid aanhef en onder e van de Gemeentewet, waarbij de mogelijkheid bestaat om door middel van een voorhangprocedure de raad vooraf te vragen naar zijn wensen en bedenkingen met betrekking tot het voorgenomen contract. Deze zienswijzeprocedure is gebaseerd op artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet en is in Haarlem nader uitgewerkt in het Protocol Actieve Informatieplicht (zie hierna paragraaf 5.3).

Het college is bevoegd om zijn bevoegdheden te mandateren, dan wel binnen de ambtelijke organisatie, dan wel bestuurlijk aan een individueel collegelid (portefeuillehouder). Zelfs het verstrekken van mandaat aan een persoon die buiten de gemeentelijke organisatie werkzaam is, behoort tot de mogelijkheden. Het Mandateringsbesluit van de gemeente Haarlem geeft een overzicht van de (interne en externe) mandaten die op het punt van het aangaan van contracten zijn verstrekt (zie paragraaf 5.3).

Het daadwerkelijk ondertekenen van het contract is op grond van artikel 171 van de Gemeentewet een bevoegdheid van de burgemeester, die de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt. Hij mag deze vertegenwoordigingsbevoegdheid opdragen aan een derde (ambtelijk of bestuurlijk) door middel van het verstrekken van een volmacht. Ook de verstrekte volmachten zijn opgenomen in het Mandateringsbesluit van de gemeente Haarlem.

Vorbereidingsprocedures

In fysieke projecten is het zaak dat door middel van voorbereidingsprocedures (inspraak) zoveel mogelijk vooraf wordt geïnventariseerd en gecommuniceerd over het project. Op grond van de Inspraakverordening van de gemeente Haarlem⁵ vindt inspraak plaats met gebruikmaking van de in de *Algemene wet bestuursrecht* beschreven uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov). De uov is enerzijds gericht op een zorgvuldige bestuurlijke besluitvorming doordat de wensen en bedenkingen van burgers worden meegewogen op een moment dat er nog geen definitieve keuzes zijn gemaakt, anderzijds is inspraak een vorm van rechtsbescherming. Bezien vanuit deze beide doelen van de uov is het volgen van een inspraakprocedure dan ook van groot belang voor het draagvlak voor en welslagen van een ruimtelijk project. Het vormt in nagenoeg alle ruimtelijke projecten een onontbeerlijk onderdeel van het proces en de inbreng vanuit deze voorbereiding levert informatie op die bij het aangaan en sluiten van contracten met derde partijen relevant kan zijn. In die zin bestaat een link tussen een zorgvuldige voorbereiding van een fysiek project en de contractafspraken met aannemers of samenwerkingspartners.

⁵ Sinds 2011 hanteert de gemeente Haarlem het zogeheten Participatie- en Inspraakplan (PIP), hetgeen een kader vormt voor het adequaat betrekken van belanghebbenden bij besluit- of beleidsvormingstrajecten.

5.2 Jurisprudentie

In rechterlijke uitspraken, zowel nationaal als internationaal (bijvoorbeeld in het kader van Europeesrechtelijke regels) zijn normen ontwikkeld met betrekking tot de rechtmatigheid van contractvorming. Hieronder worden de in het kader van dit onderzoek meest relevante normen beschreven.⁶

Precontractuele binding

Ten aanzien van de precontractuele binding van een gemeente bestaat sinds het arrest in de zaak Plas/Valburg vaststaande jurisprudentie. Deze jurisprudentie komt er op neer dat de gemeente in verschillende stadia van de onderhandelingen die moeten leiden tot contractvorming een oplopende precontractuele binding aangaat. In de laatste stadia kan precontractuele binding gepaard gaan met het vergoeden van kosten of zelfs gedeelde omzet en winst aan de zijde van de wederpartij. In de praktijk betekent dit dat degenen die namens de gemeente betrokken zijn bij de onderhandelingen over contracten in ruimtelijke projecten hun mandaat helder maken naar de wederpartij, zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan. Het maken van een voorbehoud van bestuurlijke besluitvorming en het vastleggen van onderhandelingsresultaten zijn instrumenten om ongewenste en onbedoelde precontractuele binding te voorkomen.

Tweewegenleer (publiekrecht versus privaatrecht)

Een tweede norm die in de jurisprudentie is ontwikkeld betreft de zogenaamde tweewegenleer. Deze leer komt er op neer dat een gemeente bevoegd is in de uitoefening van zijn publiekrechtelijke taken gebruik te maken van het privaatrecht (in casu: overeenkomsten te sluiten), indien op deze wijze niet op een onaanvaardbare wijze doorkruising van het publiekrecht plaatsheeft. Doorkruising kan plaatshebben als wettelijk is bepaald dat de gemeente geen privaatrechtelijke weg tot zijn beschikking heeft of als de rechten van degenen die met de gemeente krijgen beter zijn gewaarborgd binnen het publiekrecht, bijvoorbeeld omdat daarbinnen een betere rechtsbescherming bestaat.

Voor de contractvorming bij ruimtelijke projecten is de tweewegenleer wat betreft de projecten in de openbare ruimte in feite niet relevant. De aanbesteding van openbare werken betreft het verstrekken van overheidsopdrachten en vallen als zodanig binnen het privaatrechtelijk domein. Bij de gebiedsontwikkeling kan het wel een rol spelen, omdat de gemeente ten behoeve van ruimtelijke en maatschappelijke noodzakelijke of gewenste transitie in plaats van of in combinatie met zijn publiekrechtelijke bevoegdheden (denk bijvoorbeeld aan de bevoegdheid om bestemmingsplannen vast te stellen en vergunningen af te geven) gebruik kan maken van bevoegdheden om contracten af te sluiten, eigendom te verwerven of af te staan of te participeren in privaatrechtelijke rechtspersonen (PPS constructies).

5.3 Interne gemeentelijke kaders

De beschreven wettelijke kaders en normen uit de jurisprudentie vinden hun verdere uitwerking in interne gemeentelijke kaders. In deze kaders geeft de gemeente aan hoe zij beleidsmatig invulling geeft aan de bij wet gegeven bevoegdheden.

⁶ In de jurisprudentie zijn (uiteeraard) meer normen geformuleerd en uitgewerkt. Zo is bepaald dat de gemeente als bijzondere partij ook in het privaatrechtelijke handelen gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de beginselen van zorgvuldigheid, gelijkheid, het verbod van willekeur en misbruik van bevoegdheid en gerechtvaardigd vertrouwen. Dit betekent in de praktijk dat aan de gemeente als contractspartij strengere eisen worden gesteld dan aan een private partij. Onder omstandigheden heeft dit tot gevolg van de contractsvrijheid van de gemeente voor een deel is ingeperkt, bijvoorbeeld de keuze van wederpartij of condities waaronder wordt gecontracteerd.

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Zoals hiervoor al is aangegeven, hanteert de gemeente Haarlem een gemeentelijke *inkoop- en aanbestedingsbeleid*. Dit beleid houdt in dat tot de Europese drempelbedragen voor overheidsopdrachten in beginsel vrijheid bestaat om een bepaalde aanbestedingsprocedure te kiezen, mits deze gemotiveerd wordt en boven een contractwaarde van €50.000 ook gemeld wordt op de gemeentelijke inkoopkalender. Wat betreft werken is vastgesteld dat wordt aangesloten bij het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2005) en gebruik wordt gemaakt van de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (UAV), van DNR 2005 of van de Algemene Inkoopvoorwaarden van de gemeente Haarlem van 2003. Voor de aanbesteding van werken is een procesbeschrijving opgesteld.

Mandateringsbesluit (in samenhang met de Budgethoudersregeling)

Andere gemeentelijke kaders met betrekking tot het contracteren zijn het al eerder genoemde Mandateringsbesluit, waarin – in samenhang met de gemeentelijke Budgethoudersregeling – is bepaald wie bevoegd is tot het aangaan van een contract en het uitgeven van het bijbehorende budget.

Protocol Actieve Informatieplicht

Het Protocol Actieve Informatieplicht is een gemeentelijke regel die moet worden betrokken bij de contractvorming. Indien een daarin benoemde zienswijzeprocedure ten aanzien van de raad moet worden gevoerd (bijvoorbeeld vanwege de hoogte van de contractwaarde of het onderwerp waarop het contract betrekking heeft), kan een contract niet reeds definitief worden aangegaan en moet deze interne voorhangprocedure in de bestuurlijke besluitvorming ook aan de wederpartij worden gemeld. In jurisprudentie is uitgemaakt dat het sluiten van een contract bij wijze van uitzondering afhankelijk kan worden gemaakt van de *toestemming* van de raad. Als dit aan de orde is, is een melding hiervan aan de wederpartij nog noodzakelijker om te voorkomen dat er onbedoeld (pre-)contractuele binding aan de zijde van de gemeente ontstaat.

Contractbeheer

Dossiers van ruimtelijke projecten worden in het gemeentelijke document management systeem Verseon in een aparte projectenstructuur geregistreerd en bewaakt. Daar zijn ook de contracten te vinden.⁷

⁷ In 2011-2012 is in de gemeentelijke organisatie als onderdeel van de verdere centralisering en professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie uitvoering gegeven aan contractbeheer. Dit houdt in dat in Verseon in een centrale contractenbank de volgende contracten worden geregistreerd en bewaakt:

- alle overeenkomsten die voortkomen uit Europese aanbestedingen. Hiertoe behoren ook overeenkomsten die in samenwerking met andere gemeenten tot stand zijn gekomen;
- alle overeenkomsten die voortkomen uit meervoudige of enkelvoudige offerteaanvragen, met een waarde boven €50.000, -;
- alle nadere overeenkomsten in het kader van raamovereenkomsten;
- overeenkomsten tussen de gemeente en aan de gemeente gelieerde (verbonden) organisaties.

Eenmalige aanschaffen/opdrachten en de projecten Wijkzaken/Stedelijke Projecten worden niet geregistreerd in deze centrale contractenbank. (Zo ook niet de contracten met betrekking tot de individuele externe inhuur en de huurovereenkomsten gebouwen.)

