

Optimaliseren van het aanbestedingsproces met het oog op meer en betere offertes.

Johan Geerts – advocaat

SAMENVATTING

Over het algemeen zou een open, objectief en transparant verlopen plaatsingsprocedure tot de beste aankoop moeten leiden. Dat is echter niet altijd het geval.

In deze bijdragen onderzoeken we verschillende suggesties om het aanbestedingsproces te optimaliseren.

RÉSUMÉ

En règle générale, une procédure de mise en concurrence, organisée de manière ouverte, objective et transparente, devrait permettre d'atteindre le meilleur rapport qualité-prix dans le cadre des marchés publics. Ceci n'est pas toujours le cas.

Dans cette contribution on examine différentes suggestions pour optimiser la procédure d'attribution.

Inhoudsopgave

Optimaliseren van het aanbestedingsproces met het oog op meer en betere offertes.	1
1 Inleiding	2
2 Een efficiënte aankoopstructuur, een haalbare planning en een grondige behoeftebepaling	2
3 Een helder bestek met zo weinig mogelijk administratieve overheadkosten	4
4 Small is beautiful: Het flexibel en snel gunnen van kleinere opdrachten	7
4.1 <i>De voordelen van een eenmalige opdracht</i>	7
4.2 <i>Het 'opdelen' van een behoefte in kleinere opdrachten vs. een verboden splitsing van overheidsopdrachten</i>	8
4.3 <i>Grote opdrachten verdelen in percelen</i>	11
5 Functionele technische specificaties	12
6 Gepaste selectie- en gunningscriteria	13
7 Conclusie	15

1 Inleiding

1. Over het algemeen zou een open, objectief en transparant verlopen plaatsingsprocedure¹ tot de beste aankoop moeten leiden². Dat is echter niet altijd het geval.

Aanbestedende overheden (AO) worden soms geconfronteerd met een omgekeerde logica. Door de wetgeving overheidsopdrachten toe te passen, lijkt de mededinging net minder te spelen. Soms worden nauwelijks of geen offertes ingediend, hanteren de offertes die wel worden ingediend, hogere prijzen dan de gangbare marktprijs of wordt niet de gewenste kwaliteit bekomen.

Kortom, een overheidsopdracht geeft niet het verwachte resultaat. Het aanbod waaruit de aanbestedende overheid de keuze heeft is te laag, de kostprijs is te hoog en/of de kwaliteit is onvoldoende.

In deze bijdrage gaan we in op een aantal aandachtspunten om meer te halen uit overheidsopdrachten. Dit om de wetgeving het effect te laten hebben waarvoor ze bedoeld is: een aankoop realiseren aan de beste prijs/ kwaliteit verhouding.

2. Deze bijdrage is gebaseerd op de vandaag geldende wetgeving overheidsopdrachten³, maar houdt tevens zoveel mogelijk in op de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten⁴ die in de loop van 2017 in werking zal treden.

2 Een efficiënte aankoopstructuur, een haalbare planning en een grondige behoeftebepaling

3. Optimaal aankopen vertrekt vanuit een efficiënte aankoopstructuur. Een **centrale (aankoop)dienst** van waaruit de opdrachten van de hele organisatie worden gecoördineerd is daarin de eerste stap. Veel aanbestedende overheden werken nog gefragmenteerd. Overheidsopdrachten worden geplaatst door verschillende diensten en afdelingen, los van elkaar, zonder overzicht.

De tweede stap is het opzetten van een **centraal contractbeheer**. De aanbestedende overheid dient over een 'organisatie breed' overzicht te beschikken van alle lopende contracten met vermelding van hun looptijd. Dit laat toe om tijdig een nieuwe plaatsingsprocedure te starten om aflopende contracten te vernieuwen, maar is ook een instrument om voortdurend te verbeteren. De evaluatie van lopende contracten is zinvol om mee te nemen bij de plaatsing van een volgende overheidsopdracht⁵.

¹ Begrip plaatsingsprocedure in de nieuwe wet overheidsopdrachten 2016 (zie hierna): art. 2, 22°-30° WOO 2016.

² Europese Commissie, *Overheidsopdrachten – leidraad voor professionals*, 2015, p. 11,

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_nl.pdf.

