

# Inkoopbeleid Stichting Onderwijsgroep Amersfoort

## 1. Inleiding

Dit document omschrijft het inkoopbeleid van de Onderwijsgroep Amersfoort. Dit beleid geeft de kaders en spelregels weer voor het inkopen van leveringen, diensten en werken. De Onderwijsgroep is een publiekrechtelijke instelling. Bij inkoop dient daarom te worden voldaan aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet.

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. 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 het bestuur van de Onderwijsgroep Amersfoort. Het CvB kan, gemotiveerd en binnen de kaders van de uitzonderingsgronden op basis van de Aanbestedingswet 2012, van het inkoopbeleid afwijken.

## 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
  - 3. SAS-procedure (voor sociale en andere specifieke diensten)

#### 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. Is het een dienst, een levering of werk?

**Werken** betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder valt bijvoorbeeld de (ver)bouw van een schoolgebouw. Onderhoudswerkzaamheden die verder gaan dan het enkel in stand houden van het werk (denk aan levensduur verlengende 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. In bijlage II van de richtlijn 2014/24/EU staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder Werken vallen.

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

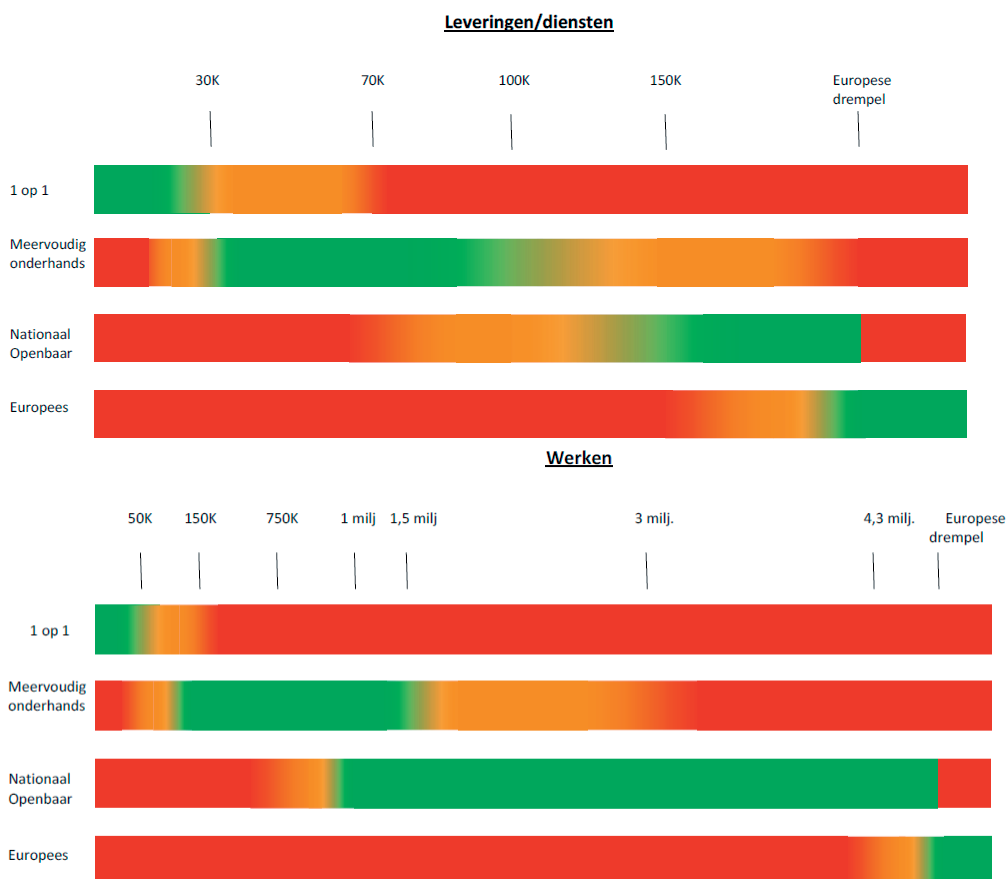
**Diensten** omvatten alle inkopen die niet onder werken of leveringen vallen. Voorbeelden hiervan zijn schoonmaakdienstverlening, groenvoorziening en arbodienstverlening.

