

## Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Harlingen 2023

### Inleiding

Voor u ligt het geactualiseerde, inkoop- en aanbestedingsbeleid 2023 van de gemeente Harlingen (hierna gemeente), hierin staan de kaders en spelregels voor het inkopen van leveringen, diensten en werken beschreven.

Onder “**inkoop**” wordt verstaan: alle handelingen waar een externe factuur tegenover staat. Een iets bredere definitie is: het, in de juiste kwaliteit, tegen de juiste prijs, op het juiste moment, in de juiste hoeveelheid geleverd krijgen van producten en/of diensten.

“**Aanbesteden**” wordt als volgt omschreven: de aankoop door middel van een overheidsopdracht van werken, leveringen of diensten door één of meer aanbestedende diensten middels een inkoopprocedure.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is geen statisch beleid. Periodiek zal het bijgesteld worden omdat naast aanpassingen in de (Europese) wet- en regelgeving ook de uitgangspunten van de gemeente kunnen verschuiven. Ook beleid op andere terreinen kan leiden tot wijzigingen. Voor intern gebruik worden handreikingen opgesteld, die ook regelmatig worden geactualiseerd.

In de gemeente is de inkooporganisatie decentraal ingericht. De ontwikkeling richt zich op een professionele gecoördineerde inkooporganisatie.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Harlingen 2017 is met name gewijzigd als gevolg van het volgen van de gids proportionaliteit in plaats van de vaste bedragen per procedure, afwijken van het beleid via de gemeentesecretaris in plaats van via het college en een update van andere zaken.

Het beleid biedt een handvat aan de medewerkers van de gemeente en externe (potentiele) opdrachtnemers voor professionele samenwerking bij toekomstige inkoop- en aanbestedingstrajecten.

### 1. Doelstellingen gemeentelijk aanbestedingsbeleid

Het college van burgemeester en wethouders streeft verschillende doelstellingen na met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid. Ze heeft naast haar belangen als opdrachtgever ook overheidsbelangen te vertegenwoordigen. Onderstaand volgt een opsomming van doelstellingen die het college beoogt met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Doelstellingen zijn:

- a. *doelmatige besteding publieke gelden*
  - Afwegen op welke wijze de aanwezige (financiële) middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet. Uitgangspunt is inkopen tegen een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding.
- b. *rechtmatig aanbesteden*
  - *gelijke behandeling*
    - Verschillende inschrijvers op gelijke wijze de kans geven mee te dingen naar de betreffende opdracht.
  - *non-discriminatie*
    - Er wordt tussen inschrijvers geen onderscheid gemaakt op basis van nationaliteit.
  - *Objectiviteit*
    - Willekeur en favoritisme ten aanzien van mogelijke inschrijvers en ten aanzien van de gunning van de opdracht wordt vermeden.
  - *Transparantie*

- Een objectieve en op basis van vooraf kenbaar gemaakte eisen, voorwaarden en (gunnings)criteria zodat inschrijvers op voorhand weten waar zij aan toe zijn en waarop zij inschrijven.
- *zorgvuldigheid*
  - Het duidelijk motiveren van beslissingen.
- *Proportionaliteit*
  - Gestelde eisen, voorwaarden en criteria staan in redelijke verhouding tot de aard en de omvang van de opdracht en gaan niet verder dan nodig is.
- c. *integriteit*
  - De gemeente gaat op een bewuste en zakelijke wijze om met inkoop. Hierbij investeert de gemeente in inhoudelijke kennis over de in te kopen producten, de marktomstandigheden en relevante wet- en regelgeving.
- d. *financieel verantwoord*
  - Voorafgaand aan de opdracht vindt een onderbouwde kostenraming plaatst.
  - Offertes worden gecontroleerd met de kostenraming.
  - Nacalculatie van de inschrijving ten opzichte van de raming (de meest gedetailleerde kostenraming).
- e. *controleerbaarheid*
  - Dossiervorming.
- f. *duurzaam inkopen, waaronder sociale en milieu aspecten*
  - De gemeente heeft het uitgangspunt om in te kopen via de zogenaamde R-ladder. Bij inkoop van diensten, leveringen en werken zal het vigerende provinciaal brede Social Return beleid "De Friese eis" worden toegepast.

Samengevat luidt de doelstelling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid:

**Het inkopen van werken, leveringen en diensten volgens de geldende wet- en regelgeving op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze. Dit vertaalt zich in de beeldvorming van een zakelijke, sociale, betrouwbare en integere partner.**

Daarnaast heeft de gemeente het programma 'Samen Harlingen' omarmt. Dit houdt onder andere in dat de verantwoordelijkheden, middels mandatering, zo laag mogelijk in de organisatie komen te liggen. Werken gaat vanuit vertrouwen en niet vanuit controle.

## 2. Wet- en regelgeving inzake aanbesteden

De keuze voor een bepaalde wijze van aanbesteden wordt bepaald door regels van Europees en nationaal recht en het gemeentelijk beleid. Daarnaast dient de keuze voor de aanbestedingsprocedure bekeken te worden aan de hand van de verwachte opdrachtwaarde, de marktwerking en de complexiteit van de opdracht.

Indien de geschatte waarde van de opdracht het door de Europese Commissie vastgestelde drempelbedrag overschrijdt, zijn de Europese aanbestedingsrichtlijnen, door Nederland geïmplementeerd in de Aanbestedingswet, van toepassing. Daarnaast zijn de beginselen van het aanbestedingsrecht van toepassing. Hierbij valt te denken aan de volgende, niet-limitatief genoemde, beginselen: non-discriminatie, gelijke behandeling, proportionaliteit en transparantie.