In 2012 zijn diverse keren uitvragen gedaan door Juridische Zaken aan de Hoofdafdelingen naar lopende contracten om te kunnen registreren in Verseon om zo te komen tot een volledig en actueel contractbeheer. Na deze inventarisatie is aan de Hoofdafdelingen een overzicht verstrekt van de lopende contracten zoals deze geregistreerd staan in Verseon met het verzoek om dit indien nodig te updaten en tevens om aan te geven welke acties (verlengen, beëindigen of aanbesteden/ offerteronde) worden genomen inzake de contracten die aflopen. Het betreffende overzicht is ook besproken in het Gemeentelijk Inkoopoverleg. Naar aanleiding hiervan zijn de reacties verwerkt in de contractenbank. Ook zijn in de accountgesprekken met de afdelingen het overzicht van de lopende contracten besproken. Maandelijks wordt het overzicht van de lopende contracten in het Gemeentelijk Inkoopoverleg besproken, waarbij de vertegenwoordigers van de

5.4 Richtlijnen projectmatig werken

Voor de aanpak van fysieke projecten in Haarlem, vanaf de initiatieffase tot de realisatie en de nazorg, heeft het college in 2004 richtlijnen vastgesteld. In de richtlijnen worden de principes van het projectmatig werken beschreven, een overzicht van de betrokkenen en verantwoordelijken in diverse fases en een overzicht van producten en besluitvormingsmomenten gegeven. De richtlijnen zijn in 2005 geactualiseerd, onder andere door de invoering van risicomanagement. In 2006 zijn hieraan toegevoegd de richtlijnen voor de 4 grote gebiedsgerichte fysieke programma's van Stedelijke Projecten. Deze richtlijnen zijn op dezelfde leest geschoeid.

Kern van de richtlijnen voor fysieke projecten vormt het projectmatig werken, volgens de methode van Twijnstra & Gudde. Een project start met een projectopdracht van het bestuur. In een projectopdracht wordt beschreven welk ruimtelijk project aan de orde is, het doel van het project, de kaders waarbinnen het project wordt uitgevoerd en welke activiteiten daarvoor noodzakelijk zijn, wie als projectmanager verantwoordelijk is namens de gemeente voor de voorbereidingen en de uitvoering van het project en eventueel welk krediet nodig is. De verantwoordelijke projectmanager stelt een stuurgroep en projectgroep samen. In deze projectorganisatie vindt de inzet van ambtelijke ondersteuning op verzoek van de projectmanager plaats, die geacht wordt de benodigde vakdisciplines vanuit de organisatie bij het project te betrekken.

Voor de projectmanager geldt, dat hij in alle fasen van het project (initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding, realisatie, nazorg) de verantwoordelijkheid draagt de relevante ambtelijke afdelingen, vakdisciplines en andere belanghebbenden bij het project te betrekken.

Wat betreft de beoogde juridische ondersteuning bij ruimtelijke projecten, in het bijzonder wat betreft de contractvorming, is in beginsel de afdeling Juridische Zaken van de gemeente betrokken. Juridische Zaken adviseert over verschillende scenario's en de daaraan verbonden juridische implicaties en risico's. Contracten worden door Juridische Zaken getoetst, soms ontworpen, aan de hand van standaard-overeenkomsten. Eventueel kan vanwege bijvoorbeeld zeer complexe of technische uitvoeringsaspecten van een project een beroep worden gedaan op externe juridische ondersteuning. Een verzoek daartoe verloopt via de afdeling Juridische Zaken, die hiervoor preferente leveranciers heeft gecontracteerd.

Aan de hand van beslisdocumenten en voortgangsrapportages worden op vastgestelde momenten door de opdrachtgever beslissingen genomen over de voortgang van het project. In alle projecten wordt tevens gewerkt met het principe van risicomanagement. Dit betekent dat gedurende de looptijd van een project een aantal (drie á vier) risicoanalyses plaatsvinden op grond waarvan beheersmaatregelen worden geformuleerd om de ingeschatte risico's zoveel mogelijk te elimineren.

De Haarlemse richtlijnen bevatten op het gebied van contractvorming (en contractbeheer) geen kaders. Voor zover het de inzet van de juridische discipline bevat wordt slechts beschreven dat de

hoofdafdelingen gevraagd wordt de voortgang te monitoren. Inmiddels zijn 228 contracten geregistreerd in de contractenbank. Juridische Zaken heeft nog steeds niet de indruk dat alle contracten inmiddels geregistreerd zijn. Daarom wordt, naast de uitvraag aan de Hoofdafdelingen, de inkoopkalender gecontroleerd op status van de projecten. Is een project afgerond dan wordt door Juridische Zaken het contract opgevraagd (wanneer de afdeling deze niet heeft toegezonden) en geregistreerd in Verseon. Ook wordt aan de hand van de verplichtingen/uitgaven gecheckt op mogelijke aanwezigheid van een contract. Dit alles om te komen tot een volledige en actuele contractenbank en contractbeheer.

projectopdracht een indicatie van de juridische haalbaarheid van het project geeft en een eerste planschadeanalyse wordt gegeven. In het projectteam participeert geen juridisch deskundige.⁸ Verder is in de definitiefase als product benoemd het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst in het kader van de financiële paragraaf van het programma van eisen.

Uit de richtlijnen kan niet worden afgeleid op welke momenten in een ruimtelijk project contracten aan de orde (kunnen) zijn, welke beheersmaatregelen op dat moment worden getroffen, noch welke toetsingscriteria worden gehanteerd.

Alhoewel bij de actualisatie van de Haarlemse richtlijnen voor fysieke projecten door het college is besloten om deze in principe elk jaar te actualiseren, is dit na 2005 niet meer gebeurd. De richtlijnen zijn inmiddels zeven jaar van kracht en in die zin reeds verouderd.

5.5 Voorbeelden uit andere gemeenten

Ter vergelijking met, maar meer nog als aanvulling op de Haarlemse richtlijnen op het gebied van ruimtelijke projecten, is een tweetal beschreven werkwijzen, te weten van de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, beoordeeld op kaders voor de contractvorming en het contractbeheer, in het bijzonder met betrekking tot ruimtelijke projecten.

5.5.1 Plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen gemeente Amsterdam

De Haarlemse richtlijnen voor fysieke projecten zijn blijkens de bestuurlijke stukken gebaseerd op het plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen (Plaberum) van de gemeente Amsterdam. Het Plaberum beschrijft het planproces, het bestuurlijke besluitvormingsproces en biedt per fase van het planproces een overzicht van de te leveren producten. Door de voortgang van het proces te koppelen aan bestuurlijke besluiten blijven de risico's beheersbaar. Bij elk besluit wordt bekeken of en hoe de volgende stap kan worden gezet. In het Plaberum worden de verschillende gemeentelijke trajecten beschreven: planvorming, het juridisch/planologische traject, contractvorming en besluitvorming. Het Plaberum is als systeem door meer gemeenten overgenomen.

Het Plaberum geeft aan op welke momenten in de projectaanpak contracten aan de orde (kunnen) zijn.

In de *strategiefase*, dat wil zeggen de fase waarin verkennend en inventariserend onderzoek (krachtenveld en risico's) wordt gedaan en globaal duidelijk wordt welke obstakels op de weg liggen (juridisch/planologisch, milieutechnisch, openbare ruimte, etc.), welke opgaven en oplossingen er zijn, wie partners zijn en hoe de financiering geregeld kan worden, is bepaald dat nog geen contract wordt gesloten.

In de *onderzoeksfase*, in welke fase nader onderzoek plaatsvindt naar de haalbaarheid en het verminderen van de risico's, worden eveneens geen contractuele bindingen aangegaan, tenzij een marktpartij al een grondpositie heeft. In dat geval kan in dit stadium met een marktpartij globaal worden vastgelegd hoe het project wordt georganiseerd en wie welke bijdrage levert aan de planvoorbereidingskosten. Dit kan in een intentieovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst. Indien geen sprake is van een grondpositie kan in deze fase worden gewerkt op basis van consultatie of met een afstandsverklaring.

⁸ In de richtlijnen van 2006 voor de fysieke programma's Stedelijke Ontwikkeling wordt vermeld dat de uitwerking van het programma, het bewaken van de samenhang en de inhoudelijke afstemming tussen de verschillende vakafdelingen plaatsvindt in het programmteam. Afhankelijk van het programma zijn hierin vertegenwoordigd: de programmamanager (voorzitter), een stedenbouwkundige, een planeconoom, een planoloog, een beleidsmedewerker van het bureau beleidsontwikkeling, de projectmanager water, een projectmanager verkeer, de sociaal regisseur en de stadsdeelcoördinator. In het projectteam is de juridische discipline niet vertegenwoordigd.

In de *programma- en ontwerpfase*, waar besluitvorming plaatsvindt over het programma en het stedenbouwkundige plan, alsmede de grondexploitatie en de financiële paragraaf als toetsingskader voor de uitvoering, wordt de contractvorming voorbereid in combinatie met de vraag naar de onderhandelingsinzet. Na vaststelling van deze fase kan de selectie van marktpartijen starten tenzij dat al in de onderzoeksfase is gebeurd omdat er een marktpartij was met een grondpositie. De ambtelijke opdrachtgever is verantwoordelijk voor het selectieproces maar is verplicht af te stemmen met het Ontwikkelingsbedrijf van de Gemeente Amsterdam (OGA). OGA levert een advies binnen 2 weken. De uitkomst van het selectieproces moet de ambtelijke opdrachtgever melden aan het OGA.

Het daadwerkelijk aangaan van contracten vindt plaats in de *uitvoeringsfase*. In deze fase worden één of meerdere bouwvelopovereenkomsten en/of erfpachtovereenkomsten afgesloten. De bouwplannen worden (door de markt) ontwikkeld en het ontwerp van de openbare ruimte en een beheerplan voor de openbare ruimte worden gemaakt. Dit is de fase van verwerven en onteigenen. Verder worden werkzaamheden in gang gezet die gericht zijn op de voorbereiding van de uitvoering, zoals beschikken over vergunningaanvragen, bestekken, aanbesteding en bouwrijp maken. In de loop van deze fase worden verschillende besluiten genomen. Deze fase wordt afgesloten met de feitelijke uitvoering.

Het Plaberum biedt op het punt van fasering en de daarin genoemde contractmomenten een duidelijke meerwaarde ten opzichte van de Haarlemse richtlijnen.