Diensten vallen uiteen in twee typen. Naast reguliere diensten kan ook sprake zijn van ‘sociale en andere specifieke diensten’, ook wel aangeduid als ‘**SAS-diensten**’. SAS-diensten zijn diensten met een beperkt grensoverschrijdend karakter, zoals diensten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, administratiediensten voor onderwijs en enkele juridische diensten. Welke diensten exact worden aangemerkt als SAS-diensten staat opgesomd in bijlage XIV bij de Europese Richtlijn 2014/24/EU. Voor SAS-diensten geldt een vereenvoudigde Europese aanbestedingsprocedure, die is gereguleerd in de artikelen 2.38 en 2.39 van de

## Aanbestedingswet.

Daarnaast is het van belang te onderzoeken of de inkoop van een bepaald segment boven of onder de Europese Aanbestedingsdrempel ligt. In dat kader is van belang te vermelden dat voor SAS-diensten een aanzienlijk hogere Europese aanbestedingsdrempel geldt dan voor reguliere diensten.

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 grafieken bieden daar een handvat voor. Daarbij zij vermeld dat voor SAS-diensten met een waarde onder die verhoogde Europese aanbestedingsdrempel geldt dat ze moeten worden aanbesteed conform een ‘passende procedure’, die gekozen wordt op basis van objectieve criteria. Dat brengt mee dat niet per se de richtlijnen behoeven te worden gevolgd die genoemd staan in onderstaande balkenschema’s van de Gids Proportionaliteit.



Voor de beslissing om een opdracht aan te besteden is raadzaam om ook in de gaten te houden wat de uitzonderingen op het Europees aanbesteden zijn die de Aanbestedingswet noemt. Naast de reeds genoemde uitzondering ter zake van SAS-diensten, noemt de Aanbestedingswet

in artikel 2.24 ook andere uitzonderingen, zoals de huur van bestaande gebouwen<sup>1</sup> (artikel 2.24 sub b Aanbestedingswet) en het sluiten van een arbeidsovereenkomst<sup>2</sup> (artikel 2.24 sub f Aanbestedingswet).

## 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 voor de inschrijvers. Voor het onderwijs geldt dat in bijna alle gevallen 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 door de Onderwijsgroep Amersfoort gekozen om inkopen van leveringen en (reguliere) diensten tussen het maximum om 1 op 1 aan te mogen besteden (1-1-2024 t/m 31-12-2025: € 50.000 excl. BTW) en het minimum om Europees te moeten aanbesteden (1-1-2024 t/m 31-12-2025: € 221.000 excl. BTW), aan te besteden middels meervoudig onderhandse procedures. Evenwel kunnen er redenen zijn om, wanneer het bedrag onder de grens blijft om Europees te moeten aanbesteden, de voorkeur te geven aan Europees aanbesteden. Voor SAS-diensten met een waarde onder de verhoogde Europese aanbestedingsdrempel dient per geval te worden afgewogen welke wijze van aanbesteding passend is. In de afweging dienen in ieder geval te worden betrokken de grootte van de opdracht, de baten en de lasten van een aanbestedingsprocedure voor de Onderwijsgroep en de markt en de omvang en structuur van de markt.