Indien de geschatte waarde van de opdracht het drempelbedrag niet overschrijdt dan is de Richtlijn niet van toepassing en is de Aanbestedingswet slechts beperkt van toepassing. In het geval van een opdracht met een waarde onder de drempel schrijft de Aanbestedingswet voor dat acht dient te worden geslagen op de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht, alsmede de Gids Proportionaliteit en in voorkomende gevallen het Aanbesteding Reglement Werken (ARW2016).

### 2.1 Europese regelgeving

#### 2.1.1 Europese aanbestedingsregels

De Europese aanbestedingsrichtlijnen hebben als doel om binnen de EU een interne markt te creëren en vrije en eerlijke concurrentie te stimuleren. Dit houdt in dat de markt voor overheidsopdrachten zo doorzichtig mogelijk moet zijn om alle leveranciers en aannemers in de markt gelijke kansen te geven een overheidsopdracht te verwerven.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn geïmplementeerd in de Aanbestedingswet. De gewijzigde versie van de Aanbestedingswet is sinds 1 juli 2016 van kracht. De drie richtlijnen zien elk op een specifiek onderwerp:

- Richtlijn 2014/23/EU m.b.t. Concessies
- Richtlijn 2014/24/EU m.b.t. Overheidsopdrachten
- Richtlijn 2014/25/EU m.b.t. Speciale sector: water, energie, vervoer en postdiensten.

Richtlijn 2014/24/EU geldt als de 'klassieke' richtlijn voor overheidsopdrachten. Waar in dit document wordt verwezen naar "de Richtlijn", wordt Richtlijn 2014/24/EU bedoeld.

## 2.1.2 Wanneer moet de gemeente Europees aanbesteden?

### Overheidsopdrachten

Overheidsopdrachten voor werken, diensten en leveringen boven de zogenaamde Europese drempelwaarde moet de gemeente Europees aanbesteden. Als wordt voldaan aan de volgende criteria is er sprake van een overheidsopdracht:

- Schriftelijke overeenkomst
- Onder bezwarende titel
- Tussen één of meer aanbestedende dienst(en) en één of meer dienstverlener(s), leverancier(s) of aannemer(s)
- Met betrekking tot diensten, leveringen of werken

Een bijzondere vorm van een overheidsopdracht is de raamovereenkomst. Een raamovereenkomst is een schriftelijke overeenkomst tussen de gemeente (en eventuele andere aanbestedende diensten) en één of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen overheidsopdrachten vast te leggen. Het kenmerkende van een raamovereenkomst is dat zij over het algemeen geen leverings- of afnameplicht kent.

**Elke twee jaar wordt door de Europese Commissie de Europese drempelbedragen vastgesteld. Voor de periode 2022-2024 gelden de volgende Europese drempelbedragen:**

**Werken: € 5.382.000,-**

**Diensten: € 215.000,-**

**Leveringen: € 215.000,-**

Bovengenoemde bedragen zijn exclusief BTW.

De aangepaste Europese drempelbedragen voor de komende periode(n) worden automatisch gehanteerd, daar hoeft het inkoop- en aanbestedingsbeleid niet voor aangepast te worden.

Eerst dient te worden beoordeeld of er sprake is van een opdracht voor werken, leveringen of diensten. Dit omdat de drempelbedragen van de verschillende soorten opdrachten verschillen.

### Overheidsopdracht voor werken

Een overheidsopdracht voor werken heeft betrekking op:

- De uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van werken die betrekking hebben op een van de in Bijlage II van de Richtlijn bedoelde activiteiten, of
- De uitvoering of het ontwerp en de uitvoering van een werk, of
- Het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat voldoet aan de eisen van de gemeente die een beslissende invloed uitoefent op het soort werk of het ontwerp van het werk.

Onder werk wordt verstaan: het product van het geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen.

Onderhoudswerkzaamheden voor het in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen ook onder werken. In Bijlage II van de Richtlijn staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder werken vallen.

### Overheidsopdracht voor leveringen

Een overheidsopdracht voor leveringen heeft betrekking op:

- De aanschaf van goederen, zoals aankoop, leasing, huur of huurkoop (met of zonder koopoptie) van producten, of
- De levering van producten die slechts zijdelings betrekking heeft op werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van die levering.

Bijkomende werkzaamheden van een levering, bijvoorbeeld het installeren van een telefooncentrale naast de aanschaf van de telefooncentrale zelf, maken deel uit van de leveringsopdracht. Dit is van belang voor het ramen van de waarde van de opdracht.

### **Overheidsopdracht voor diensten**

Een overheidsopdracht voor diensten heeft betrekking op:

- Het verlenen van andere diensten dan die welke vallen onder werken.

Voorbeelden zijn onderhoud en reparatie, diensten van architecten en ingenieurs, arbeidsbemiddeling en reiniging van gebouwen en het beheer van onroerend goed.

Voor diensten geldt er ook nog een verlicht regime, dat zijn de sociale en andere specifieke diensten. Meer informatie hierover is opgenomen in paragraaf 4.1.3.1.

### **Gemengde opdrachten**

Indien een opdracht betrekking heeft op twee of meer soorten opdrachten (werken, leveringen of diensten) is er sprake van een gemengde opdracht. De opdracht valt onder het soort aanbesteding dat het hoofdvoorwerp van de opdracht vormt.

