

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Stichting ProCon

Versie: OIG1.5

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

1. Inleiding

Dit document omschrijft het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het is tot stand gekomen in samenwerking met de aanbestedingsdesk van de Onderwijs Inkoop Groep en is juridisch door hen getoetst.

Het beleid heeft een aantal doelen, te weten:

1. Het borgen van de rechtmatigheid van inkopen door te voldoen aan de Aanbestedingswet.
2. Het besparen van kosten door, waar gewenst, centraal in te kopen en de inkoop te professionaliseren.
3. Invulling geven aan de professionalisering van opdrachtgunning.
4. Het bieden van transparantie in de wijze van inkoop.
5. Toelichting samenwerking met de Onderwijs Inkoop Groep als professionele partner op het gebied van inkoop.
6. Informatieverstrekking richting accountant inzake gevolgde procedures en aanpak in combinatie met drempelbedragen.

2. Toepasbaarheid inkoopbeleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is van toepassing op alle inkopen van scholen die vallen onder stichting ProCon. Afwijken van het inkoop- en aanbestedingsbeleid is voorbehouden aan de bestuurder.

3. Aanbestedingsprocedure

De volgende procedures kunnen al naar gelang de hoogte van het te besteden bedrag worden toegepast:

- A. Onderhands
 - 1. Enkelvoudig onderhandse procedure
 - 2. Meervoudig onderhandse procedure

- B. Nationaal
 - 1. Openbare aanbestedingsprocedure
 - 2. Niet- openbare aanbestedingsprocedure

- C. Europees
 - 1. Openbare aanbestedingsprocedure
 - 2. Niet-openbare aanbestedingsprocedure

4. Juridisch kader inzake de toe te passen procedure

Om te bepalen of en zo ja welke aanbestedingsprocedure zal moeten worden gevolgd, is het allereerst van belang om te onderzoeken over wat voor soort van opdracht het gaat.

Kortom: is het een dienst, levering of werk?

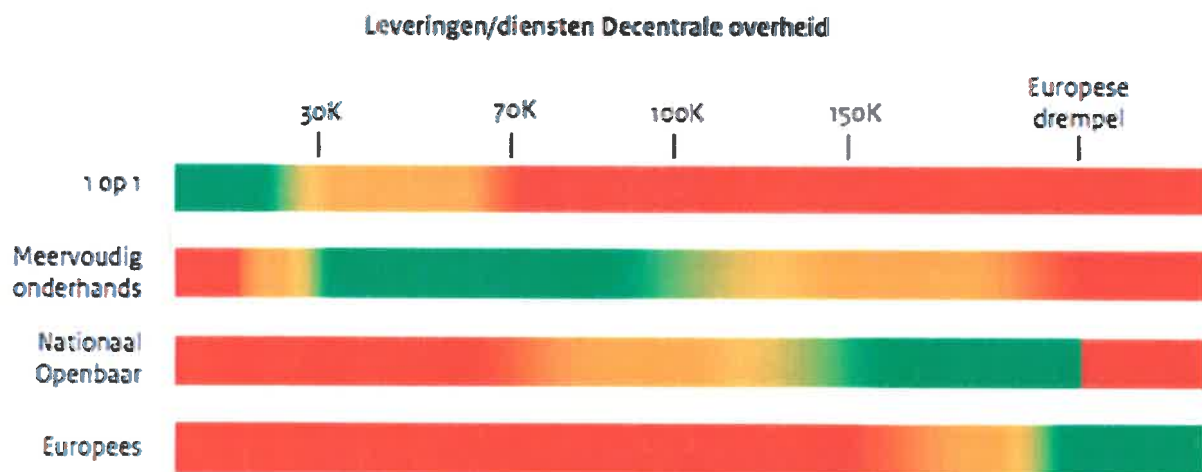
Werken betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder valt de bouw van een schoolgebouw of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden die verder gaan dan het enkel in stand houden van het werk (denk aan 40-jarige renovatie) en verbouwingswerkzaamheden vallen veelal ook onder Werken. Wat wel of niet als een "werk" kan worden gekwalificeerd, staat omschreven in Europese richtlijnen. Daarbij is het van belang dat alleen over een werk gesproken kan worden als de functie van een ruimte of gebouw verandert. Activiteiten met het oog op de instandhouding van een gebouw zijn geen werken (schilderen, dakdekken, installatie onderhoud, vloerbedekking leggen) hoewel de activiteiten wel als (onderdeel van een) werk geclassificeerd kunnen zijn.