5.5.2 De Rotterdamse standaard voor projectmatig werken

Een ander voorbeeld vormt de Rotterdamse standaard voor projectmatig werken. De Rotterdamse Standaard reikt vanuit het oogpunt van risicomanagement en juridische borging een juridische standaard aan waarin bij elke fase van een project is aangegeven aan welke juridische aspecten gedacht moet worden en bij welk loket daarvoor kan worden aangeklopt. De Juridische Standaard is bedoeld om de projectmanager in staat te stellen om zijn juridische projectbeheersing te organiseren. Het thema 'juridische borging' binnen de Rotterdamse standaard beschrijft het systeem van juridische kwaliteitszorg bij projecten. Dit systeem steunt op vier pijlers, te weten: (1) de juridische functie, (2) de werkprocessen, (3) de regelingen en voorzieningen en (4) de juridische procedures.

Het standaard juridisch proces ziet er als volgt uit.

- Stap 1: de projectmanager analyseert aan het begin van elke projectfase welke juridische aspecten/producten er in die fase zitten; dit doet hij op basis van de Juridische Standaard. Voor de grote projecten kan hij zich laten adviseren door een jurist (juridische adviesfunctie).
- Stap 2: de projectmanager stelt zijn vraag bij het juiste juridische loket (zoals gedefinieerd in de Juridische Standaard).
- Stap 3: de projectmanager en jurist stellen gezamenlijk de probleemstelling op.
- Stap 4: de jurist beoordeelt of hij in staat is om juridisch advies te formuleren of dat dit extern dient te gebeuren (inhuur in samenspraak met Juridische Diensten). Hierbij wordt naar eigen expertise maar ook naar de politieke gevoeligheden gekeken.
- Stap 5: de jurist (eventueel samen met externe) geeft advies.
- Stap 6: de projectmanager beoordeelt de bruikbaarheid van het advies met drie opties: hij volgt het advies met voorkeursoptie op; hij kiest een in het advies genoemde andere optie en motiveert dit; hij wijkt af van het advies (inclusief opties). In dit geval is een second opinion verplicht.

In de Rotterdamse standaard wordt beschreven dat (a) een goed functionerend systeem van juridische kwaliteitszorg bij projecten ertoe moet bijdragen dat: bewuster en beter wordt omgegaan met de juridische aspecten en hiervoor tijdig de goede maatregelen worden genomen; (b) duidelijk is welke loketten er voor de verschillende juridische aspecten en een goed georganiseerde dienstverlening

zijn; (c) hiermee projecten juridisch beter ‘gezekerd’ zijn, zodat er vanuit juridisch oogpunt geen (of een bewust beperkt) risico wordt gelopen.

Wat betreft de contractvorming en het contractbeheer is voorgeschreven dat modelcontracten worden gehanteerd, een gedegen onderzoek naar contractvormen wordt uitgevoerd en een regievorming op aangegane contracten plaatsheeft.

Wat opvalt bij beide gemeenten is dat de voorfase van een project, waarbij het project start en de projectaanpak wordt gedefinieerd, een zwaargewicht vormt wat betreft de contractvorming. In deze voorfase moet een groot aantal vragen op juridisch gebied zijn beantwoord, om in de erop volgende fasen gewaarborgd te zijn van een voldoende rechtmatig proces. De juridische discipline dient om die reden juist al in de voorfase ingezet te worden.

Bevindingen met betrekking tot de waarborging van de rechtmatigheid in het proces van contractvorming en contractbeheer:

1. In diverse wettelijke bepalingen en jurisprudentie zijn regels neergelegd die een directe relatie hebben met betrekking tot de contractvorming in ruimtelijke projecten.
2. Interne gemeentelijke kaders zoals het inkoop- en aanbestedingsbeleid vormen de lokale vertaalslag van de bij wet en jurisprudentie gestelde regels.
3. Er zijn interne richtlijnen voor het projectmatig werken. Deze bevatten evenwel geen kaders of rechtmatigheidswaarborgen voor contractvorming/contractbeheer.
4. Richtlijnen die worden gehanteerd bij andere gemeenten, bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam, bevatten deze kaders en waarborgen wel.
5. In de verschillende fasen van een ruimtelijk project vormt de voorfase, dat wil zeggen de startfase van het project, een zwaartepunt wat betreft het inbouwen van rechtmatigheidswaarborgen, in het bijzonder ten behoeve van de contractvorming.

6. Beoordeling van toetsdossiers ruimtelijke projecten

Ter toetsing aan de in hoofdstuk 5 beschreven rechtmatigheidswaarborgen in het proces van contractvorming en contractbeheer is een vijftal ruimtelijke projecten onderzocht. Er zijn vier projecten in de openbare ruimte beoordeeld. Van het contracttype RAW-bestek met directievoering is eerst een groot werk beoordeeld en vervolgens een klein werk. Verder is een project van het contracttype geïntegreerd contract (Design & Construct) en een project met een open postenbestek getoetst. Ten aanzien van de gebiedsontwikkeling is vanwege de omvang één project ter toetsing bekeken. De bevindingen zijn zoveel mogelijk opgesplitst in de vier fasen met betrekking tot de contractvorming en het contractbeheer namelijk: de voorfase (start), de fase van onderhandeling, de sluitingsfase (daadwerkelijk aangaan van het contract) en de nafase (het contractbeheer). Het toetsingskader dat is gebruikt is opgenomen in bijlage 1.

6.1 Herinrichting Spaarndamseweg

Als toetsdossier van een groot werk waarbij aan de hand van een RAW bestek wordt aanbesteed en gegund, is gekozen voor de herinrichting van de Spaarndamseweg tussen Kloppersingel (Prinsenbrug) en Waarderbrug (projectnr. 2010115176).

Inleiding

De afgelopen jaren is grootschalig geïnvesteerd om Haarlem Noord en de Waarderpolder beter bereikbaar te maken. Zo is de Waarderweg opnieuw ingericht en is de nieuwe Schoterbrug gebouwd. Omdat de Spaarndamseweg nu minder werd belast, werd het tijd het achterstallige slechte onderhoud aan te pakken. Op die manier ontstond het initiatief voor het project Herinrichten Spaarndamseweg. Doelstelling van het project is te komen tot een nieuw ingerichte Spaarndamseweg die, voor de komende 20 jaar, zo goed mogelijk voldoet aan de eisen van gebruikers en beheerders. Het project is als bijzonder complex betiteld vanwege de meerdere ruimtelijke, milieutechnische, civieltechnische en verkeerskundige ontwikkelingen die ieder hun eigen impact op de openbare ruimte hebben. Deze ontwikkelingen hebben dan ook een duidelijke projectafbakening gevergd van de herinrichting ten opzichte van de andere ontwikkelingen zoals bouwontwikkelingen, bodemsaneringen en waterrecreatie. Daarnaast zijn bij de herinrichting veel belanghebbenden geïdentificeerd zoals bewoners en ondernemers, de fietsersbond, de provincie Noord-Holland, het Hoogeheemraadschap Rijnland en de nutsbedrijven.

Voorfase

Aan het project ligt een tweetal projectopdrachten ten grondslag. De eerste van januari 2010 betreft de voorbereidingsfase waarin de keuze is vastgelegd voor een traditioneel RAW-bestek. Gelet op de aanneemsom is conform het aanbestedingsbeleid een Europese procedure gevoerd. Het betreft hier een nationale openbare aanbestedingsprocedure overeenkomstig het Aanbestedingsreglement Werken 2005. Voor de herinrichting van de Spaarndamseweg is geen specifiek Programma van eisen opgesteld. De tweede projectopdracht van oktober 2010 betreft de vervolprojectopdracht voor de realisatie en nazorg. Opvallend in beide projectopdrachten is dat de juridische discipline niet is aangehaakt.

Voor het traject tussen de Prinsen- en de Waarderbrug is in 2009, voor de realisering van fietspaden, een BDU-subsidie aangevraagd bij de Provincie Noord-Holland. De subsidieaanvraag is de oorzaak van de 'deadline' om voor 1 november de aanbesteding inclusief gunning te hebben afgerond. Gedurende de uitvoering van het werk ontstond onduidelijkheid over het verkrijgen van de subsidie. Uiteindelijk is subsidie voor het project verkregen. Voor de uitvoering van het project is een budget van €4.727.671 geraamd (exclusief subsidie).

In de projectopdracht zijn enkele risico's geïdentificeerd. Het belangrijkste risico is het niet halen van de gunningdatum. Ook is onvoldoende interne capaciteit voor het project beschikbaar. Tevens is benoemd dat de scope van het project potentieel risicovol is. Er zijn geen expliciete juridische risico's benoemd, ook niet op het vlak van de contractvorming.

Onderhandeling

Bij een formele aanbesteding welke resulteert in gunning op laagste prijs is geen ruimte voor onderhandeling voorafgaand aan het contract. Deze onderhandeling heeft dan ook niet plaatsgehad.

Sluiten van het contract

In september 2010 is het bestek aanbesteed en volgens planning is de uitvoering in oktober 2010 gegund aan de laagste bidder KWS tegen een inschrijving van €2.272.000 exclusief BTW.

Vervolg

In de risicoanalyses van het projectteam die gedurende de uitvoering zijn gemaakt, zijn verschillende incidenten genoemd, welke ook zijn uitgemond in juridische procedures. Deze procedures houden in die zin verband met de initiële contractvorming, dat zij voortvloeien uit het feit dat geen uniforme voorbereidingsprocedure (uvo) is gevoerd en eventuele bezwaren van omwonenden en in de directe omgeving gevestigde bedrijven niet vooraf zijn geïnventariseerd en meegenomen in de projectaanpak. Omwonenden van de Spaarndamseweg hebben bezwaarprocedures aangespannen, een benzinestation startte een procedure over de locatie van een vulpunt en er is beroep gedaan door ondernemers op nadeelcompensatie vanwege gedeelde omzet. Zeker dit laatste heeft geleid tot forse vertraging in de uitvoering van het project en zelfs tot tijdelijke stillegging van het werk.

