Voordracht voor de College vergadering van 30 juni 2026

Portefeuille: Juridische Zaken

Agendapunt: B30

Tekst van openbare besluiten wordt gepubliceerd

Onderwerp

Instemmen met tijdelijke overbruggingsovereenkomsten advocaatdiensten

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. In te stemmen met het afwijken van de aanbestedingsrechtelijke verplichting tot Europees aanbesteden door het aangaan en uitvoeren van tijdelijke overbruggingsovereenkomsten voor advies- en advocaatdiensten voor de duur van acht maanden, met een maximaal geraamde waarde van 1.667.000, waarvan 1.250.000 ziet op 2026 en 417.000 op 2027.

2. In te stemmen met de volgende herstel- en beheersmaatregelen:

a. De tijdelijke overeenkomst voor advies- en advocaatdiensten wordt beperkt tot de noodzakelijke overbruggingsperiode van 1 juli 2026 tot 1 maart 2027. Voortzetting van deze overeenkomst vereist nieuwe bestuurlijke besluitvorming.
Afgerond: bij ondertekening van de tijdelijke overeenkomst, uiterlijk 1 juli 2026.

b. DJZ zet de voorbereiding en uitvoering van de nieuwe Europese aanbesteding voor advies- en advocaatdiensten voort. Daarmee wordt toegewerkt naar nieuwe rechtmatig aanbestede raamovereenkomsten die aansluitend op de tijdelijke overbruggingsperiode kunnen ingaan.
Afgerond: uiterlijk 1 maart 2027.

c. De inzet van advocaatdiensten verloopt via het Juridisch Inhuur Punt (JIP). Daarbij wordt vooraf getoetst of interne juridische capaciteit beschikbaar is, specifieke externe expertise noodzakelijk is of continuïteit in lopende dossiers externe inzet vereist.
Afgerond: doorlopend gedurende de overbruggingsperiode.

d. DJZ richt gedurende de overbruggingsperiode het contractmanagement voor de nieuwe raamovereenkomsten voor advies- en advocaatdiensten verder in. Daarbij worden afspraken uitgewerkt over opdrachtverstrekking via het JIP, monitoring van kosten en uitputting, periodieke rapportage, kennisoverdracht en overleg met de gecontracteerde kantoren en betrokken organisatieonderdelen.
Afgerond: uiterlijk vóór de start van de nieuwe raamovereenkomsten

e. DJZ werkt, mede op basis van de uitgevoerde inventarisatie, nadere afspraken uit over externe juridische inzet buiten de raamovereenkomsten. Deze afspraken zien op tijdige melding en registratie, afstemming met DJZ en centrale monitoring, zodat deze externe inzet zichtbaar en beheersbaar blijft en wordt betrokken bij de gemeentelijke sturing op externe juridische ondersteuning.
Afgerond: uiterlijk vóór de start van de nieuwe raamovereenkomsten.

3. De burgemeester te verzoeken, een machtiging te verstrekken aan directeur DJZ, Charlotte Grezel, om verdere uitvoering te geven aan beslispunt 1, waaronder het tekenen van de overeenkomsten en het uitvoeren van het contractmanagement gedurende de looptijd van de overeenkomsten, zie bijlage 1.

4. Het college stemt in dat het afwijkingsbesluit door voornoemde directeur wordt vastgelegd in het contractensysteem.

Kernboodschap

Het college wordt verzocht in te stemmen met aangaan van de overeenkomst voor advies- en advocaatdiensten, omdat de huidige raamovereenkomsten per 1 juli 2026 aflopen en een tijdelijke overbrugging nodig is om de continuïteit van juridische advisering en procesvertegenwoordiging te waarborgen tot de nieuwe raamovereenkomsten na afronding van de Europese aanbesteding zijn ingegaan.