Leveringen behelzen aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een werk vallen.

Diensten omvatten alle inkopen die niet onder werken of leveringen vallen. Voor het primair onderwijs zijn in te kopen diensten onder andere schoonmaakwerkzaamheden, onderhoud en administratieve taken.

Daarnaast is het van belang te onderzoeken of de inkoop van een bepaald segment boven of onder de Europese Aanbestedingsdrempel ligt.

Zowel boven als onder de drempel is het van belang dat een procedure wordt gekozen, die aansluit bij het onderwerp van de betreffende aanbesteding, afgezet tegen het karakter van de markt waarin potentiële inschrijvers opereren (zie paragraaf §3.4.1 van de Gids Proportionaliteit). Dat is niet te kwantificeren in een vast bedrag: bedragen kunnen echter wel een leidraad bieden. Onderstaande grafiek biedt daar een handvat voor.



5. Gekozen procedure

In onderstaande tabel is weergegeven welke procedure wordt gevolgd bij welke opdrachtwaarde. Zoals gezegd bestaan er onder de grens voor Europees aanbesteden in principe geen wettelijk voorgeschreven procedures. Wel geeft de Gids proportionaliteit een richting aan.

In de keuze van te volgen aanbestedingsprocedures is rekening gehouden met de administratieve lasten voor zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvers. Voor het onderwijs geldt dat in bijna alle gevallen dat nationaal openbaar aanbesteden hoge administratieve kosten met zich meebrengt (voor zowel leverancier als aanbestedende dienst) maar geen additionele voordelen biedt ten opzichte van meervoudig onderhands aanbesteden.

Om die reden is gekozen om inkopen tussen € 70.000 en € 221.000 excl. BTW aan te besteden middels meervoudig onderhandse procedures.

De procedure die wordt gevolgd bij inkoop en aanbesteding wordt geduid in het volgende overzicht:

Te volgen inkoopprocedure voor een levering of dienst

Levering/dienst	Opdrachtwaarde (excl. btw)
Enkelvoudig onderhands	< € 70.000
Meervoudig onderhands	€ 70.000 - € 221.000
Europees	Boven de EU drempel van € 221.000

Te volgen inkoopprocedure voor een werk

Werk	Opdrachtwaarde (excl. btw)
Enkelvoudig onderhands	< € 150.000
Meervoudig onderhands	€ 150.000 - € 1.500.000
Nationaal	€ 1.500.000 - € 5.548.000
Europees	Boven de EU drempel van € 5.548.000

Te volgen inkoopprocedure voor een Bijlage XIV dienst

Dienst	Opdrachtwaarde (excl. btw)
Enkelvoudig onderhands	< € 70.000
Meervoudig onderhands	€ 70.000 - € 750.000
Europees	Boven de EU drempel van € 750.000

Voor alle opdrachten onder de drempel met een duidelijk grensoverschrijdend belang (opdrachten waar ook buiten Nederland gevestigde ondernemers interesse voor kunnen hebben) dienen de beginselen van gelijke behandeling, transparantie, proportionaliteit en non-discriminatie in acht te worden genomen. Er wordt een passende mate van openbaarheid betracht. Wat een passende mate van openbaarheid is, wordt per opdracht gedefinieerd en onderbouwd.

Conform het door Onderwijs Inkoop Groep voorgestelde beleid zijn leveringen en diensten tot een opdrachtwaarde van € 70.000 excl. BTW enkelvoudig onderhands te gunnen. Dat betekent dat een bestuur een leverancier kan aanwijzen en een contract kan sluiten. Het enkelvoudig onderhands gunnen van een opdracht moet één op één gebeuren. Op het moment dat meer offertes worden gevraagd is er sprake van een meervoudig onderhandse aanbesteding en die procedure is aan regels gebonden. Voor werken (bouwen en verbouwen) geldt dat tot een opdrachtwaarde van € 150.000 excl. BTW enkelvoudig onderhands gegund kan worden.