Op 1 februari 2010 heeft voor de ondernemers aan de Spaarndamseweg een informatieavond plaatsgevonden. De ondernemers hadden grote moeite met het feit dat gedurende oktober 2011 t/m maart 2012 het verkeer zou worden omgeleid. De Vomar meldt kort daarna, via haar advocaat, een omzetsderving van €10 miljoen in te schatten. De ondernemers zijn uiteindelijk tegemoet gekomen door gedurende de periode 15 november tot en met 15 januari geen werkzaamheden uit te voeren. De aannemer kon hiermee akkoord gaan door het, gedurende deze periode, aanbieden van een compensatiewerk: het nog aan te besteden werk Herstraten Haarlem Noord ter waarde van €416.000.

Er zijn veel ambtelijke uren besteed aan het afhandelen van deze procedures. Ook zijn er oplossingen voor de door de ondernemers aangedragen problemen bedacht die niet binnen het contract met de uitvoerend aannemer waren gedekt. Nu het werk zijn eindpunt qua uitvoering heeft bereikt, is het de vraag welke claim tot nadeelcompensatie daadwerkelijk boven het hoofd van de gemeente hangt.

Kort samengevat kan worden geconcludeerd dat toen de uitvoering van het project begon en gaande was, zich problemen voordeden die bij de start van het project niet waren ingecalculeerd. Hierdoor moest tijdens de uitvoeringsfase veel tijd en energie worden gestoken in het beslechten van geschillen, terwijl de aandacht en energie in de uitvoering zelf moest worden gestoken.

Contractbeheer

Het beheer van contracten is in handen van de projectsecretaris. De contracten in ruimtelijke projecten worden in Verseon in de projectstructuur van Stedelijke projecten opgeslagen. Het definitieve contract is niet bij de stukken in Verseon aangetroffen.

Bevindingen met betrekking tot het toetsdossier Spaarndamseweg:

1. In het projectteam was de juridische discipline niet vertegenwoordigd.
2. Een toekomstgerichte risicoanalyse, waarbij juridische risico's zijn geïnventariseerd, is niet in Verseon aangetroffen. Het risico op eventuele nadeelcompensatieclaims is niet vooraf benoemd.
3. Er hebben zich, als gevolg van het niet volgen van een inspraakprocedure, incidenten gedurende de uitvoering van het project voorgedaan, die hebben geresulteerd in gerechtelijke procedures, oponthoud en stillegging van het werk alsmede een aangezegde claim tot betaling van nadeelcompensatie.
4. De inzet van een juridisch adviseur is eerst op het moment dat zich urgente problemen voordeden gevraagd.
5. De aannemer heeft vervangende werkzaamheden elders in de gemeente verricht, gedurende het oponthoud in het werk.
6. Het definitieve contract is niet in Verseon aangetroffen.

6.2 Herprofilering Bastiaans- en Dunklerstraat

Als toetsdossier voor een klein werk met RAW bestek is gekozen voor de herprofilering van de Bastiaans- en Dunklerstraat (projectnr. 2010114053).

Inleiding

De aanleiding voor dit werk vormde de noodzaak om het zuidelijk deel van de Bastiaans- en Dunklerstraat opnieuw in te richten, nadat het noordelijk deel al eerder was aangepakt (nieuwe bestrating e.d.). Dit zuidelijk deel had erg te lijden gehad van de nieuwbouwwerkzaamheden ten noorden van de Julius Röntgenstraat, waardoor er opnieuw bestraat moest worden. Het werk is om deze reden geprogrammeerd in het MJP 2010-2014. In een nieuwe inrichting van het zuidelijk deel kon het parkeren op de stoep worden voorkomen. Het werk omvatte het rooien en opnieuw planten van bomen, het verplaatsen van lichtmasten, herbestrating, het plaatsen van ondergrondse afvalcontainers en een klein stukje drainage.

Voorfase

Vanaf de start heeft een projectteam het werk begeleid, met onder andere een projectmanager, een werkvoorbereider, directievoerder en iemand die verantwoordelijk is voor het ruimtelijk ontwerp. De juridische discipline was niet in het projectteam vertegenwoordigd.

Aan het werk ligt een projectopdracht ten grondslag, waarbij Wijkzaken de ambtelijk opdrachtgever is en Stedelijke Projecten als opdrachtnemer fungeert. In afwijking van de projectopdracht, waarbij is gekozen voor een openbare aanbestedingsprocedure, is het werk in juni 2011 meervoudig onderhands in de markt gezet (overeenkomstig het ARW 2005, hoofdstuk 7). Dit houdt in dat een aantal aannemers is aangeschreven om in te schrijven op een door de gemeente opgesteld bestek (traditioneel RAW bestek). De gekozen aanbestedingsprocedure is, alhoewel afwijkend van de projectopdracht, conform het aanbestedingsbeleid uitgevoerd, gelet op de begrote aanneemsom (minder dan €200.000).

Onderhandeling

Bij een formele aanbesteding welke resulteert in gunning op laagste prijs is geen ruimte voor onderhandeling voorafgaand aan het contract. Deze onderhandeling heeft dan ook niet plaatsgehad.

Sluiten van het contract

Het werk is in juli 2011 gegund. Daarbij is gecontracteerd onder de standaard contractvoorwaarden met toepassing van de UAV.

Vervolg

Het project heeft vanaf de start te kampen gehad met vertraging. Vertraging is opgelopen omdat het college het project nog niet had vrijgegeven. Ook bestond er discussie over het al dan niet vervangen van de lichtmasten en het starten met het werk voor of na de zomervakantie. Daar kwam bij dat het eerste ontwerp niet in de smaak viel bij de bewoners en tijdens de realisatie bleek dat het ontwerp technisch niet realiseerbaar was waarvoor een praktische oplossing moest worden gezocht. Tevens kampte het projectteam met capaciteitstekort, hetgeen ook tot vertraging in het project heeft geleid. Tenslotte liep de planning uit door onvoorziene werkzaamheden van Liander. Als vervangende werkzaamheden is de aannemer, aan wie het werk was gegund, verder gegaan met werkzaamheden in de Meester Lottelaan. Als gevolg van de vorstperiode zijn die werkzaamheden uitgelopen. Waar de werkzaamheden in de Bastiaans- en Dunklerstraat beoogd na de zomervakantie van 2011 zouden worden uitgevoerd, heeft dit pas plaatsgehad in het eerste kwartaal van 2012 en kon het werk eind mei 2012 gereed worden gemeld.

Als gevolg van de vorst zijn meer uren aan VTU gemaakt. Ondanks dat en de vertragingen is binnen het budget ter grootte van €263.500 gebleven. De begroting was echter voor 2011 geprojecteerd, terwijl realisatie in 2012 plaatsvond.

Contractbeheer

De aanbestedingsstukken, waaronder het gesloten contract, zijn opgeslagen in de projectenstructuur in Verseon.

Bevindingen met betrekking tot het toetsdossier Bastiaans- en Dunklerstraat:

1. In het projectteam was de juridische discipline niet vertegenwoordigd.
2. Uit de dossierstukken is niet op te maken of er gebruik is gemaakt van juridisch advies in het project.
3. Het ontwerp voor de herprofilering van de straten bleek tijdens de realisatiefase feitelijk niet uitvoerbaar. Als gevolg hiervan moest een praktische oplossing worden gezocht en heeft de uitvoering van het werk vertraging ondervonden.
4. De aannemer heeft vervangende werkzaamheden elders in de gemeente verricht gedurende de periode van oponthoud in het werk.
5. Het contract is gearchiveerd in Verseon.

6.3 Restauratie Melkbrug

Als toetsdossier is gekozen voor de restauratie van de Melkbrug (projectnr. 2010115083).

Inleiding

Het betreft hier een uit 1886 daterende ongelijkarmige draaibrug met, sinds 1999, de status van beschermd rijksmonument. In 2006 had het college besloten tot de restauratie van de brug (de raad heeft aansluitend ook een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld). De brug was in slechte conditie en niet langer geschikt voor gemotoriseerd verkeer. In 2009 is besloten de aanbesteding en realisatie

van de restauratie van de Melkbrug te versnellen, nu de staat dermate slecht was dat deze ook niet langer veilig was voor fiets- en voetgangersverkeer. Daarbij is ervoor gekozen de realisatie samen te laten vallen met de renovatie van de sluis in Spaarndam (19 oktober 2009 – 17 april 2010). De gelijktijdige uitvoering leidde tot een beperktere verstoring van het scheepvaartverkeer.

Voorfase

Het project is gestart op basis van een projectopdracht van juni 2009. Er is een bestuurlijk verantwoordelijke in de persoon van de wethouder benoemd. Ambtelijk opdrachtgever was Wijkzaken, Stedelijke Projecten opdrachtnemer. Het project is begeleid door een projectteam waarin ook een juridisch adviseur vertegenwoordigd was.

In de definitiefase van het project (juni 2009) is benoemd dat in verband met het open budget voor de brug, het noodzakelijk is het contract over aanbesteden en bestekken goed te dichten tegen overschrijdingen. Verder werd beschreven dat de juridische risico's rondom de contractvorming nog onvoldoende benoemd waren. Hiervoor werd geadviseerd te zijner tijd de interne of externe jurist te raadplegen. Uit de archivering is niet gebleken dat dit daadwerkelijk gebeurd is. Er is geen analyse aangetroffen over verwachtingen met betrekking tot juridische risico's.

Het programma van eisen voor het werk is, vanwege hun specifieke kennis, opgesteld door het ingenieursbureau van de gemeente Amsterdam (IBA).

Onderhandeling

Het project is in september 2009 onderhands aanbesteed en gegund als een zogenaamd engineering & construct overeenkomst. Een plan van aanpak opgesteld door de inschrijver maakte onderdeel uit van de inschrijving. Hierin wordt al een voorbehoud gemaakt op de te verstrekken garantie. De inschrijver identificeert, zoals de UAV stelt, een tiental risico's. Deze risico's worden niet gekwantificeerd. In het archief zijn wel officiële aanbestedingsdocumenten aangetroffen maar is niets gedocumenteerd over het onderhandelingsproces.

Sluiten van het contract

Met de aannemer is een Design & Construct overeenkomst (D&C) gesloten. De UAV zijn op dit geïntegreerd contract van toepassing verklaard (UAV-GC). Voor deze procedure was een ontheffing van het gemeentelijk aanbestedingsteam noodzakelijk.