De procedure die wordt gevolgd bij inkoop en aanbesteding wordt geduid in de volgende overzichten waarbij voor werken vanaf € 1.500.000 de voorkeur wordt gegeven aan Europees aanbesteden. De genoemde Europese drempelbedragen betreffen de bedragen zoals vastgesteld door de Europese Commissie voor alle decentrale overheden voor de periode 1-1-2024 t/m 31-12-2025. De Onderwijsgroep hanteert steeds de van toepassing zijnde Europese drempelbedragen zoals vastgesteld door de Europese Commissie:

### Te volgen inkoopprocedure voor een levering of dienst

---

<sup>1</sup> De uitzondering betreft huur, maar niet de diensten van een makelaar ter zake van huur (indien de waarde van die diensten de Europese aanbestedingsdrempel overschrijdt).

<sup>2</sup> Deze uitzondering betreft het sluiten van de arbeidsovereenkomst tussen de aanbestedende dienst en de werknemer. De inhuur van personeel met gebruikmaking van een uitzendbureau valt niet onder deze uitzondering en is dus wel aanbestedingsplichtig.

Levering/dienst	Opdrachtwaarde (excl. btw)
<b>Enkelvoudig onderhands</b>	< € 50.000
<b>Meervoudig onderhands</b>	€ 50.000 - € 221.000
<b>Europees</b>	Boven de EU drempel van € 221.000

Te volgen inkoopprocedure voor een werk

Werk	Opdrachtwaarde (excl. btw)
<b>Enkelvoudig onderhands</b>	< € 150.000
<b>Meervoudig onderhands</b>	€ 150.000 - € 1.500.000
<b>Nationaal</b>	€ 1.500.000 - € 5.538.000
<b>Europees</b>	Boven de EU drempel van € 5.538.000

Leveringen en diensten tot een opdrachtwaarde van € 50.000 excl. BTW zijn enkelvoudig onderhands te gunnen. Dat betekent dat het 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 € 50.000 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. Voor werken dient er bij een opdrachtwaarde tussen € 1.500.000 en € 5.538.000 excl. BTW (de Europese aanbestedingsdrempel voor werken) een nationale aanbesteding plaats te vinden. Dat betekent dat alle geïnteresseerde Nederlandse ondernemingen in staat moeten worden gesteld een offerte uit te brengen.

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 € 5.538.000 excl. BTW.

## 6. Bepalen van de waarde van de opdracht

Om te kunnen bepalen welke aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd, moet de totale opdrachtwaarde (exclusief BTW) worden vastgesteld.

Bij het bepalen van de opdrachtwaarde gelden de volgende voorwaarden:

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 zijn 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.

Omdat de scholen van de Onderwijsgroep Amersfoort behoorlijk autonoom zijn, wordt de geraamde waarde van de inkoop van producten, diensten en werken van de individuele scholen, voor zover niet centraal ingekocht, niet bij elkaar opgeteld voor het beoordelen van de toepasselijke drempelwaarde. Hiervoor wordt slechts naar de waarde van de inkoop van een product, dienst of werk van een individuele school gekeken. Deze toepassing van waarde raming is juridisch getoetst.

Indien een opdracht is verdeeld in percelen dient de waarde van alle percelen opgeteld te worden. Bij aanbesteden wordt met 'opdelen in percelen' bedoeld: het binnen de regels onderverdelen van een opdracht in meer stukken. Uitgangspunt van de Aanbestedingswet is dat geclusterde opdrachten in principe in percelen verdeeld moeten worden. Het opdelen van opdrachten verhoogt de marktwerking, ook kunnen kleinere ondernemingen inschrijven.

Uitgangspunten bij het samenstellen van een opdracht zijn:

- je mag niet splitsen om onder de regelgeving uit te komen
- identieke producten of diensten mogen niet gesplitst worden
- producten en diensten die bij elkaar horen, zoals de levering van een telefooncentrale - met het onderhoud daarvan, moeten samengenomen worden

Bij werken dienen ook de kosten van alle voor de uitvoering van het werk noodzakelijke leveringen & diensten die aan de opdrachtnemer beschikbaar worden gesteld meegenomen te worden.

Bij de bepaling van de opdrachtwaarde mogen eventuele opbrengsten (bijvoorbeeld bij inruil) niet worden verrekend met de kosten.