Bij een opdrachtwaarde tussen € 70.000 en € 221.000 excl. BTW (de Europese aanbestedingsdrempel voor diensten en leveringen) dienen opdrachten voor leveringen en diensten meervoudig onderhands te worden aanbesteed. Dat betekent dat er offertes worden uitgevraagd bij 3 tot 5 inschrijvers. Bij een meervoudig onderhandse aanbesteding dient de aanbestedende dienst inschrijvers aantoonbaar op gelijke wijze te behandelen. Voor werken geldt dat opdrachten met waarden tussen € 150.000 en € 1.500.000 excl. BTW meervoudig onderhands kunnen worden aanbesteed. Dat betekent dus dat de nieuwbouw van een school met een bouwsom kleiner dan € 5.548.000 excl. BTW niet Europees, maar wel nationaal dient te worden aanbesteed.

Voor werken is er bij een opdrachtwaarde tussen € 1.500.000 en € 5.548.000 excl. BTW (de Europese aanbestedingsdrempel voor werken) een nationale aanbesteding dient plaats te vinden. Dat betekent dat alle geïnteresseerde Nederlandse ondernemingen in staat moeten worden gesteld een offerte uit te brengen. Het is verstandig een dergelijke procedure te laten uitvoeren door iemand met kennis en ervaring in aanbesteden. Vanwege het grote belang van de opdrachten is het aannemelijk dat de acties van de aanbestedende dienst nauwgezet gevolgd worden.

Diensten en leveringen met een opdrachtwaarde boven de Europese drempel dienen Europees te worden aanbesteed. Dat geldt ook voor werken met een opdrachtwaarde groter dan de Europese drempel voor aanbesteden van werken. Voor een levering of dienst is deze drempel dus € 221.000 excl. BTW, voor werken € 5.548.000 excl. BTW.

In de Europese richtlijn is een bijlage XIV opgenomen. In die bijlage staan diensten vermeld waarop de richtlijn niet van toepassing is. Die diensten, waaronder arbodienstverlening, beveiliging en administratieve diensten voor het onderwijs, kunnen, afhankelijk van de waarde van de opdracht, enkelvoudig onderhands worden gegund.

6. Bepalen van de waarde van de opdracht

Voor de raming van de waarde van de opdracht wordt de maximale looptijd van de overeenkomst inclusief optionele verlengingen en opties in aanmerking genomen (art.2.15 lid 2 Aanbestedingswet). Indien sprake is van een opdracht voor leveringen voor onbepaalde duur, dan dient voor de raming een looptijd van 4 jaar in acht te worden genomen (art. 2.20 lid b Aanbestedingswet)

Ter illustratie:

Het bestuur heeft voor al haar aangesloten scholen een contract afgesloten met Leverancier X. De looptijd bedraagt 3 jaar en de jaaromzet is € 40.000 excl. BTW. In dat geval bedraagt de opdrachtwaarde € 120.000 excl. BTW. Wanneer er geen looptijd is afgesproken bedraagt de opdrachtwaarde $4 \times 40.000 = € 160.000$ excl. BTW.

Uitgangspunt van de aanbestedingsregelgeving is dat een aanbestedende dienst de geraamde waarde van de inkoop van al haar (gelijksoortige) producten, diensten en werken van de rechtspersoon bij elkaar moet optellen om te beoordelen of de toepasselijke drempelwaarde wordt overschreden. Indien dit het geval is moet een Europese aanbestedingsprocedure worden gevolgd voor de betreffende aanschaf.

Ter illustratie:

Het bestuur bestaat uit 16 scholen in het primair onderwijs. Voor alle scholen is een jaarcontract afgesloten. Zes scholen bestellen schoolmaterialen bij leverancier A. De andere zes bestellen schoolmaterialen bij leverancier B. De omzet bij leverancier A is € 100.000 excl. BTW. De omzet bij leverancier B is € 120.000 excl. BTW. Aangezien het om gelijksoortige producten gaat moeten de waarden bij elkaar worden opgeteld. In dit voorbeeld is dat € 220.000 excl. BTW. Dat betekent dat een Europese aanbesteding moet worden gelanceerd.