Vervolg

In februari 2010 is aan het college gerapporteerd over vertragingen in het project. Restauratie zou na gunning van de opdracht binnen een halfjaar plaatshebben, waardoor de brug medio april 2010 weer teruggeplaatst zou kunnen worden, uitgaande van een restauratie van 30%. Na demontage, transport en inspectie van de brug bleek de roest echter dieper te zitten dan oorspronkelijk verwacht en bleek een 85% restauratie nodig. Het college heeft vanwege de monumentenstatus van de Melkbrug gekozen voor een aangepaste restauratiemethode en een uitloop van het werk tot oktober 2010. De meerwerkzaamheden die nodig waren konden binnen het reeds aangegane D&C contract worden uitgevoerd, tegen een vaste meerwerkprijs. Het gevolg van deze tegenvaller was wel dat de aannemer geen onvoorwaardelijke garantie meer kon afgeven op het geheel voor de levensduur van 50 jaar. In de eerder afgegeven garantie zouden beperkingen en uitsluitingen opgenomen worden.

Contractbeheer

Een definitieve versie van de Design & Construct overeenkomst is aangetroffen maar het door partijen ondertekende exemplaar ontbreekt.⁹

Bevindingen met betrekking tot het toetsdossier Melkbrug:

1. Formeel is de juridische discipline betrokken bij het project. Dit is echter alleen genoemd in de projectopdracht. Er is daarna van geen enkele juridische bijdrage gebleken.
2. Na de sluiting van het contract bleek een aangepaste restauratiemethode noodzakelijk. Het werk is hierdoor uitgelopen in tijd en geld. De onvoorwaardelijke garantie voor de levensduur van 50 jaar werd door de aannemer beperkt.
3. De meerwerkzaamheden zijn binnen het contract uitgevoerd, tegen een vaste meerwerkprijs.
4. Een getekende versie van het contract ontbreekt.

6.4 Klein onderhoud asfalt

Als toetsdossier is gekozen voor de overeenkomst met open posten ter zake kleinschalig asfaltherstel (besteknr. 2010/83393).

Inleiding

De aanleiding tot het starten van het project is de onderhoudstoestand van asfaltwegen in Haarlem, die door asfalteren op een gewenst (of beter) niveau moet worden gebracht.

Op 16 februari 2010 heeft het college het Meerjarenprogramma 2010-2013 goedgekeurd, waarvan het klein onderhoud asfalt onderdeel vormt en hiermee zijn financiering/dekking heeft gekregen.

Voorfase

Aan dit project ligt een projectopdracht genaamd Vervolg Projectopdracht Klein onderhoud asfalt 2010 d.d. 13 juli 2010, Project ID 1606 ten grondslag en daarbij behorende budgetraming (deze is niet bij de stukken aangetroffen). Er zijn in 2011 en 2012 vervolg projectopdrachten verstrekt.

De programmamaker van de afdeling Programma's van de hoofdafdeling Wijkzaken was opdrachtgever voor dit project. De projectmanager van de hoofdafdeling Stedelijke Projecten was eindverantwoordelijk opdrachtnemer voor het project. De projectmanager heeft de projectgroep aangestuurd die afgezien van hemzelf bestond uit een directievoerder, een projectsecretaris en een toezichthouder. Er is geen sprake geweest van vertegenwoordiging vanuit de juridische discipline.

Het bestek is in april 2010 volgens een openbare Europese aanbestedingsprocedure in de markt gezet. Op het werk zijn de Standaard RAW Bepalingen van 2005 van toepassing verklaard.

Onderhandeling

Bij een formele aanbesteding welke resulteert in gunning op laagste prijs is geen ruimte voor onderhandeling voorafgaand aan het contract. Deze onderhandeling heeft dan ook niet plaatsgevonden.

⁹ Globaal genomen worden ook andere belangrijke documenten tijdens de opdrachtuitvoering gearchiveerd. Zo zijn -voor de UAV kenmerkende- (product)toetsen aangetroffen, afwijkingsrapporten en een voorstel tot wijziging van de overeenkomst.

Sluiten van het contract

In juni 2010 is het werk gegund aan de inschrijver met de laagste prijs. De overeenkomst heeft vanaf opdrachtverlening een looptijd meegekregen tot 31 december 2010 met de mogelijkheid van verlenging van maximaal twee keer voor de periode van één jaar. Van deze verlengingsmogelijkheden is ook daadwerkelijk gebruik gemaakt.

Vervolg

In de voortgangsrapportages is vanaf aanvang aangegeven dat een aandachtspunt is de wijze van aanleveren van de inventarisatielijst vanuit de opdrachtgever. De gebrekkige wijze van aanlevering leidt tot stagnatie van de uitvoering van de werkzaamheden, waardoor een kans ontstaat dat niet kan worden voldaan aan de contractuele verplichtingen met de aannemer, te weten de besteksverplichting richting de aannemer wat betreft het kenbaar maken van de hoeveelheid uit te voeren werkzaamheden.

Contractbeheer

De aanbestedingsstukken, waaronder het contract, zijn opgeslagen in de projectenstructuur van Verseon.¹⁰

Bevindingen met betrekking tot het toetsdossier klein asphalt:

1. In het projectteam was de juridische discipline niet vertegenwoordigd.
2. Uit de dossierstukken is niet op te maken of er gebruik is gemaakt van juridisch advies in het project.
3. Het contract is gearhiveerd in Verseon.

6.5 Ontwikkeling Ripperda

Als toetsdossier is gekozen voor het project Ripperda.

Inleiding

De Ripperdakazerne werd - ruim een eeuw geleden - aangelegd in toen nog grotendeels open land. In de loop van de vorige eeuw werd de kazerne steeds meer omsloten door stedelijke functies. Eind jaren tachtig werd de militaire functie van het terrein beëindigd en werd besloten het terrein - in hoofdzaak - een woonfunctie te geven. Het terrein van circa 7 ha was op dat moment integraal eigendom van de gemeente Haarlem. De binnenstedelijke ligging bood unieke kansen voor het versterken van een aantal functies zoals wonen, werken, recreëren en het voorzien in de behoefte aan parkeerfuncties voor zowel het plan als voor het aangrenzend stadsdeel. Er werd besloten om in ieder geval het unieke hoofdgebouw te bewaren en dit mede in de planontwikkeling te betrekken.

Het programma voor het totale terrein zag er - qua hoofdzaken - als volgt uit:

- een verpleeghuis met ca. 80 sociale huurwoningen
- circa 200 koopwoningen;
- 6 standplaatsen woonwagens op 1.200 m² daarvoor aan te wijzen grond;

¹⁰ Per 31 december 2012 loopt de overeenkomst af. Om die reden is op 4 september 2012 aan de ambtelijk opdrachtgever geadviseerd om door middel van een enkelvoudige onderhandse aanbesteding het werk voort te zetten met de huidige opdrachtnemer. Hiervoor wordt een bestek voor een nieuwe overeenkomst gemaakt.

- een ondergrondse parkeergarage met 850 parkeerplaatsen waarbinnen ook de parkeerplaatsen ten behoeve van de te ontwikkelen woningen en andere functies ruimte moesten krijgen;
- mogelijke kantoorfuncties op de begane grond van het in ieder geval te
- handhaven hoofdgebouw.

Gegeven het feit dat de gemeente eigenaar/exploitant van de te realiseren ondergrondse parkeergarage wilde worden, is de bouw van deze parkeergarage afzonderlijk Europees aanbesteed. Ten behoeve van de noodzakelijke afbakening van dit toetsdossier is de aanbesteding van de parkeergarage in dit onderzoek niet verder onderzocht.

Voorfase

De projectorganisatie is verdeeld in een stuurgroep, projectgroep, een coördinatieteam en een kwaliteitsteam. Het totale project is opgeknipt in drie fasen:

- fase 1 Initiatief- en definitiefase: deze eindigt na de programma's van eisen voor de betreffende deelprojecten;
- fase 2 Ontwerp- en planvoorbereidingsfase: deze eindigt na de aanbesteding;
- fase 3 Realisatiefase: deze eindigt bij de oplevering, overdracht en evaluatie.

De rollen per groep of team verschillen per fase.

De stuurgroep is geformeerd uit afgevaardigden van de gemeente en de ontwikkelaars Slokker vastgoed BV, de Hollandse Maatschappij voor Vastgoedontwikkeling, de Woonmaatschappij (nu Ymere) en Stichting Hervormde Diakonale Huizen (ten behoeve van verpleeghuis Overspaarne). Globaal genomen is de stuurgroep belast met de verantwoordelijkheid voor de aansturing en de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming. Tijdens de eerste fase behoort ook het vastleggen van de beleidsuitgangspunten en kaders ten behoeve van de programma's van eisen tot de verantwoordelijkheden.

In de projectgroep zijn ambtenaren van alle betrokken afdelingen vertegenwoordigd, alsmede de winkeliersvereniging Cronjé en alle betrokken wijkraden. De projectgroep stuurt in de tweede fase de ontwerpteams aan en beoordeelt de deelproducten op de geformuleerde uitgangspunten. Het coördinatieteam coördineert de werkzaamheden tussen de gemeente Haarlem en de ontwikkelingscombinatie. Dit wordt later het projectleidersoverleg die de verschillende deelprojecten onderling afstemmen. Tot de taken behoren ook het afstemmen van financiële en budgettaire uitgangspunten.

Het kwaliteitsteam bestaat uit de stadsarchitect, de projectleider en diverse architecten. In de eerste fase vervulden zij een cruciale rol in het concretiseren van de stedenbouwkundige, architectonische en ruimtelijke visie. Later werd dit een meer toetsende rol.

Vanaf de tweede fase ontstaat het architectenoverleg en de diverse ontwerpteams (project Openbare ruimte, project Reconstructie, project Parkeergarage, project Definitief stedenbouwkundig plan, project Sanering, sloop bouwrijp maken, project Grondexploitatie/contracten, project Overspaarne, project Verbouw en nieuwbouw, project Bestemmingsplan en project Communicatie).