## **7. Gelijksortige 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.

Het criterium voor het afbakenen van opdrachten is of de verschillende werkzaamheden 'één economische of technische functie' vervullen<sup>3</sup>:

### **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.

---

<sup>3</sup> 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 is overgenomen in dit inkoopbeleid.

Reguliere schoonmaak en vloeronderhoud vervullen 'één economische en technische functie'. Dit betekent dat de waarde van reguliere schoonmaak en vloeronderhoud bij elkaar opgeteld moet 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 hoeft 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. methoden;
2. digitaal leermateriaal

Methoden en digitale methoden vervullen 'één economische of technische functie'. De waarde van leveringen moet dus **wel** bij elkaar 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.)<sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> Het criterium voor het afbakenen van opdrachten is of de verschillende werkzaamheden 'één economische of technische functie' vervullen.



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 reguliere overeenkomst. 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. Dit betekent wel dat na dat jaar er opnieuw een procedure gestart moet worden. Er kan niet verlengd worden op basis van het voorliggende contract.

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 opdracht 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 opdracht (art. 2.15 lid 2 Aw).

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

## **9. Gebruik van externe inkoop partijen**

Het bestuur kan gebruik maken van externe inkooppartijen.

## **10. Centraal en / of decentraal inkopen**

Wanneer wordt besloten tot een centrale aanbesteding wordt door het bestuursbureau en de werkgroep een partij gezocht om deze centrale aanbesteding te begeleiden.

Voor de werken, leveringen en diensten die centraal worden ingekocht conformeren alle scholen zich aan het centraal afgesloten contract.<sup>5</sup>

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

## **11. Regels, voorschriften en procuratie**

---

<sup>5</sup> De zaken die op dit moment (sept 2019) centraal zijn aanbesteed zijn Energie, Multi functionals en lesmateriaal.

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.

Alleen na instemming van het CvB kan er, gemotiveerd en binnen de kaders van de uitzonderingsgronden op basis van de Aanbestedingswet 2012, van het inkoopbeleid worden afgeweken. Dit kan in de volgende situaties:

- Wanneer dat strikt noodzakelijk is als gevolg van dwingende spoed (artikel 2.32 Aanbestedingswet). Het spoedeisende karakter mag niet te wijten zijn aan de Onderwijsgroep Amersfoort. Het moet hierbij gaan om omstandigheden die de Onderwijsgroep Amersfoort niet kon voorzien. Het gaat alleen om leveringen, diensten of werken die nodig zijn om een onmiddellijke calamiteit te verhelpen;
- Er is sprake van een situatie, waarbij er maar één opdrachtnemer in aanmerking komt (bijvoorbeeld omdat deze beschikt over een alleenrecht -Octrooi of Auteursrecht- of over specifieke technische of artistieke kwaliteiten, artikel 2.32 Aanbestedingswet);
- In het geval van aanvullende diensten of werken, die, als gevolg van onvoorziene omstandigheden noodzakelijk zijn om de oorspronkelijke dienst of het werk te kunnen verlengen;
- In het geval van wettelijk gedwongen winkelnering;
- Wanneer 'het verlichte regime' van toepassing is. Dit geldt bij sociale en andere specifieke diensten (bijlage XIV Richtlijn 2014/24/EU, artikel 2.38 en 2.39 Aanbestedingswet 2012).

Een afwijking wordt vastgelegd in het betreffende inkoopdossier, zodat deze achteraf te controleren is.

## **12. Contractmanagement**

De looptijden van contracten en namen van leveranciers zijn terug te vinden op het contract management overzicht in AFAS.

## **13. Vaststelling en ondertekening**

Dit inkoopbeleid is vastgesteld door het CvB op 8 oktober 2019 en voor het laatst aangepast op 30 januari 2024 (i.v.m. herziening drempelbedragen met ingang van 1 januari 2024).