7. Gelijksoortige opdrachten

Naast de waarde van een opdracht is het van groot belang inzicht te hebben in de gelijksoortigheid van opdrachten. Inkoop van een rekenboek is immers iets anders dan inkoop van een potlood. Ook al wordt dit door dezelfde leverancier geleverd. Datzelfde geldt voor gas en stroom. Twee verschillende producten die vaak door eenzelfde leverancier worden geleverd.

Om discussie te voorkomen met betrekking tot de inkoopsegmenten energie, schoonmaak, leermiddelen en ICT, heeft de Onderwijs Inkoop Groep één en ander juridisch laten uitzoeken. Aanbestedingsjurist dr. mr. Arthur van Heeswijck heeft de uitkomsten gepresenteerd in een notitie waarvan een aantal conclusies zijn overgenomen in dit inkoopbeleid.

Het criterium voor het afbakenen van overheidsopdrachten is of de verschillende werkzaamheden 'één economische of technische functie' vervullen:

A. Energie

M.b.t. energie geldt dat Energie zowel gas als elektriciteit omvat. Gas is (hoofdzakelijk) bestemd voor het verwarmen van (school)gebouwen. Elektriciteit heeft een ander doel, namelijk het verlichten van (school)gebouwen en gebruik van elektrische apparatuur mogelijk maken. Gas en elektriciteit hebben elk een eigen aansluiting. Om die reden vervullen gas en elektriciteit elk een andere 'economische en technische functie'. De waarde van leveringen van gas respectievelijk elektriciteit hoeft dus niet bij elkaar te worden opgeteld om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

B. Schoonmaak

Binnen schoonmaak zijn de volgende werkzaamheden te onderscheiden:

- (1) reguliere schoonmaak;
- (2) glasbewassing;
- (3) vloeronderhoud;
- (4) leveren van sanitaire middelen.

Reguliere schoonmaak en vloeronderhoud vervullen 'één economische en technische functie'. Dit betekent dat de waarde van reguliere schoonmaak en vloeronderhoud bij elkaar opgeteld moeten worden om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

Reguliere schoonmaak en glasbewassing hebben niet dezelfde functie. Ook de aard van de werkzaamheden is verschillend. Dit betekent dat de waarde van reguliere schoonmaak en glasbewassing niet bij elkaar opgeteld hoeven te worden om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

Het leveren van sanitaire middelen heeft een andere 'economische en technische functie' dan de overige genoemde werkzaamheden op het gebied van schoonmaak. Sanitaire middelen zijn bestemd voor persoonlijke hygiëne van leerlingen, personeel en bezoekers van (school)gebouwen, terwijl reguliere schoonmaak, glasbewassing en vloeronderhoud betrekking hebben op het reinigen respectievelijk onderhouden van (school)gebouwen. De waarde van een opdracht tot het leveren van sanitaire middelen hoeft dus niet bij de waarde van de overige werkzaamheden te worden opgeteld om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

C. Leermiddelen

Binnen leermiddelen zijn de volgende producten te onderscheiden.

1. methodisch materiaal; *(ter illustratie: methode rekentijger of veilig leren lezen)*
2. knutselartikelen; *(ter illustratie: klei, potlood, crêpepapier)*
3. ontwikkelingsmateriaal; *(ter illustratie: houten kleuterpuzzel)*
4. software.

Methodisch materiaal en knutselmaterialen vervullen elk een andere 'economische en technische functie'. De waarde van leveringen hoeven dus **niet** bij elkaar te worden opgeteld om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

Knutselartikelen en ontwikkelingsmateriaal vervullen elk een andere 'economische en technische functie'. De waarde van leveringen hoeven dus **niet** bij elkaar te worden opgeteld om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

Methodisch materiaal en software vervullen 'één economische of technische functie'. De waarde van leveringen hoeven dus **wel** bij elkaar te worden opgeteld om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

D. ICT

Deze categorie omvat zowel hardware (zoals desktops, beeldschermen en digitale schoolborden) als dienstverlening (in het bijzonder systeembeheer: hulp bij het aansluiten van apparatuur, het oplossen van problemen, etc.).