³ Deze bijdrage is afgrond op 15 februari 2017. Met de huidige wetgeving overheidsopdrachten wordt bedoeld: de [Wet van 15 juni 2006](#) betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: 'WOO 2006'); het [KB van 15 juli 2011](#) betreffende plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, *BS* 9 augustus 2011 (hierna: 'KB Plaatsing 2011'); het [KB van 14 januari 2013](#) tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, *BS* 14 februari 2013; de [Richtlijn 2004/18/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna: 'richtlijn 2004/18/EG').

⁴ Onder 'de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten' wordt verstaan: de Richtlijn [2014/24/EU](#) betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (hierna afgekort als 'RL 2014/24/EU') en de [wet van 17 juni 2016](#) inzake overheidsopdrachten, *BS* 14 juli 2016 (hierna afgekort als 'WOO 2016'). De omzettingstermijn voor de richtlijn was 18 april 2016. De inwerkingtreding van de wet van 2016 wordt verwacht in de loop van 2017. Het 'nieuwe' KB Plaatsing Klassieke sectoren 2017 werd op 20 januari 2017 voorlopig goedgekeurd door de ministerraad. Deze bijdrage verwijst naar deze voorlopige tekst als 'KB Plaatsing 2017'.

⁵ Audit Vlaanderen, *Thema-audit: Aankoop- en contractbeheer van leveringen en diensten*, 9 februari 2017, <http://www.auditvlaanderen.be/global-rapport-thema-audit-aankoop-en-contractbeheer-van-leveringen-en-diensten>.

Tot slot is het van belang om een **helder procedureverloop** vast te stellen en dit binnen de organisatie te communiceren. De centrale aankoopdienst kan (intake) formulieren ter beschikking stellen van de interne diensten om een behoefte aan te melden⁶. Het is ook de aankoopdienst die de expertise die aanwezig is binnen de aanbestedende overheid kan samenbrengen rond een bepaalde overheidsopdracht.

Op een hoger niveau is een **overzichtelijke delegatieregeling** essentieel om efficiënt en flexibel aan te besteden. Via delegaties door het bevoegde collegiaal orgaan (Raad van Bestuur, College⁷,...) kan aan personeelsleden beslissingsbevoegdheid toegekend worden, zodat niet alle kleine opdrachten door het dat orgaan moeten worden beslist. Dit laatste zorgt immers voor een verzwaring van de procedure. Hetzelfde geldt voor de visumverplichting die onder bepaalde bedragen kan worden uitgesloten.⁸

4. Behalve bij de meest eenvoudige procedures⁹, moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van ongeveer 6 maanden voor de gunning en sluiting van een overheidsopdracht.

Een optimale aankoop begint dus bij een **goede planning**. Voldoende tijd voorzien om uw opdracht te gunnen, is de *conditio sine qua non* voor een correcte en vlotte procedure.

Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de mogelijkheid van een klacht van een inschrijver of een schorsingsprocedure, die kan worden ingediend tijdens de wachttermijn (*stand still*) van 15 dagen na de gunning van de opdracht¹⁰. Het toepassen van een vrijwillige wachttermijn is overigens een goede praktijk om eventuele fouten in de gunningsbeslissing nog te kunnen rechtzetten alvorens de opdracht is gesloten¹¹.

5. Vanuit een efficiënte aankoopstructuur en een goede planning, kan de **behoeftebepaling** verder vorm krijgen.

De volgende vragen vormen de start van elke gunningsprocedure.

- Een klassieke overheidsopdracht of andere samenwerkingsvormen? PPS, DB(F)(M)(O), subsidies, domeinconcessie, concessie voor openbare diensten of werken,...
- Zelf aankopen of samen aankopen? Gebruik maken van opdrachtcentrales of een samengevoegde opdracht.
- De vraag bundelen (in een raamovereenkomst) of een éénmalige aankoop?
- Aankopen bij 1 leverancier of de behoefte verdelen over verschillende leveranciers? Opdracht verdelen in verschillende delen of percelen.
- Inschatting van de vermoedelijke hoeveelheden.
- Technische specificaties specifiek of functioneel omschrijven?
- De contractstructuur vormgeven. Kopen, huren of leasen?
- Externe expertise inwinnen voor de (technische) begeleiding van de procedure? Bijvoorbeeld: aanstellen van een architect.

⁶ Audit Vlaanderen: "Stappenplan met aanvraagformulier voor overheidsopdrachten":

<https://overheid.vlaanderen.be/stappenplan-met-aanvraagformulier-voor-overheidsopdrachten>.