Bij opdrachten die bestaan uit diensten en sociale of anders specifieke diensten of uit opdrachten die bestaan uit diensten en leveringen, wordt het hoofdvoorwerp bepaald door welke geraamde waarde de hoogste is. Bijvoorbeeld: standaardsoftware is een levering, maar zijn de kosten voor de implementatie en maatwerk van de software hoger dan de kosten van de standaardsoftware, dan is er sprake van een dienst.

Een gemengde opdracht kan volgens de Aanbestedingswet ook betrekking hebben op gemengde opdrachten waarbij op tenminste één onderdeel de bepalingen van deel 2 van de Aanbestedingswet van toepassing zijn (*overheidsopdrachten*) en waarbij op tenminste een ander onderdeel deel 2 niet van toepassing is (*concessieopdrachten, speciale-sectoren*). Alvorens te kunnen vaststellen welke bepalingen van toepassing zijn op de gemengde opdracht, dient de gemeente bij dergelijke opdrachten te bepalen of de onderdelen van de gemengde opdracht objectief gezien deelbaar zijn, of dat juist niet zijn.

Indien een gemengde opdracht niet deelbaar is en onderdelen bevat waarop deel 2 van toepassing is, en onderdelen waarvoor dat niet geldt, dan gelden in dat geval de bepalingen die van toepassing zijn op het hoofdvoorwerp van de desbetreffende opdracht.

Indien de gemengde opdracht objectief gezien deelbaar is dan kan de gemeente kiezen voor afzonderlijke opdrachten of voor één algemene opdracht. In de regel plaatst de gemeente voor elk afzonderlijk onderdeel van de opdracht een afzonderlijke opdracht, waarbij voor elke afzonderlijke opdracht de toepasselijke voorschriften op grond van de kenmerken van de afzonderlijke opdracht worden bepaald en toegepast.

## **2.2 Nationale regelgeving**

### Aanbestedingswet 2012

Per 1 april 2013 is de Aanbestedingswet 2012 van toepassing op overheidsopdrachten voor werken, diensten en leveringen. Per 1 juli 2016 heeft een herziening van de Aanbestedingswet plaatsgevonden. In de afgelopen jaren zijn er meerdere kleine wijzigingen in de Aanbestedingswet doorgevoerd.

### Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016)

In het ARW 2016 zijn de standaardprocedures en voorwaarden voor de aanbesteding van Europese en nationale aanbestedingen van overheidsopdrachten inzake de uitvoering van werken opgenomen. Een breed gebruik van dit reglement verbetert de herkenbaarheid, verlaagt de administratieve lasten en leidt tot verbetering van de aanbestedingspraktijk.

Het gebruik van het ARW 2016 is voor de gemeente verplicht bij overheidsopdrachten voor werken onder de Europese drempel. Door de gemeente wordt het ARW 2016 ook voor overheidsopdrachten voor werken boven de Europese drempelwaarde van toepassing verklaard. Het ARW 2016 kan gebruikt worden voor het aanbesteden van aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Dit dient dan in de aanbestedingsstukken te worden aangegeven.

### Gids proportionaliteit

Bij een aanbesteding moet de gemeente het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. De Gids proportionaliteit geeft hier invulling aan. De Gids proportionaliteit is als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen.

## **2.3 Gemeentelijke regelgeving**

Het toezien op de doelmatigheid van het gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid is sinds 2004 het domein van het college (via artikel 213a Gemeentewet doelmatigheidsonderzoeken) dan wel de rekenkamer (commissie/functie). Concerncontrol ziet toe op de uitvoering van de interne controle.

Het onderhavige beleid is vastgesteld door het college en valt daarmee niet onder de rechtmatigheidscontrole van de accountant (inkoop- en aanbestedingsbeleid is een expliciete bevoegdheid van het

college en niet van de raad, die heeft hiervoor de financiële verordening (ex artikel 212 Gemeentewet)). De accountant voert de rechtmatigheidscontrole uit op de Europese aanbestedingsregels tot het boekjaar 2023.

Verder zijn bij het uitvoeren van het inkoop- en aanbestedingsbeleid uiteraard ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.



### **3. Contractvoorwaarden**

#### **3.1 Algemene voorwaarden**

De gemeente heeft algemene voorwaarden leveringen en diensten gemeente Harlingen opgesteld en volgt de UAV 2012 voor uitvoering van werken. Uitgangspunt is dat (in de aanbestedingsdocumenten) de betreffende algemene voorwaarden van de gemeente op de opdracht van toepassing worden verklaard en ter hand worden gesteld. De algemene voorwaarden van de wederpartij worden specifiek en uitdrukkelijk van de hand gewezen.

Eventueel worden de volgende voorwaarden van toepassing verklaard als aanvulling op de algemene voorwaarden of ter vervanging van de algemene voorwaarden. Dit is geen limitatieve lijst. Deze aanvulling of vervanging dient dan in de aanbestedingsstukken of nota van inlichtingen en in de overeenkomst te worden opgenomen.

#### **3.2 Uniforme Administratieve Voorwaarden (thans UAV 2012)**

Dit reglement bevordert de objectiviteit en zorgvuldigheid tijdens de uitvoeringsfase. De administratieve en juridische verhouding tussen de gemeente en aannemer is hierin eenduidig en op objectieve gronden te toetsen wijze vastgelegd. De gemeente verklaart de geldende UAV van toepassing bij de uitvoering van werken.