Hardware en systeembeheer vervullen elk een andere 'economische en technische functie'. Hardware is bestemd voor gebruik door leerlingen en/of personeel voor uiteenlopende doeleinden. Systeembeheer betreft het onderhoud van hardware. De aard van hardware en systeembeheer is ook wezenlijk verschillend. De waarden van aan te schaffen hardware en systeembeheer hoeven dus niet bij elkaar te worden opgeteld om na te gaan of het toepasselijke drempelbedrag wordt overschreden.

8. Looptijden van contracten

De aanbestedende dienst heeft in beginsel vrijheid bij het bepalen van de looptijd van een overheidsopdracht. Die vrijheid wordt enkel begrensd door artikel 2.14 lid 1 van de Aanbestedingswet. Op grond van deze bepaling mogen overheidsopdrachten niet worden gesplitst met het oogmerk zich aan de aanbestedingsregels te onttrekken (art. 2.14 lid 1 Aw). Indien de aanbestedende dienst goede redenen heeft om de looptijd van een overheidsopdracht op één jaar vast te stellen, dan is dit toegestaan.

Het bestuur kiest ervoor om zoveel mogelijk contracten aan te gaan met een looptijd variërend tussen de één en drie jaar om de volgende redenen:

- a) In de afgelopen jaren is gebleken dat condities, mede door het groeiend volume van aangesloten scholen bij de Onderwijs Inkoop Groep, dalen. Door kortlopende contracten is het mogelijk mee te liften op deze tendens.
- b) In de afgelopen jaren is gebleken dat heronderhandelen na afloop van het contact lucratief is. Door de jaarlijkse indexering te monitoren en scherp te houden stijgen de kosten minder hard dan bij langlopende contracten of contracten die stilzwijgend worden verlengd.
- c) Kortlopende contracten houden een gezonde druk op de leverancier om kwaliteit te blijven leveren.

Zoals eerder beschreven, is de looptijd van belang bij het bepalen of Europees moet worden aanbesteed, of dat een meervoudig onderhandse aanbesteding volstaat.

Indien de looptijd van een overheidsopdracht één jaar bedraagt en er geen sprake is van kunstmatige splitsing, dan moet de berekening van de geraamde waarde zijn gebaseerd op het totale bedrag van de overheidsopdracht (art. 2.15 lid 2 Aw).

Dit geldt ook voor overheidsopdrachten voor diensten zonder totale prijs (art. 2.17 sub d Aw). De waarde van de overheidsopdracht hoeft dus niet te worden berekend over een periode van 48 maanden. Dit moet alleen wanneer in de overheidsopdracht geen totale prijs is opgenomen én de looptijd van de overheidsopdracht onbepaald is, of langer is dan 48 maanden.

9. Gebruik van externe inkoop partijen

Het bestuur is aangesloten bij De Onderwijs Inkoop Groep (OIG). De OIG richt zich op het ondersteunen van onderwijsinstellingen bij het inrichten van professionele inkoop.

De ondersteuning vanuit de Onderwijs Inkoop Groep komt tot uitdrukking in het aanbieden van:

- A. Hoge inkoopcondities binnen het collectief zonder dat sprake is van bundeling.
- B. Het vastleggen en monitoren van contracten.
- C. Het verzorgen van meervoudig onderhandse aanbesteding.
- D. Het verzorgen van EU aanbestedingstrajecten.
- E. Het ondersteunen bij factuurcontrole.
- F. Het ondersteunen bij het opstellen van inkoopbeleid.

Het bestuur heeft gekozen voor samenwerking om de volgende redenen:

1. Het collectief van bijna 2.000 scholen leidt tot significant scherpe inkoopcondities.
2. OIG heeft een aanbestedingsdesk voor Europese aanbestedingstrajecten. Daarmee is een professionele speler betrokken bij de inkooptrajecten boven het drempelbedrag.
3. OIG ontzorgt bij tijdsintensieve meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedures.
4. Er wordt invulling gegeven aan contractmanagement waarbij aflopende contracten tijdig worden herzien.

10. Centraal en / of decentraal inkopen

De keuze voor centraal of decentraal inkopen wordt genomen door de bestuurder, in overleg met de schooldirecties.