Bestuurlijke achtergrond

Op 12 juli 2022 heeft het college ingestemd met de Werkwijze afwijkende inkooptrajecten. Dit betekent dat het afsluiten van contracten boven de drempelbedragen van de Aanbestedingswet een bevoegdheid van het college betreft.

Bestuurlijke prioriteit

NIet van toepassing

Wettelijke grondslag

Artikel 160, eerste lid, sub a en d van de Gemeentewet. Het college is bevoegd voor:

- het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen;
- het nemen van besluiten die daarvoor noodzakelijk zijn.

Onderbouwing besluit

Ad 1. In te stemmen met het afwijken van de Europese aanbestedingswet door het aangaan en uitvoeren van de voorgestelde overeenkomst advies- en advocaatdiensten voor de duur van acht maanden voor het onrechtmatige (maximaal geraamde) bedrag van 1.667.000

De huidige raamovereenkomsten voor advies- en advocaatdiensten lopen af per 1 juli 2026. Deze raamovereenkomsten voorzien in externe juridische advisering, procesvertegenwoordiging en daarmee samenhangende kennisoverdracht ten behoeve van de gemeentelijke organisatie. Externe advocaatdiensten zijn noodzakelijk in dossiers waarin interne juridische capaciteit ontbreekt, specifieke externe expertise vereist is of continuïteit in lopende of samenhangende dossiers moet worden gewaarborgd.

DJZ is gestart met de voorbereiding van een nieuwe Europese aanbesteding voor advies- en advocaatdiensten. Bij de voorbereiding daarvan zijn de feitelijke inzet van externe advocaten, de kostenontwikkeling en de wijze waarop binnen de organisatie gebruik wordt gemaakt van externe juridische ondersteuning nader in kaart gebracht.

Tijdens de voorbereiding is gebleken dat een nadere inhoudelijke herijking nodig was voordat de aanbestedingsprocedure volledig in gang kon worden gezet. Tijdens de voorbereiding van de nieuwe aanbesteding bleek dat de afgelopen jaren veelvuldig gebruik is gemaakt van externe inhuur van advocaatdiensten buiten de geldende raamovereenkomsten om. Hoewel daar begrijpelijke keuzes aan ten grondslag lagen, vooral wegens continuïteit van reeds langer lopende dossiers en onderwerpen die destijds bij andere advocatenkantoren dan de huidige mantelpartijen waren belegd, vindt DJZ het onwenselijk deze praktijk ook onder de nieuwe aanbesteding voort te zetten. Daarom moest scherper worden bepaald op welke wijze de nieuwe raamovereenkomsten beter kunnen aansluiten bij de gemeentelijke behoefte en de gewenste sturing op externe juridische

ondersteuning. Ook moeten nog duidelijkere interne afspraken worden gemaakt, die ertoe leiden dat in de toekomst in principe gebruik wordt gemaakt van de interne huisadvocaat of, als dat niet mogelijk blijkt, van de gecontracteerde externe gemeenteadvocaten. Een aanbesteding onder tijdsdruk zou het risico meebrengen dat nieuwe raamovereenkomsten wel tijdig beschikbaar zijn, maar onvoldoende bijdragen aan de verbeteringen die met de nieuwe aanbesteding worden beoogd.

Als gezegd is bij aanvang van het aanbestedingstraject een analyse gemaakt van de inhuur van externe advocaatdiensten. De analyse bevestigt dat de inzet binnen de huidige raamovereenkomsten financieel beheerst is gebleven. Tegelijkertijd laat de analyse zien dat de nieuwe aanbesteding moet worden benut om de centrale sturing, het contractmanagement en de monitoring van externe juridische inzet verder aan te scherpen. Doel daarvan is de kosten van externe advocaat- en adviesdiensten beter te beheersen en verder te beperken, meer juridische kennis binnen de organisatie te borgen en de afhankelijkheid van externe partijen verder te verminderen.