#### **3.3 Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde contracten (thans UAV-GC 2005)**

Bij geïntegreerde bouworganisatievormen krijgt de opdrachtnemer meer taken en meer verantwoordelijkheid. Voor dergelijke geïntegreerde contractvormen is de UAV-GC ontwikkeld. Bij geïntegreerde bouworganisatievormen verklaart de gemeente in beginsel altijd de geldende UAV-GC van toepassing, tenzij hier gemotiveerd van wordt afgezien.

#### **3.4 De nieuwe regeling 2011 (thans DNR 2011, herzien 2013)**

Hierin worden de rechtsverhoudingen geregeld tussen de gemeente enerzijds en de architect, ingenieur en adviseur anderzijds.

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat de eigen algemene voorwaarden voor leveringen en diensten van toepassing zijn. Daar waar de invulling van de opdracht nader beschrijving behoeft, kan aanvullend worden geput uit de geldende DNR, die daartoe (deels) van toepassing zal worden verklaard. De algemene voorwaarden voor leveringen en diensten van de gemeente prevaleren evenwel altijd.

#### **3.5 Gemeentelijke Inkoop Bij IT Toolbox (thans GIBIT 2020)**

Hierin worden de rechtsverhoudingen geregeld tussen de gemeente enerzijds en de leverancier dan wel dienstverlener op het gebied van IT anderzijds.

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat de geldende GIBIT van toepassing is op IT opdrachten.

### **4. Wet- en regelgeving inzake aanbesteden**

#### **4.1 Vormen van aanbestedingsprocedures**

Inkoop en aanbesteden is maatwerk. Er bestaat geen algemene eenduidige inkoopstrategie die geschikt en goed is voor alle in te kopen goederen, diensten en werken. De best toe te passen inkoopstrategie is afhankelijk van het in te kopen product, dienst of werk en de specifiek geldende marktsituatie.

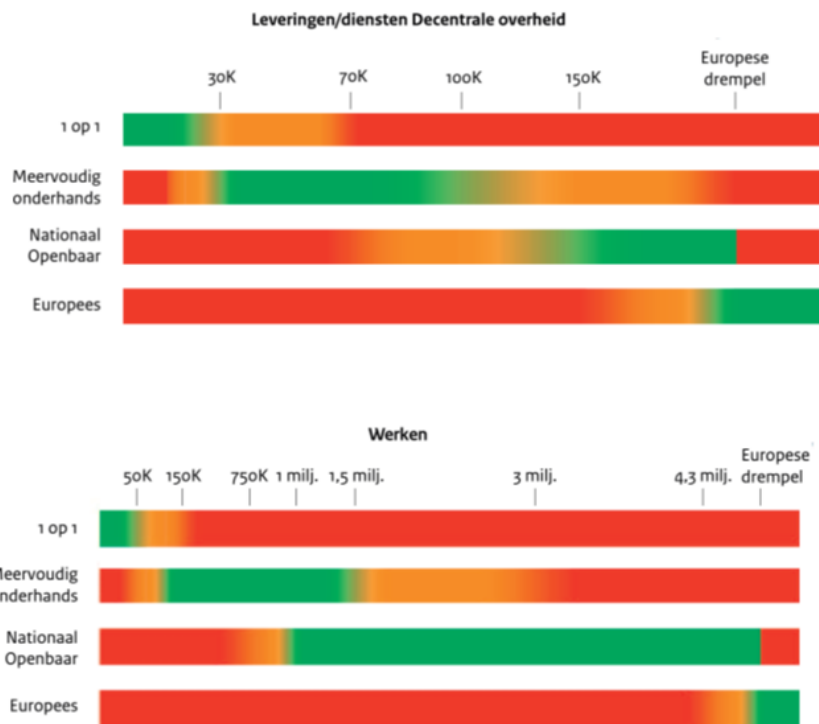
De gemeente maakt op basis van de volgende overwegingen een keuze voor een aanbestedingsprocedure:

- omvang van de opdracht,
- transactiekosten van de gemeente en inschrijvers,
- aantal potentiële inschrijvers,
- gewenst eindresultaat,
- complexiteit van de opdracht,
- type opdracht/karakter van de markt.

Uitgangspunt is dat inkoopacties geschieden binnen de kaders van de Aanbestedingswet en met inachtneming van de Gids Proportionaliteit. Afwijking is mogelijk indien het type inkoop en het karakter van de markt niet aansluit bij de in dit beleid voorgeschreven procedure. In dat laatste geval kan de gemeente kiezen voor een andere procedure. In geval de gemeente kiest voor een afwijkende procedure kan dit met inachtneming van het gestelde in paragraaf 4.3 van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Keuze aanbestedingsprocedure (bron Gids Proportionaliteit, 3e herziening 1 januari 2022)

Onderstaande balkjes geven een richting voor welke procedure proportioneel te noemen is bij een bepaalde contractwaarde.



Voor opdrachten in de categorie 'sociale en andere specifieke diensten' (zie paragraaf 4.1.3.1) geldt in afwijking van de reguliere grensbedragen voor Europese aanbestedingen een drempelbedrag van € 750.000, - exclusief btw. Voor concessieopdrachten voor diensten en werken (zie paragraaf 4.1.1) wordt aangesloten bij de balkjes Werken.