De naamgeving van het project Grondexploitatie/contracten suggereert een juridische component, maar dat is niet geval. Het project heeft als doel het beheersen van de financiële kaders van het Ripperda project. Concrete taken zijn: het opstellen van de grondexploitatie, toetsen begrotingen deelprojecten, opstellen van de realisatieovereenkomst, beoordelen van het haalbaarheidsonderzoek, grondaankoop en gronduitgifte. Juridische aandachtspunten komen, wat betreft de aanvraag bouwvergunningen, aan de orde bij het project Verbouw en nieuwbouw en, wat betreft het wijzigen

van het bestemmingplan, in het project Bestemmingsplan. In dit laatste project zijn de taken het begeleiden procedures ten behoeve van bestemmingsplan en het verwerken van inspraakreacties.

De juridische discipline is niet in de projectorganisatie vertegenwoordigd, althans voor zover dit uit de onderzochte stukken in Verseon blijkt.¹¹ Ook in werkplannen die in het dossier zijn aangetroffen is geen juridische capaciteit opgenomen. Er is ook geen risicoanalyse aangetroffen.

Onderhandeling

Ten behoeve van een stedenbouwkundige visie met betrekking tot de herontwikkeling van de voormalige Ripperdakazerne is een prijsvraag uitgeschreven. Op 23 februari 1999 zijn 19 projectontwikkelaars uitgenodigd om zich te presenteren als mogelijke ontwikkelaar van het Ripperdatterrein. Aan de hand van de opgave van de marktpartijen zijn door het college van Burgemeester en Wethouders, na akkoordverklaring door de commissie Stedelijke Ontwikkeling d.d. 20 mei 1999, vier ontwikkelaars uitgenodigd om een offerte uit te brengen. De vier projectontwikkelaars waren:

- Bouwfonds Woningbouw B.V.
- Dura-Vermeer/De Principaal
- Johan Matser Projectontwikkeling B.V.
- Slokker/de Woonmaatschappij/HMV

In december 1999 is de ontwikkelingscombinatie de besloten vennootschap Slokker Vastgoed B.V., de Hollandsche Maatschappij voor Vastgoedontwikkeling B.V., Stichting de Woonmaatschappij Haarlem (Slokker/HMV/de Woonmaatschappij) uitgekozen.

Voorafgaand aan de selectie is door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente een enquête uitgevoerd onder omwonenden en belanghebbenden.

Sluiten van het contract

Met de geselecteerde ontwikkelingscombinatie zijn de volgende contracten aangegaan.

Ontwikkelingsovereenkomst 5 oktober 2000

Op 5 oktober 2000 is een ontwikkelingsovereenkomst gesloten. De overeenkomst had eerst de benaming 'intentieovereenkomst', maar de huisadvocaat van de gemeente (mr. B.C. Romijn van Smithuijsen) stelde in zijn advies van 12 juli 2000 vast dat partijen het stadium van intenties al voorbij waren.

Ter uitvoering van deze overeenkomst heeft de ontwikkelingscombinatie een ontwerp stedenbouwkundig plan vervaardigd, een voorlopig ontwerp voor de bebouwing en schetsontwerpen voor de openbare infrastructuur en de (overige) inrichting van het openbare gebied met een daarbij behorend (financieel) haalbaarheidsplan.

De gemeenteraad van Haarlem heeft op 9 april 2003 het bestemmingsplan Voormalige Ripperdakazerne vastgesteld, welk bestemmingsplan op 12 augustus 2003 in werking is getreden.

Realisatieovereenkomst 13 april 2004

Op 13 april 2004 is een realisatieovereenkomst gesloten tussen gemeente en ontwikkelingscombinatie, waarin de regels en afspraken zijn vastgelegd die tussen hen in de realisatiefase gelden. Ook hierin heeft huisadvocaat Smithuijsen geadviseerd.

¹¹ Uit interview is naar voren gekomen dat, op verzoek van het projectmanagement, interne juridische advisering wel heeft plaatsgevonden.

Overige realisatieovereenkomsten

In 2006 is er tussen de gemeente en de Stichting Woonmaatschappij een aanvullende realisatieovereenkomst huurwoningen gesloten voor het realiseren van in totaal 79 huurwoningen op het voormalige Ripperdacomplex, verdeeld in 62 appartementen op het voorterrein, 5 appartementen en 12 grondgebonden woningen op het achterterrein. In de realisatieovereenkomst huurwoningen zijn onder andere basisafspraken gemaakt over de prijs van de bijbehorende appartementsrechten. De 62 huurappartementen zijn geïntegreerd in het totale complex van woningen op het voorterrein van het Ripperdacomplex. In 2005 is de grond daarvoor verkocht aan de Ontwikkelingscombinatie Ripperda (RB 181/2005). De bouw van de 62 huurwoningen in dit complex is conform de realisatieovereenkomst huurwoningen in opdracht van de woonmaatschappij gebouwd. Begin 2007 is overeenstemming bereikt met de Woonmaatschappij over de te hanteren grondprijs en rentevergoeding voor uitgifte van de 62 appartementsrechten aan de Woonmaatschappij. De grondprijs is conform de op dat moment geldende nota grondprijzen 2006 met een rentevergoeding vanaf het moment van ondertekening verkoopovereenkomst. De totale grondopbrengsten voor de 62 appartementen bedraagt €628.308 excl. BTW. Deze afspraken zijn vastgelegd in verkoopovereenkomst “J1, J2 en C”.

Daarnaast is een aanvullende realisatieovereenkomst gesloten met de SHDH ten behoeve van het verpleeghuis.

Verkoopovereenkomsten

Hierna zijn per bouwblok separate verkoopovereenkomsten gesloten.

Coördinatieovereenkomst

Tussen de gemeente, de ontwikkelingscombinatie en Stichting Hervormde Diaconale Huizen Haarlem (SHDH) is in 2005 een coördinatieovereenkomst.

Nadere overeenkomst 2 april 2012

In 2010 is door middel van een risicoanalyse vastgesteld dat het een risico vormde dat de ontwikkelaar de woningen niet kon verkopen als gevolg van de kredietcrisis. Met de projectontwikkelaar is gecorrespondeerd en onderhandeld over het eventueel aanpassen van de afspraken, zoals vastgelegd in de realisatieovereenkomst van 13 april 2000.

Op 2 april 2012 is vervolgens een nadere overeenkomst gesloten met de rechtsopvolger van de oorspronkelijke projectontwikkelaar, te weten de Ontwikkelingscombinatie Ripperda Kazerne CV. In deze nadere overeenkomst zijn gedeeltelijke wijzigingen afgesproken ten opzichte van de realisatieovereenkomst van 13 april 2004. In 2012 is ook de grondprijs aangepast om een snelle verkoop van woningen te bevorderen.

Vervolg

In reactie op een raadsnotie genaamd Meer grip op de Ripperda is in 2010 geconstateerd dat er lessen zijn te trekken uit de gang van zaken in het project Ripperda, die toezien op de contractvorming en het contractbeheer:

- betere contractinhoud: bij het opstellen van contracten, waarin de gemeente voor de voortgang en de uitvoering afhankelijk is van derden, moeten de vertragsrisico's goed worden geïnventariseerd en moeten financiële consequenties worden verbonden aan vertragingen;
- beter contractmanagement: in het geval dat partijen afwijken van de contractuele afspraken dienen deze afwijkingen duidelijk te worden vastgelegd; de verhaalclausules bepalen of er moet worden uitgevoerd volgens afspraak of dat moet worden afgeweken van het contract met daarbij vermeld de reden van afwijking en zonodig vervangende contractsafspraken.

Contractbeheer

De dossierstukken met betrekking tot het project Ripperda zijn gearchiveerd in het betreffende projectdossier in Verseon. Er is geen definitieve versie van de ontwikkelingsovereenkomst aangetroffen. Ook de realisatieovereenkomst is niet in definitieve vorm aangetroffen, slechts een concept versie gedateerd 11 december 2003. Stukken zijn bovendien, rijp en groen, door elkaar heen in verschillende submapjes gearchiveerd.

Bevindingen met betrekking tot het toetsdossier Ripperda:

1. De juridische discipline is niet in de projectorganisatie vertegenwoordigd. Ook in werkplannen is geen juridische capaciteit opgenomen. Er is ook geen risicoanalyse aangetroffen.
2. De contracten zijn opgesteld door een advocaat van de gemeentelijke huisadvocaat Smithuijsen (thans genaamd Smithuijsen, Winters en De Vries, SWDV).
3. In 2010 zijn lessen getrokken uit het project Ripperda wat betreft de contractinhoud en het contractmanagement die beiden dienden te worden verbeterd.
4. De definitieve versies van de gesloten overeenkomsten zijn niet in Verseon aangetroffen.

7. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

7.1 Bevindingen en conclusies

Op grond van de resultaten van het uitgevoerde onderzoek, worden de volgende bevindingen en conclusies geformuleerd.

7.1.1 Ruimtelijke projecten in de gemeente Haarlem

Er is een min of meer duidelijk onderscheid aan te brengen tussen projecten in de openbare ruimte en gebiedsontwikkelingsprojecten.

De projecten in de openbare ruimte betreffen overheidsopdrachten die door middel van aanbesteding wordt gegund aan een marktpartij. De contractvorming is in hoge mate gestandaardiseerd en voldoet aan de gestelde eisen daaraan vanuit het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid, zowel wat betreft de keuze voor aanbestedingsprocedure als de aansluiting bij het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2005) en de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (UAV). In de gebiedsontwikkelingsprojecten begeeft de gemeente zich op het snijvlak van het publieke recht en het privaatrecht, door samen te werken met de markt en de samenleving. Contractvorming verloopt via intentie-, samenwerkings-, realisatie- en overige overeenkomsten.

7.1.2 Rechtmatigheid in het proces van contractvorming en contractbeheer

In diverse wet- en regelgeving, jurisprudentie en interne gemeentelijke regels zijn normen neergelegd die een directe relatie hebben tot de juridische rechtmatigheid van contractvorming en het contractbeheer in ruimtelijke projecten. Verder biedt een adequate organisatie van een project de garantie dat de contractvorming rechtmatig verloopt. Tezamen met de normen uit het toepasselijke juridisch kader levert dit een concreet en praktisch toepasbaar toetsingskader op.