Een volledige Europese aanbesteding kan niet vóór 1 juli 2026 worden afgerond zonder afbreuk te doen aan een zorgvuldige voorbereiding van de opdracht, de inkoopstrategie en de inrichting van de nieuwe raamovereenkomsten. Tegelijkertijd is het vanwege de aard van de dienstverlening niet verantwoord om per 1 juli 2026 een leemte te laten ontstaan in de beschikbaarheid van externe juridische advisering en procesvertegenwoordiging. Dit geldt in het bijzonder voor juridisch complexe, politiek-bestuurlijk gevoelige en procesrechtelijk urgente dossiers.

Zonder tijdelijke overbrugging bestaat bovendien het risico dat organisatieonderdelen bij gebrek aan een centrale voorziening ad hoc externe juridische ondersteuning inkopen. Dat kan leiden tot hogere kosten, verminderde centrale sturing en risicos voor rechtmatige opdrachtverlening.

Daarom wordt voorgesteld om met de huidige contractspartijen een tijdelijke overeenkomst aan te gaan voor de periode van 1 juli 2026 tot en met 1 maart 2027. De afwijking wordt beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen totdat de nieuwe raamovereenkomsten na afronding van de Europese aanbesteding kunnen ingaan. De maximaal geraamde waarde van de tijdelijke overeenkomst bedraagt 1.667.000.

Advies van de Lead Buyer

De voorgenomen tijdelijke overbrugging is voorgelegd aan de Lead Buyer. De Lead Buyer onderkent de operationele noodzaak en de risicos voor de continuïteit van de juridische dienstverlening, maar adviseert vanwege de aanbestedingsrechtelijke risicos negatief over het afwijkingsverzoek.

Het advies luidt als volgt:

Er wordt geadviseerd het afwijkingsverzoek niet te accorderen, omdat de overbrugging van de aflopende raamovereenkomsten voor advocaatdiensten in beginsel niet past binnen de uitgangspunten van de Aanbestedingswet 2012 en de Europese aanbestedingsregels. De huidige raamovereenkomsten lopen af per 1 juli 2026 en een aanvullende opdracht of verlenging buiten de contractueel overeengekomen mogelijkheden kan worden aangemerkt als een wezenlijke wijziging van de oorspronkelijke overeenkomst. Hierdoor ontstaat een risico op strijdigheid met de aanbestedingsrechtelijke beginselen van gelijke behandeling, transparantie en mededinging.

Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat advocaatdiensten een bijzondere positie innemen binnen het aanbestedingsrecht. Voor bepaalde juridische diensten, waaronder procesvertegenwoordiging door advocaten en daarmee samenhangende juridische dienstverlening, geldt op grond van de Aanbestedingswet een uitzonderingsregime. Voor zover de tijdelijke opdracht uitsluitend betrekking heeft op dergelijke uitgezonderde advocaatdiensten, is geen sprake van een aanbestedingsplicht en

is de voorgenomen contractering voor dat deel niet onrechtmatig. Dit neemt echter niet weg dat zorgvuldig moet worden gemotiveerd welke diensten onder deze uitzondering vallen en dat de omvang en duur van de tijdelijke voorziening beperkt moeten blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor de overbrugging naar de nieuwe situatie.

Hoewel Inkoop de operationele noodzaak en de beschreven risicos voor de continuïteit van juridische dienstverlening onderkent, vormt dit op zichzelf onvoldoende grond om af te wijken van de aanbestedingsrechtelijke kaders voor zover de voorgenomen overbrugging betrekking heeft op diensten die niet onder de genoemde uitzondering vallen.