⁷ Artikel 159 van het gemeentedecreet voorziet de mogelijkheid om het budgethouderschap voor aangelegenheden van dagelijks bestuur te delegeren aan de gemeentesecretaris. Deze kan de bevoegdheid op zijn beurt delegeren aan andere personeelsleden.

⁸ Artikel 160§2 gemeentedecreet. Audit Vlaanderen: "Visumtoets bij kleine aankopen": <https://overheid.vlaanderen.be/visumtoets-bij-kleine-aankopen>.

⁹ Zie titel 4 hierna.

¹⁰ Art. 11 Wet van 17 juni 2013 betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, BS 21 juni 2013 (hierna: 'Rechtsbeschermingswet 2013').

¹¹ Art. 30, lid 2 Rechtsbeschermingswet 2013.

- Rekening houden met de volledige levenscyclus: een contract niet enkel voor de aankoop, maar ook voor het onderhoud?
- Intellectuele eigendom en/of interoperabiliteit. Zich niet binden aan één leverancier met het oog op toekomstige (vervolg)opdrachten.

Niet al deze zaken kunnen hierna aan bod komen. Onder titel 4 zullen we vooral ingaan op de mogelijkheid om opdrachten klein en dus beheersbaar te houden.

6. Het is mogelijk dat de aanbestedende overheid, bovenstaande vragen niet alleen kan beantwoorden. Een **marktconsultatie** kan dan een oplossing bieden. Artikel 51 WOO 2016¹² voorziet hiervoor een wettelijke grondslag¹³.

Door middel van een consultatie wordt de markt voor de effectieve plaatsing van de opdracht betrokken bij de opdrachtomschrijving. Voorwaarde is dat de mededinging en gelijkheid wordt gewaarborgd. Dit kan door de informatie die wordt vergaard door middel van de consultatie ook te delen in de latere opdrachtdocumenten en door inschrijvers voldoende tijd te geven om hun offerte voor te bereiden.

Verder kan de aanbestedende overheid heel flexibel en vormvrij te werk gaan in het raadplegen van verschillende ondernemers. Informeel rondbellen, een vergadering organiseren, bedrijfsbezoeken doen, een formele raadpleging publiceren (Request For Information – RFI) zijn allemaal toegelaten werkvormen.

Valkuilen bij marktconsultatie zijn dat de ‘oplossing’ van één ondernemer wordt gekopieerd in het bestek, zodat anderen in feite geen kans meer maken, of het tegenovergestelde scenario waarbij de aanbestedende overheid een mix maakt van de oplossingen van verschillende ondernemers om tot een behoefte te komen die door niemand kan worden ingevuld.

3 Een helder bestek met zo weinig mogelijk administratieve overheadkosten

7. Het bestek is de kern van elke plaatsingsprocedure en bijgevolg is een goed bestek ook de sleutel voor een vlot verloop van zowel de plaatsing als de uitvoering van een overheidsopdracht.

8. Vanuit juridisch oogpunt dient het bestek alle informatie te bevatten die de inschrijvers toelaat om het voorwerp, de omvang en de risico's van de opdracht te kunnen inschatten. Op de aanbestedende overheid rust een omstandige **informatieplicht**¹⁴. De aanbestedende overheid wordt gezien als een sterke contractspartij, die zich niet zomaar kan wegsteken achter de informatieverplichting van de opdrachtnemer.

Het bestek geeft inzicht in het voorwerp en de technische specificaties van de opdracht, eventuele bijzondere omstandigheden waarin de opdracht moet worden uitgevoerd, de visie of het beleid van de aanbestedende overheid, de raming van de omvang van de opdracht - meestal onder de vorm van

¹² Art. 40 RL 2014/24/EU. En onder de 'huidige' wetgeving overheidsopdrachten: Art. 5 KB Plaatsing 2011: 'marktverkenning'.

¹³ Voor een historische overzicht: G. LAENEN, "Overheidsopdrachten en marktconsultatie: verzoenbaar of niet?", *TBP* 2004, fal. 3, p. 131-144.