Het balkenschema houdt geen rekening met opdrachten met een grensoverschrijdend belang. De Aanbestedingswet sluit opdrachten onder de relevante drempelwaardes uit van de procedures voor Europees aanbesteden. Echter, in het geval dat deze opdrachten een grensoverschrijdend belang hebben vallen zij toch onder de werking van afdeling 1.2.2 van de Aanbestedingswet. Deze afdeling bepaalt dat de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie, transparantie en proportionaliteit in acht moeten worden genomen. Het beginsel van transparantie schrijft met betrekking tot opdrachten met een grensoverschrijdend belang specifiek voor dat de aanbestedende dienst zorg draagt voor een passende mate van openbaarheid.

Voordat een aanbesteding start dient een raming te worden gemaakt van de omvang van de opdracht. Deze raming is een schatting vooraf, een begroting of een taxatie van de waarde van de opdracht. De raming kan op basis van ervaringscijfers, op basis van een marktverkenning of door een extern expertisebureau worden vastgesteld. De raming dient zo nauwkeurig mogelijk de werkelijkheid te benaderen,

waardoor de opties en verlengingen van de overeenkomst meegenomen dienen te worden bij de berekening. Bij een opdracht met een bepaalde duur is de looptijd van de opdracht bepalend voor de raming. Bij een opdracht met onbepaalde tijd is de raming 48 maanden.

Doel van de raming is:

- Bepalen of er voldoende middelen beschikbaar zijn.
- Bepalen welke aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden.

Na de ontvangst van de offertes kan de raming dienen als toets voor ontvangen offertes.

Om de totale (geraamde) waarde van een opdracht goed te kunnen bepalen is enige mate van inkoopcoördinatie onvermijdelijk. Op centraal niveau kan inzicht worden verkregen in de omvang van de behoefte van de gehele gemeente. Daarom dienen geplande inkopen boven € 25.000 voor diensten en leveringen en inkopen boven € 100.000 voor werken te worden gemeld bij een inkoopadviseur door middel van het startformulier.

Tevens is in de Financiële verordening gemeente Harlingen 2021 opgenomen Artikel 7. Informatieplicht: "Het college besluit niet over:

- a. de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 1 miljoen;
- b. het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 250.000,- en
- c. het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen, dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen."

Wanneer er sprake is van subsidieverstrekking op overheidsopdrachten die de gemeente uitvoert, zijn de drempelbedragen en voorwaarden van de subsidieverstrekker leidend.

#### **4.1.1 Inkopen boven Europese drempelbedragen**

De keuze voor de gemeente is om, per inkoop, de best passende procedure te kiezen. Voor inkopen boven de Europese drempelbedragen zijn in de Aanbestedingswet de volgende meest gangbare procedures opgenomen:

1. Openbare procedure
2. Niet-openbare procedure
3. Procedure van concurrentiegerichte dialoog
4. Mededingingsprocedure met onderhandeling
5. Onderhandelingsprocedure zonder aankondiging
6. Innovatieprocedure

Daarnaast zijn in de Aanbestedingswet nog een aantal bijzondere procedures opgenomen, namelijk de procedure van een prijsvraag en de procedure voor een dynamisch aankoopstelsel. Verder zijn in onderdeel 2a van de wet de voorschriften opgenomen om een concessieovereenkomst af te sluiten. Bij concessieovereenkomsten voor werken en voor diensten geeft de opdrachtgever een opdracht aan een concessiehouder, waarbij er een exclusief exploitatierecht op het te realiseren werk of dienst aan laatstgenoemden wordt gegeven. Denk bijvoorbeeld aan de exploitatie van laadinfrastructuur en reclamemasten. Het verschil met een gewone overheidsopdracht is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van het werk of de dienst niet bestaat uit betaling, maar uit het verlenen van een exploitatierecht. Kenmerkend is dat het exploitatierisico ligt bij de exploitant. Als dit laatste niet het geval is, dan is geen sprake van een concessie.

#### **4.1.2 Inkopen onder Europese drempelbedragen**

Bij inkopen onder de Europese drempel is de Aanbestedingswet beperkt van toepassing en schrijft voor dat de beginselen van het aanbestedingsrecht in acht moeten worden genomen. Daarnaast is bepaald dat aanbestedende diensten opdrachten niet onnodig samenvoegen en hun keuzes (b.v. welke procedure) objectief motiveren. Ook onder de drempel is het dus van belang dat een passende procedure wordt gekozen, waarbij naast de omvang van de opdracht tevens rekening wordt gehouden met de overwegingen zoals genoemd in de eerste alinea van paragraaf 4.1.

#### **4.1.3 Inkopen op andere wijze**

De Aanbestedingswet voorziet in de mogelijkheid om voor bepaalde soorten opdrachten een afwijkende procedure te volgen. Deze procedures zijn enkel toe te passen voor de soorten opdrachten die specifiek zijn benoemd. Ze zijn hieronder kort weergegeven.

##### **4.1.3.1 Sociale en andere specifieke diensten**

In de Aanbestedingswet worden de procedurevoorschriften geregeld die de aanbestedende dienst toepast bij plaatsing van een overheidsopdracht voor sociale en andere specifieke diensten met een

waarde boven € 750.000, exclusief BTW. De beginselen van transparantie en gelijke behandeling van ondernemers dient te worden gewaarborgd. Een (voor)aankondiging en een gunningsbericht (op TenderNed) zijn bij deze procedure verplicht. In de aankondiging dient de gemeente onder meer de technische specificaties van de opdracht op te nemen en de hoofdkenmerken van de gunningsprocedure toe te lichten.