Het advies vanuit Inkoop is derhalve negatief ten aanzien van het afwijkingsverzoek voor de tijdelijke overbrugging van de raamovereenkomsten, vanwege de aanbestedingsrechtelijke risicos en het ontbreken van een voldoende juridische grondslag voor verlenging van de bestaande overeenkomsten. Uitsluitend voor het deel van de dienstverlening dat valt onder de wettelijke uitzondering voor advocaatdiensten kan worden geconcludeerd dat geen sprake is van een aanbestedingsrechtelijke onrechtmatigheid. Indien er besloten wordt de afwijking desondanks te accorderen, wordt geadviseerd dit expliciet te beperken tot de strikt noodzakelijke overbruggingsperiode, de motivering zorgvuldig vast te leggen en duidelijk te onderbouwen welke diensten onder het uitzonderingsregime voor advocaatdiensten vallen. Daarbij is goed om te vermelden dat de voorbereiding van een nieuwe aanbesteding reeds is gestart en dat er marktconsultatiegesprekken zijn ingepland. Tevens vinden gesprekken plaats met de betrokken directies en stakeholders binnen de gemeente om de toekomstige behoefte zorgvuldig vast te stellen en te vertalen naar een nieuwe aanbestedingsstrategie. Deze reeds lopende activiteiten bevestigen dat er de intentie is de overbruggingsperiode zo kort mogelijk te houden.

Afweging DJZ naar aanleiding van het negatieve advies van de Lead Buyer
Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld het negatieve advies van de Lead Buyer niet over te nemen en de tijdelijke overbruggingsovereenkomst toch aan te gaan. Daarbij wordt onderkend dat aan de tijdelijke overbrugging aanbestedingsrechtelijke risicos zijn verbonden. Deze risicos worden beperkt door de overeenkomst uitsluitend aan te gaan voor de noodzakelijke overbruggingsperiode, de inzet gedurende die periode via het JIP te laten verlopen en opdrachtverlening alleen toe te staan wanneer interne capaciteit ontbreekt, specifieke externe expertise noodzakelijk is of continuïteit in lopende of samenhangende dossiers dit vereist. Daarnaast wordt de voorbereiding van de nieuwe Europese aanbesteding voortgezet, zodat aansluitend op de overbruggingsperiode nieuwe raamovereenkomsten kunnen ingaan. De in beslispunt 2 opgenomen herstel- en beheersmaatregelen borgen dat de afwijking tijdelijk, beheerst en navolgbaar blijft.

Advies algemeen directeur naar aanleiding van het negatief advies van de Lead Buyer

De algemeen directeur adviseert in te stemmen met de voordracht en de tijdelijke overbruggingsovereenkomsten conform het voorstel van DJZ aan te gaan.

De algemeen directeur heeft kennisgenomen van het negatieve advies van de Lead Buyer en de daarin benoemde aanbestedingsrechtelijke risicos. Deze risicos hangen samen met het feit dat de huidige raamovereenkomsten per 1 juli 2026 aflopen en de nieuwe Europese aanbesteding niet tijdig kan worden afgerond om aansluitend nieuwe raamovereenkomsten te laten ingaan.

Zoals in de voordracht is toegelicht, kan de nieuwe Europese aanbesteding niet tijdig worden afgerond zonder afbreuk te doen aan de noodzakelijke inhoudelijke herijking van de nieuwe raamovereenkomsten. De algemeen directeur acht het in deze omstandigheden belangrijk om niet te kiezen voor een aanbesteding onder tijdsdruk, maar voor een tijdelijke overbrugging waarmee de continuïteit van juridische advisering en procesvertegenwoordiging wordt gewaarborgd en de nieuwe aanbesteding zorgvuldig kan worden afgerond.

Daarbij weegt mee dat de overbrugging in duur en omvang is beperkt, dat de inzet gedurende de overbruggingsperiode via het Juridisch Inhuur Punt verloopt en dat DJZ de in de voordracht opgenomen herstel- en beheersmaatregelen treft.

Daarmee wordt het aanbestedingsrechtelijke risico gedurende de overbruggingsperiode zo veel mogelijk beperkt en blijft de afwijking tijdelijk, beheerst en navolgbaar. Gelet daarop adviseert de algemeen directeur positief.

Ad 2. In te stemmen met de opgenomen herstel- en beheersmaatregelen.