Wanneer centraal wordt ingekocht conformeren alle scholen zich aan het centraal afgesloten contract.

Wanneer decentraal wordt ingekocht houden scholen zich aan de aanbestedingsregels zoals in dit document verwoord.

11. Regels, voorschriften en procuratie

Het bestuur conformeert zich aan alle regels en voorschriften betreffende aanbesteden en inkopen. Concreet omvat dat kader de Aanbestedingswet, toepasselijke Algemene Maatregelen van Bestuur en relevante jurisprudentie. Op alle inkopen zijn de Algemene Rijks Inkoopvoorwaarden van toepassing.

De Procuratieregeling van het bestuur is leidend bij het vaststellen van de tekenbevoegdheid voor overeenkomsten die het bestuur binden aan leveranciers.

Opdrachten worden gegund op basis van het criterium 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving', ofwel EMVI. De 'laagste prijs' als gunningcriterium is slechts bij uitzondering toegestaan, na een gedegen motivering van deze keuze.

12. Maatschappelijk kader

Daar waar wettelijke regels bevordering van relaties met lokale leveranciers niet in de weg staan, zal lokale samenwerking worden gestimuleerd. Dat is mogelijk bij contractwaarden tot € 70.000,-

13. Bijlage met specifieke inkoopsegmenten


In de bijlage bij dit inkoop- en aanbestedingsdocument is weergegeven welke inkoopsegmenten middels welke procedure worden ingekocht.

Ook is daarin aangeven of centraal (C) dan wel decentraal (DC) wordt ingekocht.

In de laatste kolom is aangeven of er externe partijen betrokken zijn bij de inkoopbegeleiding.

De looptijden van contracten en namen van leveranciers zijn terug te vinden op het contract management overzicht. Dit overzicht wordt door de Onderwijs Inkoop Groep real time bijgehouden.

14. Ondertekening



Datum: 08 oktober 2019, goedgekeurd tijdens het directiebestuur van Stichting ProCon

Naam: M.A. Diepeveen
Functie: Bestuurder

Bijlage: Inkoopsegmenten

	Dienst of levering	Centraal of decentraal	Aanbestedings procedure	Externe partner
01	Schoolmaterialen	C	Meervoudig Onderhands	OIG
	<i>Methodes (Gebruik en verbruik)</i>			
	<i>Methode software</i>			
	<i>Verbruiksmateriaal</i>			
	<i>Ontwikkelingsmateriaal</i>			
02	Schoonmaak	C	Meervoudig Onderhands	OIG
	<i>Reguliere</i>			
	<i>Glas</i>			
	<i>Vloer</i>			
	<i>Sanitair</i>		Meervoudig Onderhands	
03	ICT / Automatisering	C	Meervoudig Onderhands	OIG
	<i>Hardware</i>			
	<i>Systeembeheer</i>			
04	Beveiliging	C	Meervoudig Onderhands	OIG
05	Bedrijfshulpverlening	C	Meervoudig Onderhands	OIG
06	Arbodienstverlening	C	Meervoudig Onderhands	OIG
07	Administratiekantoor	C	Meervoudig Onderhands	OIG
	<i>Financieel</i>			
	<i>Personeel</i>			
08	Speelpleinen	C	Meervoudig Onderhands	OIG
09	Gym en speellokalen	C	Meervoudig Onderhands	OIG
10	Kopieerapparatuur	C	Meervoudig Onderhands	OIG
11	Afval	C	Meervoudig Onderhands	OIG
12	Brandbeveiliging	C	Meervoudig Onderhands	OIG

13	Energie		Meervoudig Onderhands	EVS Hellemans consultancy
	<i>Stroom</i>			
	<i>Gas</i>			
14	Payroll		Enkelvoudig Onderhands	Dyade
15	Overig			
	Huisvestingslasten:			
	Vastgoedbeheer		Enkelvoudig Onderhands	
	Groot onderhoud		Enkelvoudig Onderhands	
	Tuinonderhoud		Enkelvoudig Onderhands	
	Inventaris en apparatuur:			
	schoolmeubilair		Enkelvoudig Onderhands	
	Externe onderwijsexpertise (interim)		Enkelvoudig Onderhands	