Een limitatieve opsomming van deze opdrachten kan worden gevonden in Bijlage XIV van de Richtlijn. Voorbeelden van dit type opdrachten zijn: diensten op het gebied van gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, administratiediensten voor onderwijs en enkele juridische diensten.

Bovengenoemde procedurevoorschriften zijn niet verplicht voor overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten met een waarde onder € 750.000. Alleen indien sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang dient de opdracht aangekondigd te worden. Voor opdrachten onder € 750.000 geldt dat in de praktijk vaak een meervoudig onderhandse procedure toegepast wordt.

#### 4.1.3.2 Voorbehoud

De gemeente kan de deelneming aan een procedure voor de gunning van een overheidsopdracht voorbehouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot hoofddoel hebben, of de uitvoering ervan voorbehouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid, mits ten minste 30% van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's gehandicapte of kansarme werknemers zijn. Zo kan door middel van beroep en werk worden bijgedragen aan het bevorderen van de maatschappelijke integratie van gehandicapten en kansarmen.

De Aanbestedingswet geeft de gemeente verder de mogelijkheid om deelneming aan procedures voor overheidsopdrachten op het gebied van bepaalde gezondheids-, sociale en culturele diensten voor te behouden aan organisaties die als doel hebben het vervullen van een taak van algemeen belang en die gebaseerd zijn op werknemersaandeelhouderschap of op beginselen van participatie van werknemers, gebruikers of belanghebbenden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan initiatieven als (online) buurtplatforms, samenwerkingen van mantelzorgers of zorgcoöperaties. Artikel 77 van de Richtlijn geeft een limitatieve opsomming van het soort diensten die onder deze uitzondering vallen.

#### 4.2 Gunningcriteria

Nadat een procedure is gekozen, is het van belang om de juiste gunningscriteria te kiezen. Gunningcriteria hebben betrekking op het beoordelen van de aanbidding van de inschrijvers en niet op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de inschrijvers.

Gunning geschiedt op basis van één van de volgende drie gunningscriteria:

- A) Beste prijs-kwaliteit verhouding
- B) Laagste prijs
- C) Laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit (bijvoorbeeld levenscycluskosten)

Bij het gunningcriterium beste prijs-kwaliteitverhouding wordt de keus bepaald op grond van een weging van de scores die zijn gekregen op meerdere (sub)gunningscriteria. (Sub)gunningscriteria betreffen aspecten zoals prijs, kwaliteit, milieuaspecten, innovatiekracht, duurzaamheidsaspecten en levertijd. Deze criteria moeten altijd verband houden met het onderwerp van de opdracht. Bij toepassing van het gunningcriterium beste prijs-kwaliteitverhouding moet in de aankondiging of de aanbestedingsstukken het relatieve gewicht van de gekozen nadere (sub)criteriën worden vermeld.

Bij het gunningcriterium de laagste prijs bestaat er maar één criterium en dat is de prijs. Dit gunningcriterium kan in andere procedures dan de enkelvoudig onderhandse aanbesteding alleen gebruikt worden als dit voldoende gemotiveerd kan worden. Bijvoorbeeld bij overheidsopdrachten die de gemeente gedetailleerd kan omschrijven of waarvan het kwaliteitsniveau goed kan worden vastgelegd. Laagste prijs leidt niet zondermeer tot de laagste kwaliteit. Wanneer het kwaliteitsniveau vooraf goed is vastgelegd, wordt er voor de laagste prijs doorgaans minimaal de voorgeschreven kwaliteit geleverd. Er is echter geen prikkel voor inschrijvers om extra kwaliteit te bieden omdat alleen concurrentie op laagste prijs plaatsvindt.

Bij het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit geldt dat onder kosteneffectiviteit wordt verstaan een kostencriterium zoals bijvoorbeeld levenscycluskosten. Met levenscycluskosten wordt het volgende bedoeld:

- A. kosten gedragen door de gemeente of andere gebruikers, zoals verwerving, gebruikskosten, onderhoudskosten en verwijderingskosten;
- B. kosten toegerekend aan externe milieueffecten, die verband houden met het product, de dienst of het werk gedurende de levenscyclus, mits hun geldwaarde kan worden bepaald en gecontroleerd.



In plaats van louter de initiële waarde (de laagste prijs) als gunningscriterium te hanteren, kan de gemeente er ook voor kiezen om behalve prijs ook andere economische kosten mee te wegen aan de hand van het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit. Andere economische kosten zijn bijvoorbeeld bij de aanschaf van printers de kosten verbonden aan de aanschaf van inkt, het energieverbruik van de printer, en de ontmanteling en recycling van de printer.

Uiteraard kunnen de verschillende gunningscriteria gecombineerd worden. Zo is het mogelijk dat de gemeente in een overheidsopdracht voor een deel het gunningscriterium laagste prijs hanteert, en voor een ander deel het gunningscriterium laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit.

#### 4.3 Afwijken van de te volgen procedure

Afwijkingen van de te volgen procedure dienen alleen in uitzonderlijke gevallen te worden toegestaan. Voor aanbesteding van opdrachten **boven** de Europese drempelbedragen gelden enkel de mogelijkheden als vermeld in de Aanbestedingswet.

In dit beleid gaat het echter om opdrachten **onder** de Europese drempelbedragen. Afwijkingen van de in de Gids Proportionaliteit voorgeschreven procedure (zie paragraaf 4.1) is mogelijk op basis van een besluit van de gemeentesecretaris. Uitgangspunt hierbij is dat onder 'afwijking' het toepassen van een aanbestedingsvorm in het 'rode gebied' van de procedure genoemd in de Gids Proportionaliteit wordt verstaan. Afwijking is alleen mogelijk binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving.