De herstel- en beheersmaatregelen zijn opgenomen in beslispunt 2. Daarmee wordt de inkoopafwijking beperkt tot de noodzakelijke overbruggingsperiode en wordt toegewerkt naar nieuwe rechtmatig aanbestede raamovereenkomsten voor advies- en advocaatdiensten.

De maatregelen versterken daarnaast de centrale sturing op externe juridische ondersteuning. Door de inzet tijdens de overbruggingsperiode via het Juridisch Inhuur Punt (JIP) te laten verlopen, blijft vooraf toetsbaar en beheersbaar wanneer externe advocaatdiensten noodzakelijk zijn. Daarmee wordt voorkomen dat de tijdelijke overeenkomst leidt tot ongecontroleerde of versnipperde opdrachtverlening.

Voor de nieuwe raamovereenkomsten werkt DJZ het contractmanagement en de afspraken over externe inzet buiten de raamovereenkomsten verder uit. Hierdoor worden opdrachtverlening, kostenontwikkeling, uitputting van de contractwaarde en externe inzet buiten de raamovereenkomsten beter zichtbaar, vastgelegd en gevolgd. Dit versterkt de interne controle en draagt bij aan een rechtmatige, doelmatige en transparante uitvoering van de nieuwe aanbesteding en de daaropvolgende contractperiode.

Dit sluit aan bij het reeds ingezette traject van DJZ om de kosten van externe advocaat- en adviesdiensten verder te beperken. Hoewel deze kosten de afgelopen jaren binnen de contractwaarde van de raamovereenkomsten zijn gebleven, verstevigt DJZ al langere tijd de grip op externe juridische inzet, met als doel de kosten voor de organisatie verder te beheersen, meer juridische vraagstukken intern op te laten pakken en (daarmee) de interne kennisborging te vergroten.

Elke vraag om inhuur van externe advies- of advocaatdiensten wordt aan het Juridisch Inhuur Punt van DJZ voorgelegd. DJZ toetst daarbij of externe inzet daadwerkelijk noodzakelijk is en of de gevraagde ondersteuning intern kan worden geleverd door de eigen strategisch juristen en/of de huisadvocaten. Alleen wanneer interne inzet niet toereikend is, bijvoorbeeld omdat zeer specifieke expertise nodig is of omdat onvoldoende capaciteit beschikbaar is, wordt externe inzet overwogen.

DJZ stuurt daarnaast in toenemende mate op hybride vormen van samenwerking als het blijkt dat het niet mogelijk is een vraagstuk geheel intern op te laten pakken. Daarbij werkt bijvoorbeeld een externe advocaat samen met één of meer interne juridische adviseurs of wordt bij een groot procesdossier gekozen voor de combinatie van een externe gemeenteadvocaat en een interne huisadvocaat in plaats van twee externe gemeenteadvocaten. Daarmee wordt voorkomen dat dossiers volledig buiten de gemeentelijke organisatie worden belegd en wordt interne kennisopbouw bevorderd. Ook draagt deze werkwijze bij aan aanzienlijke kostenbesparing, doordat externe expertise selectiever en beperkter wordt ingezet. Recente voorbeelden van dossiers waarin deze hybride werkwijze is toegepast zijn Ultra Fast Fashion, de Gaasperdammertunnel, de evenementenkalender en RAI Amsterdam.

Ad 3. De burgemeester te verzoeken, een machtiging te verstrekken aan directeur DJZ (Charlotte Grezel) om verdere uitvoering te geven aan beslispunt 1, waaronder het tekenen van

de overeenkomst en het uitvoeren van het contractmanagement gedurende de looptijd van de overeenkomst.

Zie bijlage 1 machtiging burgemeester aan directeur voor ondertekening contract.

Ad 4. Het college stemt in dat het afwijkingsbesluit door voornoemde directeur wordt vastgelegd in het contractensysteem.