Wat betreft de inrichting van projecten heeft de gemeente Haarlem richtlijnen voor fysieke projecten vastgesteld, laatstelijk in 2006. Deze richtlijnen bevatten echter geen kaders en waarborgen voor de juridische rechtmatigheid van de contractvorming en het contractbeheer. Vergelijkbare kaders uit de gemeenten Amsterdam en Rotterdam bevatten deze kaders en waarborgen wel. Daarbij valt op dat de voorfase, dat wil zeggen de startfase van het project, een zwaartepunt wat betreft het inbouwen van rechtmatigheidswaarborgen.

7.1.3 Toetsdossiers

De beoordeling van vijf Haarlemse projectdossiers aan de hand van het geformuleerde toetsingskader levert de volgende resultaten op.

Voorfase

Aan alle toetsdossiers ligt een projectopdracht ten grondslag.

Juridische discipline is niet aangehaakt

De juridische discipline is niet structureel aangehaakt in de projectorganisatie. Juridisch advies wordt pas ingeroepen als zich problemen voordoen. Alleen bij het toetsdossier Restauratie Melkbrug was de juridische discipline formeel aangehaakt. Dit bleek echter een formaliteit, nergens is een juridische bijdrage uit gebleken.

Geen (toekomstgerichte) risico-analyse in de samenwerking en de contractvorming

In geen enkel toetsdossier is een (toekomstgerichte) analyse gemaakt van mogelijke risico's in de samenwerking en contractvorming. In het project Herinrichting Spaarndamseweg zijn weliswaar in de projectopdracht enkele risico's geïdentificeerd. De risico's die zich naar een redelijke verwachting zouden kunnen voordoen, namelijk de aanvragen tot nadeelcompensatie, waren van te voren echter

niet ingeschat. Bij het toetsdossier Restauratie Melkbrug lag de verantwoordelijkheid van risicobeheersing deels bij de opdrachtnemer. Deze had risico's benoemd maar niet gekwantificeerd. De gemeente had hier, vanuit haar opdrachtgevende rol, beter op kunnen sturen.

Geen beschreven motivering voor wijze van aanbesteding

Behoudens toetsdossier Klein asfalt is geen motivering voor een bepaalde vorm van aanbesteding aangetroffen en nergens is staatssteun aan de orde geweest.

Conclusie Voorfase: De toetsdossiers laten zien dat een onvoldoende invulling van de voorfase tot vertraging en openthoud in de uitvoering leidt.

Onderhandelingsfase

Alle toetsdossiers laten zien dat er niet gewerkt wordt met een vooraf vastgestelde onderhandelingsstrategie. Bij een aanbesteding volgens gunning op laagste prijs wordt er ook niet, voorafgaand aan het contract, onderhandeld. Bij twee toetsdossiers heeft de aannemer echter, gedurende een periode van openthoud in het werk, vervangende werkzaamheden voor de gemeente verricht. Bij deze twee onvoorziene omstandigheden wordt dus wel onderhandeld. Ook hier is geen juridische betrokkenheid aangetoond. Het lijkt er dan ook op dat deze onderhandelingen solitair door de projectmanager plaatsvinden. Er wordt niets gedaan om een ongewenste situatie van precontractuele binding te voorkomen en onderhandelingsgesprekken zijn niet gedocumenteerd.

Conclusie Onderhandelingsfase: De toetsdossiers laten een onvoldoende invulling zien van de onderhandelingsfase met grote risico's op het gebied van ongewenste situatie van precontractuele binding.

Sluitingsfase

Bij toetsdossier Ontwikkeling Ripperda zijn de overeenkomsten door de huisadvocaat opgesteld. In de projecten in de openbare ruimte wordt zoals voorgeschreven in het Haarlemse inkoop- en een bestedingsbeleid aangesloten bij de ARW en UAV. Hierdoor zijn contracten gestandaardiseerd en is de noodzaak van de inzet van juridisch advies bij het opstellen van contractdocumenten minimaal. Van betrokkenheid van interne juridische expertise is uit de dossiers niet gebleken.

Conclusie Sluitingsfase: De toetsdossiers laten, in de onderzochte gevallen, een deels voldoende invulling zien.

Nazorgfase

Van alle toetsdossiers zijn relevante aanbestedingsdocumenten aangetroffen. Bij drie toetsdossiers ontbreken de definitieve versies van de overeenkomst. Van één toetsdossier is geen contract, ook geen concept, aangetroffen. Archivering van stukken in de projectdossiers in Verseon is slordig: stukken van verschillende aard (concepten, definitieve stukken, e-mails, aantekeningen enz.) worden zonder een logische ordening in verschillende submapjes aangetroffen.

Conclusie Nazorgfase: De toetsdossiers laten, in veel gevallen, een onvoldoende invulling zien van de nazorgfase.

Op basis van deze deelconclusies per fase is de onderzoeksvraag als volgt te beantwoorden:

Het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten is veelal onvoldoende ingericht. De Haarlemse richtlijnen zijn te globaal en vrijblijvend. Er zijn dan ook geen waarborgen ingebouwd, zodat wordt voldaan aan de eisen van juridische rechtmatigheid en dat eventuele risico's tijdig in beeld zijn en kunnen worden beheerst.

7.2 Aanbevelingen

De bevindingen en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

7.2.1 Inzet juridische functie van 'start to finish'

Contractvorming in ruimtelijke projecten is geen op zichzelf staand onderdeel, maar is onlosmakelijk verbonden met de financiële, bestuurlijke en technische aspecten van een project in alle fasen waarin het zich bevindt. De keuzes die in de strategie-, programma- en ontwerpfasen van een project worden gemaakt, vormen de input voor de wijze en inhoud van het contract. Het contract op zijn beurt biedt een belangrijk kader voor de uitvoering. Als vanaf de allereerste oriëntatie op een ruimtelijk project onvoldoende rekenschap wordt gegeven van de juridische aspecten, leert de ervaring dat deze zich op een later moment, vaak in de fase van uitvoering, alsnog manifesteren en voor grote problemen kunnen zorgen. In de praktijk worden hierdoor grote financiële en juridische risico's gelopen.

Met ingang van 1 januari 2013 vindt er een ingrijpende reorganisatie van de hoofdafdelingen Wijkzaken en Stedelijke Projecten plaats. Zoals het er nu naar uit ziet wordt het projectmanagement uitbesteed en zullen procesmanagers bij wijze van regie de ruimtelijke projecten 'op afstand' gaan managen. In de organisatie van een ruimtelijk project zal ook als dit extern wordt uitgevoerd de inbreng van de juridische functie gewaarborgd moeten zijn. Dit vereist zowel bij externe partijen als in huis een hoogwaardige kennis en ervaring op juridisch gebied.

Aanbeveling 1:

De inbreng van de juridische functie in de projectorganisatie van ruimtelijke projecten moet in de praktijk van 'start to finish' worden gewaarborgd, ook als het projectmanagement extern wordt uitgevoerd.

7.2.2 Actualisering Haarlemse richtlijnen voor fysieke projecten

In het proces van contractvorming en contractbeheer bij ruimtelijke projecten zijn nagenoeg geen waarborgen ingebouwd voor rechtmatig handelen, feitelijk noch op papier. De Richtlijnen Fysieke Projecten bieden op dit punt ook nagenoeg geen handvatten. Zij zijn verouderd en incompleet op het gebied van de juridische waarborging van de contractvorming. Zij dienen dan ook zo snel mogelijk te worden geactualiseerd en aangevuld met de rechtmatigheidswaarborgen die in dit rapport zijn beschreven. Er dient op te worden toegezien dat de richtlijnen in de praktijk worden gevolgd.

Aanbeveling 2:

De Haarlemse richtlijnen Fysieke projecten moeten worden geactualiseerd, in het bijzonder wat betreft het aanbrengen van juridische waarborgen in elke fase van het project.

7.2.3 Onderhandelingsfase

Om tot een realisatieovereenkomst te komen zijn onderhandelingen noodzakelijk. Dit is een kritisch moment in het proces van gebiedsontwikkeling, omdat het op onderhandelingsvaardigheden en

onderhandelingskennis aankomt in hoeverre de gemeente de juiste afspraken maakt. Mogelijk wordt in de onderhandelingen te snel een positie weggegeven en daardoor ongunstige afspraken gemaakt. Ter voorkoming van ongewenste en onbedoelde precontractuele binding is het noodzakelijk dat er vooraf mandaat wordt geregeld en dat men dit kan laten zien aan de wederpartij. Tevens dient de voortgang van de onderhandelingen te worden gedocumenteerd.

Aanbeveling 3:

De onderhandelingsstrategie vanuit de gemeente moet worden zeker gesteld. Regels ter voorkoming van een situatie van ongewenste precontractuele binding moeten worden geformuleerd.

7.2.4 Toekomstgerichte risico-analyse

Het is gelet op het huidige economische klimaat steeds belangrijker om verschillende scenario's naast elkaar te leggen en daarbij de potentiële risico's in beeld te brengen. In het verleden zijn ontwikkelingsovereenkomsten gesloten die, met de kennis van nu, in dat opzicht onvoldoende rekening hebben gehouden met andere wendingen. Wat betreft het stellen van zekerheden heeft de ervaring bijvoorbeeld geleerd dat deze in de praktijk niet altijd waard blijken te zijn wat men ervan verwachtte. Als een projectontwikkelaar failliet gaat, gaan de gestelde zekerheden mee in het faillissement.

Aanbeveling 4:

Het risicomanagement vanuit de gemeente moet worden zeker gesteld.

7.2.5 Contractbeheer

Contractmanagement is pas mogelijk als er een adequaat contractbeheer wordt gevoerd. Uit de beoordeling van de toetsdossiers blijkt dat registratie van belangrijke contractsdocumenten in Verseon zeker nog niet goed verloopt, nu definitieve contracten ontbreken en ook de systematiek van archivering te wensen over laat.

Aanbeveling 5:

Voor de archivering van contracten (in ruimtelijke projecten) moeten uniforme regels worden geformuleerd en toegepast.

7.2.6 Aanbestedingswet

Naar verwachting treedt op 1 januari 2013 de Aanbestedingswet in werking. Deze wet brengt een aantal wezenlijke veranderingen teweeg in het proces van inkoop en aanbesteding. Niet alleen moet het gemeentelijk inkoopbeleid worden herzien, ook feitelijke werkwijzen dienen te worden aangepast op de eisen vanuit deze wetgeving. Het is zaak dat tijdig in beeld wordt gebracht welke gevolgen de Aanbestedingswet heeft voor het beleid en de uitvoering op het gebied van inkoop en aanbesteden en deze gevolgen ook tijdig worden omgezet in concrete maatregelen en voorzieningen.