Afwijking van de te volgen procedure wordt in ieder geval **niet** toegestaan als het omstandigheden betreft die aan de gemeente te wijten zijn dan wel voorzienbaar waren, zoals tijdgebrek door een slechte planning, tenzij dit leidt tot onaanvaardbare (financiële) consequenties. Door tijdig de aanbestedingsprocedure op te starten en de aanbestedingsconsequenties van een opdracht te onderkennen, kan tijdgebrek worden voorkomen.

In uitzonderingsgevallen kan van de opgegeven procedure worden afgeweken. Dit kan alleen op basis van een onderbouwde motivering en een advies van een inkoopadviseur. Of afwijkingen in een concreet geval zijn toegestaan, is uiteindelijk ter beoordeling aan de gemeentesecretaris. Indien afwijkingen politiek gevoelig liggen dat kan de gemeentesecretaris de bevoegdheid bij het college neerleggen.

#### 4.4 Wijziging van overheidsopdrachten

Een wijziging van een overheidsopdracht tijdens de looptijd ervan kan uitsluitend zonder nieuwe aanbestedingsprocedure plaatsvinden in de gevallen als benoemd in de artikelen 2.163a en verder van de Aanbestedingswet.

### 5. Ethische en economische uitgangspunten

#### 5.1 Duurzaam / circulair inkopen

Bij het inkopen van producten, diensten en werken zijn prijs, kwaliteit en levertijd doorgaans de belangrijkste aspecten. Duurzaam / circulair inkopen voegt hier een extra dimensie aan toe door ook sociale- en milieuaspecten mee te nemen in de afweging.

De raad heeft in 2022 het Programma Duurzaam Harlingen vastgesteld. De gemeente Harlingen omarmt de R-ladder en gaat deze in de eigen organisatie toepassen bij de inkoop van facilitaire zaken maar ook bij GWW-projecten. De R-ladder is een veelgebruikte methodiek om circulariteit te structureren en verduidelijken. De R-ladder bepaalt de mate van circulariteit aan de hand van verschillende circulariteitsstrategieën. Hoe hoger op de R-ladder, hoe hoger de mate van circulariteit in de strategie. Het heeft ook een methodiek in zich. Wanneer een nieuw project aan de orde is, is de eerste vraag of het mogelijk is af te zien van de introductie van producten. Denk bijvoorbeeld aan de vervanging van een brug: is een nieuwe brug echt nodig? Het is belangrijk om goed na te denken welke producten je echt nodig hebt en hoe je die zo efficiënt mogelijk in kunt zetten. Vervolgens zijn er tijdens gebruik een aantal belangrijke stappen: re-use, repair en recycling. Om vervolgens aan het einde van de levensduur zoveel mogelijk materialen terug te winnen en eventueel ook energie te winnen uit de restanten die niet zelf als materiaal of product te gebruiken zijn. Deze denkwijze omarmen helpt om bij elk project meer grip op circulariteit te krijgen.

Aandachtspunten op het gebied van maatschappelijk verantwoord inkopen zijn: Social return; Fair Trade; energie, water en afval; sociale voorwaarden; circulair inkopen en/of biobased inkopen. Niet alleen bij de voorbereiding, inschrijving en oplevering, maar ook tijdens de uitvoering van de opdracht.

De sociale voorwaarden hebben betrekking op het naleven van internationale sociale arbeidsnormen en mensenrechten. Deze voorwaarden zijn contractvoorwaarden en zijn bedoeld voor aanbestedingen boven de Europese drempel, maar ze mogen ook onder de Europese drempel worden toegepast. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen generieke sociale voorwaarden en aanvullende sociale voorwaarden. De generieke sociale voorwaarden betreffen een inspanningsverplichting gericht op het na-

leven van de fundamentele arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie van de Verenigde Naties en de mensenrechten zoals omschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en uitgewerkt in latere verdragen. De aanvullende sociale voorwaarden zijn bedoeld voor toepassing bij een aantal productgroepen (catering, drankautomaten, bedrijfskleding en bloemen).

### **5.2 Social return**

Social Return betekent: 'iets teruggeven aan de samenleving' en is net als duurzaam inkopen onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

De gemeente hecht grote waarde aan het verbeteren van de positie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente heeft de zogenaamde 'Friese eis' als Social Return beleid vastgesteld. Friese gemeenten en de provincie Fryslân hebben samen een eenduidige Social Return paragraaf opgesteld. Bij dit proces zijn werkgevers (vooral uit de bouw en infra) actief betrokken geweest. Hiermee wordt aan opdrachtnemers uniformiteit geboden als zij zaken doen met een Friese opdrachtgever en wordt op eenduidige en integrale wijze inzet geleverd op het versterken van de sociale infrastructuur. Hiervoor verplicht de gemeente zich om vanaf een opdrachtwaarde van € 100.000,- voor diensten en vanaf € 250.000,- voor werken Social Return toe te passen bij inkopen. De gemeente conformeert zich aan de 'Friese eis'.

### **5.3 Inkoop synergie**

De gemeente dient rekening te houden met het uitgangspunt dat opdrachten niet onnodig samengevoegd (geclusterd) mogen worden.