Zonder vastlegging van het afwijkingsbesluit in het inkoopdossier en het contractenregister kunnen facturen die voortvloeien uit de overeenkomst niet worden betaald, omdat dan geen aantoonbare bestuurlijke grondslag bestaat.

Duurzaamheid

N.v.t.

Dit besluit ziet op het tijdelijk aangaan van een overeenkomst voor advies- en advocaatdiensten ter overbrugging van de periode tot de nieuwe raamovereenkomsten kunnen ingaan. Het besluit heeft geen directe relatie met de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente, omdat het gaat om juridische dienstverlening en niet om werken, leveringen of activiteiten met een directe fysieke of materiële duurzaamheidsimpact.

Voor zover duurzaamheid bij deze dienstverlening relevant en proportioneel kan worden betrokken, wordt dit meegenomen bij de voorbereiding van de nieuwe Europese aanbesteding voor advies- en advocaatdiensten.

Participatie

Participatie is niet van toepassing omdat het besluit enkel betrekking heeft op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente.

Financiële onderbouwing

Consequenties gedekt? Ja
Overige toelichting
Bij de uitvoering van beslispunt 1 kunnen financiële lasten ontstaan voor zover gedurende de overbruggingsperiode daadwerkelijk opdrachten worden verstrekt. Deze lasten komen ten laste van de opdrachtgevende directie.

Ja. De kosten worden, voor zover opdrachten daadwerkelijk worden verstrekt, gedekt uit de budgetten van de opdrachtgevende directies. Er is geen sprake van een centrale afnameverplichting of aanvullende structurele lasten voor DJZ. De voorgestelde overbrugging wijzigt de financiële positie van de opdrachtgevende directies niet. Het betreft een voortzetting van de huidige financiële situatie.

Overige toelichting:

De genoemde bedragen betreffen de maximaal geraamde waarde van de tijdelijke inkoopafwijking voor de overbruggingsperiode van 1 juli 2026 tot en met 1 maart 2027. De geraamde waarde bedraagt 1.250.000 in 2026 en 417.000 in 2027.

De daadwerkelijke lasten zijn afhankelijk van de omvang van de opdrachten die gedurende de overbruggingsperiode via het Juridisch Inhuur Punt worden verstrekt.

Zoals hiervoor toegelicht, zijn de uitgaven binnen de huidige raamovereenkomsten in de afgelopen jaren steeds ruim binnen de maximale geraamde contractwaarde gebleven. Op basis van deze uitgavenontwikkeling is de verwachting dat ook gedurende de overbruggingsperiode de maximale raming niet volledig nodig zal zijn. Dit wordt geïllustreerd door de volgende realisatiecijfers.

De uitgaven binnen de huidige raamovereenkomsten bedroegen in de afgelopen drie jaren 402.353 in 2023, 672.854 in 2024 en 1.261.267 in 2025. Daarmee is de maximale contractwaarde van 2,5 miljoen per jaar niet overschreden. De hogere inzet in 2025 hangt samen met de omvang en complexiteit van de dossiers waarvoor externe advocaatdiensten zijn ingezet.

Conclusie:

Bedrag onrechtmatigheid:

- Het bedrag van de voorgestelde inkoopafwijking in huidige boekjaar is 1.250.000 en in het volgende boekjaar 417.000.

Conclusie
De genoemde beslispunten in de voordracht hebben wel financiële consequenties en deze zijn reeds geraamd in de begroting (100% dekking).

Communicatie

Binnen de gemeente

Collegebesluit communiceren en verstrekken aan de contractbeheerder van de Lead Buyer voor opname en registratie in het contractenregister

Buiten de gemeente

Niet van toepassing

Documenten

Registratienr.	Naam
AD2026-037428	College van B&W Voordracht (pdf)
AD2026-037431	Machtiging_bm_aan_directeur DJZ_ondertekening_contract DJZ.docx (msw12)
AD2026-037434	Advies (pdf)

Besluit college van burgemeester en wethouders

Conform besloten