¹⁴ I. COOREMAN, en K. PHILIPS, "Informatieverplichting van de aanbestedende overheid en openbaarheid van bestuur in het kader van de gunning van overheidsopdrachten", IN C. DEKONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE, *Jaarboek overheidsopdrachten 2008-2009*, Brussel, EBP, 2009, p. 465-491; P. TEERLINCK, C. DE KONINCK en L. GALOT, *De aansprakelijkheid voor fouten in de opdrachtdocumenten*, Brussel, Larcier, 2015, 120 p.; P. TEERLINCK, C. DE KONINCK en L. GALOT, "De aanbestedende overheid en de aansprakelijkheid voor fouten in de opdrachtdocumenten", IN C. DEKONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE, *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-15*, Brussel, EBP, p. 653-680.

vermoedelijke hoeveelheden - en eventueel te verwachte wijzigingen of aanpassingen tijdens de uitvoering van de opdracht. De inschrijver dient op die basis een vaste prijs te kunnen geven.

Een goed bestek kan dus veel uitvoeringsproblemen vermijden. Wat niet in het bestek stond, kan een opdrachtnemer – in principe – niet voorzien en kan dus niet geacht worden deel uit te maken van zijn prijs¹⁵. Deze omstandigheden zullen dan aanleiding geven tot een vordering van de aannemer tot compensatie van de onverwachte kosten¹⁶.

9. Vanuit een aankoop-optiek dient een bestek **duidelijk gestructureerd** te zijn zodat een geïnteresseerde ondernemer meteen kan inschatten of hij zal deelnemen. De ondernemer moet volgende vragen zonder veel leeswerk kunnen beantwoorden.

In de rechter kolom van onderstaande tabel wordt telkens aangegeven waar in het bestek de vraag moet worden beantwoord.

Is de opdracht iets voor mij?	Een duidelijke beschrijving van het voorwerp van de opdracht, vooraan in het bestek. Een goede titel, die de lading dekt, is de kers op de taart.
Behoort de opdracht tot mijn aanbod?	Heldere, bij voorkeur functionele, technische specificaties.
Mag ik meedoen?	Proportionele selectiecriteria inzake technische bekwaamheid en financiële draagkracht.
Maak ik kans om de opdracht te winnen en hoe?	Duidelijke gunningscriteria.

Te veel bestekken ‘begraven’ het antwoord op deze vragen onder een karrevracht aan standaardclausules (door het gebruik van modelbestekken) en/of het overschrijven van hele passages van het KB Plaatsing en het KB Uitvoering. Vanzelfsprekend heeft dat geen zin. Deze bepalingen zijn sowieso van toepassing, ook als deze niet in het bestek worden vermeld.

Verder is het problematisch dat het antwoord verspreid staat over de verschillende delen van het bestek. Een ondernemer moet al een zekere kennis hebben inzake overheidsopdrachten om te weten waar hij het antwoord op deze vragen zal terugvinden.

Helemaal onleesbaar wordt het wanneer de verschillende delen van het bestek - deel I ‘administratieve bepalingen, deel II ‘Uitvoeringsvoorwaarden, deel III ‘technische bepalingen’- elkaar tegenspreken omdat de aanbestedende overheid haar eigen bestek niet van begin tot einde heeft doorgenomen.

10. Moraal van het verhaal. Aanbestedende overheden dienen een duidelijk en leesbaar bestek op te stellen, dat een ondernemer aanmoedigt en niet ontmoedigt om een offerte in te dienen.

11. Een laatste aandachtspunt bij de opmaak van het bestek is het **beperken van de administratieve overheadkosten**. Zelfs indien inschrijvers het antwoord op de bovenstaande vragen¹⁷

¹⁵ J. TIMMERMANS, “Een juiste offerteprijs bij overheidsopdrachten: een vlag die vele ladingen dekt”, *T. Aann.* 2011, afl. 1, p. 7-30.

¹⁶ De opdrachtnemer kan zich steunen op een fout van de aanbestedende overheid betreffende haar precontractuele informatieverplichting op grond van artikel 54 KB Uitvoering.

¹⁷ Randnummer 9.

niet meteen terugvinden, zullen zij sneller bereid zijn om een offerte in te dienen, indien de administratieve overheadkost beperkt is.

12. Wat de **uitsluitingsgronden** betreft betekent dit dat de aanbestedende overheid geen documenten meer opvraagt, maar deze zelf opzoekt via de federale databank Telemarc¹⁸. Voor de open procedures is dit vandaag al een verplichting¹⁹. De documenten die de aanbestedende overheid kosteloos kan raadplegen via Telemarc mag zij niet opvragen. Gezien een uittreksel strafregister niet raadpleegbaar is via Telemarc, mag dit document wel opgevraagd worden.