Bij samenvoeging wordt in ieder geval rekening gehouden met:

- de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf;
- de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de gemeente en de ondernemer;
- de mate van samenhang van de opdrachten.

Indien samenvoeging van opdrachten plaatsvindt, dient de gemeente de noodzaak tot clusteren deugdelijk te motiveren in de aanbestedingsstukken.

Op diverse gebieden vindt er samenwerking plaats met andere aanbestedende diensten. Bijvoorbeeld op het gebied van verzekeringen, energie, ICT, inkoop, beheer en energie van openbare verlichting en diverse samenwerkingsvormen in het Sociaal domein (provinciaal). Het is maatwerk om wel of niet samen te werken.

### **5.4 Aanbestedingen voor het beste resultaat**

De gemeente streeft ernaar om bij een aanbesteding altijd het beste resultaat te behalen. Aan leveranciers zal bijvoorbeeld gevraagd worden welke oplossing de beste is op basis van de functionele specificaties van de gemeente (b.v. via marktverkenning). Daar waar mogelijk geeft de gemeente leveranciers de vrijheid om met innovatieve oplossingen te komen. Deze onderdelen kunnen worden uitgewerkt in een beste prijs-kwaliteitverhouding aanbesteding.

Hieronder volgen een aantal handvatten waardoor de lokale ondernemers eenvoudiger mee kunnen dingen naar opdrachten:

1. Voorkomen van nodeloos clusteren van opdrachten tot één grote opdracht;
2. Opdrachten waar mogelijk opdelen in percelen;
3. Geen of lage eisen stellen aan de hoogte van de totale omzet van de ondernemer;
4. Voorkomen van onnodig zware selectie- en gunningcriteria;
5. Toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming;
6. Bij iedere enkelvoudig en meervoudig onderhandse aanbesteding minimaal één lokale ondernemer uit te nodigen (indien aanwezig en geschikt). Definitie lokaal: bedrijf (ook nevenvestiging) gesitueerd in de gemeente Harlingen.

### **5.5 Verlagen administratieve lasten**

De gemeente verlicht de administratieve lasten door zoveel mogelijk gebruik te maken van uniforme documenten en werkwijzen. Voor de bewijslast wordt overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving gewerkt met het Uniform Europees Aanbestedingsdocument. Ondernemers hoeven dan bij inschrijving niet alle bewijsmateriaal bij te voegen, maar kunnen volstaan met dit document. Daarnaast streeft de gemeente ernaar om aanbestedingen zoveel als mogelijk digitaal te doorlopen. Per 1 juli 2017 is dit voor Europese aanbestedingen verplicht. Hierbij streeft de gemeente ernaar om aanbestedingen onder de Europese drempels ook zoveel mogelijk digitaal te laten verlopen.

### **5.6 Schijnconstructies**

De gemeente vestigt aandacht op het signaleren van potentiële 'bedreigingen' binnen een branche of leveranciers met betrekking tot eventuele mistanden. Om misstanden te voorkomen kan het helpen om een check uit te voeren op de aanwezigheid van keurmerken, certificaten binnen een branche en de aanwezigheid van een cao.

### **5.7 Integriteit**

De gemeente wil enkel zaken doen met integere ondernemers. Een toetsing van de integriteit van ondernemers is bij inkoop en aanbesteding mogelijk door bijvoorbeeld de toepassing van uitsluitingsgronden en het hanteren van de gedragsverklaring aanbesteden of verklaring omtrent gedrag.

Daarnaast geeft de Wet Bibob (Wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur) de gemeente een extra instrument in handen om de integriteit te controleren van partners met wie zij zaken doen. Het Bibob-onderzoek is in augustus 2020 uitgebreid naar alle overheidsopdrachten als bedoeld in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012. De beperkingen tot de sectoren bouw, ICT en milieu is vervallen.

De gemeente kan aan het landelijk bureau Bureau Bibob van het ministerie van Justitie en Veiligheid een Bibob advies vragen wanneer de gemeente twijfelt aan de integriteit van een gegadigde of inschrijver. Door inschakeling van het Bureau Bibob krijgt de dienst toegang tot gesloten justitiële bronnen. Het advies is niet bindend maar kan gebruikt worden om een gegadigde of inschrijver uit te sluiten. De uitsluitingsgronden zijn niet verruimd door de invoering van de Wet Bibob. De beslissing om een gegadigde of inschrijver uit te sluiten blijft de bevoegdheid van de gemeente. Overweegt de gemeente een advies aan Bureau Bibob te vragen, dan moet dit al in de aanbestedingstukken vermeld staan.

### **5.8 Klachtenmeldpunt**

In een aanbestedingsprocedure kan een ondernemer een klacht (schriftelijke melding) over de (onderdeel van een) aanbesteding hebben. De klacht kan worden voorgelegd aan het Klachtenmeldpunt van de gemeente via het emailadres [mka@harlingen.nl](mailto:mka@harlingen.nl). De perso(n)en die een klacht in behandeling neemt/nemen, is/zijn niet direct betrokken (geweest) bij (het opstellen van) de betreffende aanbesteding. Het klachtenmeldpunt kan op verzoek van de ondernemer of de gemeente de klacht, voordat daarop door het klachtenmeldpunt wordt beslist, voor bemiddeling of advies voorleggen aan de Commissie van Aanbestedingsexperts. Als de gemeente nalaat om binnen een redelijke termijn op de klacht te reageren, dan kan een klager de klacht aan de Commissie van Aanbestedingsexperts voorleggen.