Aanbeveling 6:

De nieuwe Aanbestedingswet moet tijdig worden verankerd binnen de gemeente, in het bijzonder in het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

7.2.7. Uniforme voorbereidingsprocedure

Het voeren van een inspraakprocedure bij ruimtelijke projecten is belangrijk voor een goede contractvorming. Vooraf kunnen belangen en standpunten worden geïnventariseerd en kan tijdig worden bijgestuurd in de voorgenomen aanpak van een project. Contractafspraken kunnen hierop

worden ingericht. Inspraak wordt in de praktijk echter niet standaard georganiseerd, waardoor het risico bestaat dat in de fase van uitvoering van het project oponthoud en juridische procedures dreigen.

Aanbeveling 7:

Standaard moet in een ruimtelijk project waarbij meerdere derde belanghebbenden zijn betrokken een inspraakprocedure worden gevoerd.

7.2.8 Sturing op geïntegreerd contract

Op een geïntegreerd contract (D&C) is net als op het RAW bestek met directievoering de Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken van toepassing. Bij een geïntegreerd contract draagt de aannemer echter een grotere verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid doordat zijn eigen ontwerp het uitgangspunt is. Voor de gemeente kan dit een plezierige situatie zijn als er systeemgerichte contractbeheersingsmogelijkheden zijn ingevoerd.

Aanbeveling 8:

Adequate projectbeheersing opzetten en implementeren.

7.3 Suggesties voor verder onderzoek

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten is het raadzaam om nog een tweede gebiedsontwikkelingsproject te onderzoeken.

Op sommige punten in dit onderzoeksrapport wordt vermeld dat extra kosten ontstaan of dat kosten opliepen. Omdat de kostencomponent in dit onderzoek niet centraal staat, zijn kosten veelal niet gestaafd. Het zou mogelijk interessant zijn om dit aanvullend te onderzoeken.

Overzicht van geraadpleegde documenten

Richtlijnen fysieke projecten 6 juli 2004 en actualisering richtlijnen Fysieke Projecten d.d. 20 december 2005
Richtlijnen voor de 4 grote gebiedsgerichte fysieke programma's van Stedelijke Projecten d.d. 10 januari 2006
Procesbeschrijving contractbeheer d.d. 13 april 2011
Procesbeschrijving Aanbesteding van werken
Plan van aanpak contractenbank gemeente Haarlem
Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Haarlem 2011-2014 d.d. 19 juli 2011
Protocol Actieve Informatieplicht
Jaarplan Juridische Zaken d.d. juli 2011
Investeringsplan 2012-2017 Gemeente Haarlem
Plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen (Plaberum) gemeente Amsterdam
De Rotterdamse standaard voor projectmatig werken
Zijlpoort, Tot (w)elke prijs, rapport Rekenkamercommissie, 1 mei 2012
Systeemgerichte contractbeheersing, Rijkswaterstaat, oktober 2011

Projectdossiers van de toetsdossiers in Verseon, waaronder in het bijzonder de navolgende documenten:

Melkbrug:

- Projectbeschrijving Restauratie Melkbrug, juni 2009
- Bestek SB2009/129763 door Hofman Sliedrecht BV, 7 september 2009
- Design & Construct Overeenkomst Restauratie Melkbrug, basisovereenkomst 29 juli 2009
- Plan van aanpak restauratie Melkbrug, Gemeente Haarlem, 1 februari januari 2010 (dit document heeft de status van een technische voortgangsrapportage).

Spaarndamseweg:

- Projectopdracht Herinrichting Spaarndamseweg voorbereidingsfase, januari 2010
- Vervolg projectopdracht Herinrichting Spaarndamseweg, realisatie en nazorgfase, oktober 2010
- Voortgangsrapportage Project Herinrichting Spaarndamseweg, 30 september 2011
- Voortgangsrapportage Project Herinrichting Spaarndamseweg, 16 december 2011
- Van Koppen en Jager advocaten, brief namens Vomar d.d. 8 februari 2011
- Memorandum of Understanding, Gemeente Haarlem – KWS Infra, 1 november 2011.

Bastiaans- en Dunklersstraat:

- Bestek nr. 2011 071248, 16 juni 2011
- verslagen projectteam
- projectopdracht 21 juni 2010
- overdrachtsdocument 2 oktober 2012
- voortgangsrapportages t/m derde kwartaal 2012

Onderhoud klein asfalt:

- bestek nr. 2010 83393 d.d. 9 april 2010
- verslagen van de projectgroep Onderhoud Klein Asfalt
- risicodossiers
- projectopdracht 13 juli 2010
- vervolgopdracht 20 december 2011
- voortgangsrapportages

Ripperda:

- 'Van 4 naar 1' selectie Ripperda
- raadsbesluit 15 december 1999 met betrekking tot selectie projectontwikkelaar Ripperda

- Definitief voorstel overall projectorganisatie Ripperda d.d. 16 oktober 2001
- Ontwikkelingsovereenkomst (5 oktober 2000)
- Realisatieovereenkomst (13 april 2004)
- Coördinatieovereenkomst Ripperda Project 24 maart 2005
- Raadsmotie Grip op Ripperda 2 april 2009
- Lessen uit de Ripperda, antwoord op de raadsmotie, d.d. 22 januari 2010
- Nadere overeenkomst strekkende tot gedeeltelijke wijziging van verplichtingen op grond van de realisatieovereenkomst Ripperda d.d. 25 maart 2012
- voortgangsrapportages

Mondelinge informatie is verkregen van de volgende medewerkers:

Eddy Roosen	technisch adviseur bij Stedelijke Projecten
Lida Zut	senior juridisch adviseur Juridische zaken
Cecile Hubers	gebiedsmanager bij Wijkzaken
Ron Metselaar	juridisch adviseur
Patrick Spigt	hoofd Juridische zaken

Bijlage 1: Toetsingskader

Op basis van het in dit onderzoeksverslag geschetste juridisch kader, alsmede de geformuleerde juridische kaders in de organisatie van een project, is het mogelijk om in de verschillende fasen van het proces van contractvorming en contractbeheer de momenten te bepalen, waarop waarborgen moeten zijn ingebouwd ten behoeve van de rechtmatigheid van het proces. Het proces wordt hiervoor in vier fasen onderverdeeld: de voorfase (start van het project), de onderhandelingsfase voorafgaand aan het aangaan van het contract, de sluitingsfase (het contract zelf) en de nafase van contractbeheer.

Voorfase (start van het project)

1. Een projectorganisatie wordt opgezet c.q. een structuur/coördinatie wordt opgezet met betrekking tot de inrichting, voortgang en afronding van het project.
2. In de projectorganisatie participeert de juridische discipline.
3. Er is bepaald welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de juridische discipline binnen de projectorganisatie heeft.
4. Er is vastgesteld of het de gemeente vrijstaat om te contracteren dan wel of dit opportuun is (in plaats van of in aanvulling op bestaande publiekrechtelijke bevoegdheden), mede in relatie tot het doel van de contractvorming.
5. In de projectaanpak wordt bepaald op welke momenten in de projectfasering contracten aan de orde (kunnen) zijn en wanneer zij mogen en/of moeten worden gesloten, mede in relatie tot andere (reeds) bestaande overeenkomsten.
6. Er vindt een onderzoek plaats naar contractvormen.
7. Er bestaat duidelijkheid over de financiële, bestuurlijke en technische grenzen in relatie tot het af te sluiten contract.
8. Er wordt een (toekomstgerichte) analyse gemaakt van de risico's die met de beoogde samenwerking en contractvorming gepaard kunnen gaan (denk aan: afzet wordt niet gerealiseerd, oplevering niet geslaagd, onderhoud van het project, financiering, vervroegde ingebruikname enz.), waarbij op een rij wordt gezet welke situaties zich in de toekomst reëel kunnen voordoen en wat de positie van de gemeente dan contractueel zal zijn.
9. Voorafgaand aan een aanbesteding van een openbaar werk vindt een aanbestedingstoets (enkelvoudig/meervoudig, openbaar/onderhands, nationaal, Europees) plaats. In ruimtelijke projecten vindt altijd vooraf een toets aan de Europese staatssteunregels plaats.
10. Over het eventueel voeren van een voorbereidingsprocedure (uov) is een beslissing genomen.
11. Er is vooraf vastgesteld wie en tot welke hoogte (bestuurlijk en ambtelijk) bevoegd is tot het onderhandelen over, het besluiten tot, het aangaan van en het ondertekenen van het contract.

Onderhandelingsfase

1. Er wordt onderhandeld op basis van een vooraf vastgestelde onderhandelingsstrategie.
2. De samenstelling (personen, expertise) van de onderhandelingsdelegatie is bepaald.
3. Er zijn afspraken gemaakt over de wijze en fasering (mate van vrijblijvendheid) van onderhandeling.
4. Er bestaat duidelijkheid over de wederzijdse rechten en verplichtingen (waaronder de kostenverdeling) gedurende het proces van onderhandeling.
5. Met de wederpartij wordt gecommuniceerd over de status van onderlinge gesprekken (ter voorkoming van ongewenste en onbedoelde precontractuele binding).

6. Zonodig wordt gedurende onderhandeling expliciet het voorbehoud van bestuurlijke besluitvorming (collegebesluitvorming en eventuele voorhangprocedures bij de raad, ook wat betreft het budgetrecht) gemaakt.
7. Gesprekken worden schriftelijk vastgelegd.

Sluitingsfase (aangaan van het contract)

1. De gemeente maakt gebruik van (eigen) gestandaardiseerde overeenkomsten, welke zijn opgesteld door of in samenspraak met de juridische discipline.
2. Van standaardovereenkomsten wordt slechts na consultatie van de juridische discipline afgeweken.
3. De gemeente bepaalt de (algemene) voorwaarden waaronder wordt gecontracteerd.

Nafase (contractbeheer)

1. Alle contractgegevens worden centraal geregistreerd en gedocumenteerd.
2. Het contractdossier wordt van aanvraag tot contract beheerd.
3. Acties en plannings met betrekking tot gesloten contracten worden bewaakt.