De nieuwe wetgeving overheidsopdrachten introduceert een nieuw systeem (voor Europese opdrachten): het **Uniform Europees Aanbestedingsdocument** (UEA). Dit is in feite een expliciete, elektronische²⁰ verklaring op erewoord²¹ waarbij de inschrijver verklaart dat hij zich niet in een uitsluitingsgrond bevindt én – dit is nieuw - aan de selectie-eisen voldoet²². Enkel voor de inschrijver die als eerste gerangschikt staat op basis van de gunningscriteria, vraagt de aanbestedende overheid de achterliggende bewijzen op²³. Indien de aanbestedende overheid de bewijsstukken rechtstreeks kan raadplegen in vrij toegankelijke nationale databanken, is zij verplicht zulks te doen en kan van de inschrijver niet worden verwacht dat hij deze zelf voorlegt²⁴.

Hoogstwaarschijnlijk zal het UEA enkel toepasselijk zijn op opdrachten boven de Europese drempels. Voor Belgische opdrachten blijft de impliciete verklaring op erewoord gelden²⁵.

Er is een belangrijk onderscheid tussen het UEA en de impliciete verklaring op erewoord. Het UEA geldt zowel voor de uitsluitingsgronden als voor de selectiecriteria, terwijl de impliciete verklaring op erewoord enkel handelt over de uitsluitingsgronden en de informatie daaromtrent die voor de aanbestedende overheid kosteloos toegankelijk is via databanken. (RSZ en fiscale verplichtingen, strafbare feiten, niet-faillissement,...). Voor een Europese opdracht zal een inschrijver dus géén informatie bij zijn offerte moeten voegen betreffende de uitsluitingsgronden én betreffende de selectiecriteria. Voor een Belgische opdracht moet de inschrijver wél nog alle informatie betreffende de selectiecriteria bij zijn offerte voegen.

13. Ook op het vlak van de **selectie- en de gunningscriteria** is het van belang om het aantal en de omvang van de gevraagde (bewijs)documenten zoveel mogelijk te beperken. Daarbij is het bovendien nuttig om een samenvatting/ checklist op te nemen met een volledig overzicht van alle toe te voegen bewijsmiddelen²⁶.

De omvang van de documenten beperken, kan met volgende modelbepaling:

“De inschrijver beantwoordt elke vraag op maximaal 2 A4-pagina’s met een lettergrootte van 11 punten. Het gedeelte van het antwoord dat de 2 pagina’s overschrijdt, wordt niet gelezen en dus niet beoordeeld.

¹⁸ <http://www.veroeenvoudiging.be/content/overheidsopdracht-telemarc>.

¹⁹ art. 61§4 *juncto* art. 60§1 en §2 KB PI 2011.

²⁰ De Europese Commissie heeft een ESPD-tool ontwikkeld dat vrij gebruikt kan worden:

<https://ec.europa.eu/tools/espd/filter?lang=nl>

²¹ Het model UEA werd vastgesteld door de Europese Commissie: [Uitvoeringsverordening 2016/7](#) van de Europese Commissie van 5 januari 2016 houdende een standaardformulier voor het Uniform Europees Aanbestedingsdocument.

²² Art. 73 WOO 2016.

²³ Hoe dat werkt, wordt heel helder uitgelegd in deze You Tube video:

<https://www.youtube.com/watch?v=0N8yoSajCSc&feature=youtu.be>

²⁴ Art. 73§4 WOO 2016.

²⁵ Voorlopige versie van art. 38 en 39 KB Plaatsing klassieke sectoren 2017.

²⁶ Art. 81 KB Plaatsing 2011.

Andere informatie dan deze die antwoordt op onderstaande vragen moet niet worden toegevoegd en wordt alleszins niet in rekening gebracht bij de beoordeling van de offertes”.

4 Small is beautiful: Het flexibel en snel gunnen van kleinere opdrachten

4.1 De voordelen van een eenmalige opdracht

14. Reeds eerder wezen wij op de soms onterechte drang van aanbestedende overheden om eenvoudige en ‘kleine’ opdrachten te ‘vervangen’ door grote(re) raamovereenkomsten²⁷. Raamovereenkomsten hebben hun merites maar leiden per definitie tot grotere en dus complexere opdrachten gezien zij tot doel hebben om meerdere deelopdrachten (bestellingen) te plaatsen gedurende hun looptijd.

Vanzelfsprekend zorgt een bundeling van de vraag middels raamovereenkomsten en opdrachtcentrales ook voor een beperking van de markttoegang voor KMO's²⁸.

Het alternatief – een eenmalige, en dus per definitie kleinere opdracht – mag niet uit het oog worden verloren. Deze opdrachten met een lagere (geraamde) waarde, kunnen in veel gevallen worden geplaatst door middel van flexibele plaatsingsprocedures.

15. Beneden een goed te keuren uitgave van 85.000 euro kan de aanbestedende overheid altijd gebruik maken van de **onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking**²⁹. Onder de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten zou dit bedrag worden opgetrokken naar 135.000 euro voor alle opdrachten³⁰.

Voor de nieuwe categorie van ‘sociale en andere specifieke diensten’ – die grotendeels in de plaats komt van de huidige B-diensten – wordt de drempel voor toepassing van de OZVB verhoogd tot 750.000 euro³¹.

De onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking – onder de nieuwe wetgeving ‘omgedoopt tot de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking (OZVB)³² - is en blijft³³ een soepele procedure.

Zo kan de procedure volledig via e-mail verlopen. Offertes moeten immers niet ondertekend worden³⁴. Er is geen formele selectiefase en wat de uitsluitingsgronden betreft moet enkel een RSZ- en fiscaal attest en een uittreksel strafregister worden opgezocht.

²⁷ J. GEERTS, “De plaatsing van een raamovereenkomst (in combinatie met de opdrachtcentrale) in de praktijk: Heilige Graal of lege doos?”, IN C. DEKONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE, *Jaarboek overheidsopdrachten 2013-14*, Brussel, EBP, 2014, p. 731-758; J. GEERTS, “Private en publieke groepsaankopen door lokale besturen – Van het stookoliearrest tot de opdrachtcentrale”, *T.Gem.* 2014, afl. 1, p. 16-32.

²⁸ Zie ook overweging nr. 59 richtlijn 2014/24/EU.

²⁹ Art. 105§1,2° KB Plaatsing 2011.

³⁰ Voorlopig art. 90 KB Plaatsing 2017.

³¹ Art. 89 WOO 2016.

³² Art 2, 27° WOO 2016.

³³ Art. 42§2-4 WOO 2016.

³⁴ Art. 106§1 KB Plaatsing 2011 sluit de toepassing uit van artikel 6 (communicatiemiddelen), 51 (Wijze van indiening offertes en ondertekening), 52 (Voorwaarden gebruik elektronische middelen (e-procurement) en elektronische handtekening), 54 (Slechts 1 offerte per inschrijver), 57 (verbintenistermijn) en hoofdstuk 5 (toegangsrecht en kwalitatieve selectie), met uitzondering van artikel 61§1 en §2, 5° en 6° en art. 62 en 63 (uittreksel strafregister, RSZ en fiscaal attest) van het KB Plaatsing.

Dit zal (hoogstwaarschijnlijk³⁵) ook zo blijven onder de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten. Artikel 14§2,5° WOO 2016 sluit de OZVB alvast uit van de verplichting tot elektronische communicatie wat inhoudt dat de offertes niet moeten worden ingediend via een elektronisch platform, zijnde e-tendering.

Voor opdrachten geraamd onder de Europese drempels³⁶ – voor leveringen en diensten – of onder 600.000 euro voor werken, kan toepassing worden gemaakt van de onderhandelingsprocedure met bekendmaking³⁷.

16. Voor de heel kleine opdrachten biedt de procedure van de gunning met een **aanvaarde factuur** een uiterst flexibele en vormvrije manier om snel aan te kopen. Deze procedure is enkel onderworpen aan de basisbeginselen van de wetgeving. Ze mag worden toegepast onder een goed te keuren uitgave van 8.500 euro³⁸.

De nieuwe wet overheidsopdrachten trekt dit bedrag aanzienlijk op naar een geraamde waarde lager dan 30.000 euro³⁹.

17. De notie '**goed te keuren uitgave**' – die we terugvinden voor de OZB en de aanvaarde factuur - is een belangrijke uitzondering op de regel dat de raming de toepasselijke regels bepaalt⁴⁰.

Dit betekent dat de aanbestedende overheid de opdracht moet stopzetten en heraanbesteden indien de uiteindelijk te gunnen offerte hoger is dan 8.500 euro of 85.000 euro.

In de nieuwe wetgeving spreekt men nog steeds van 'goed te keuren uitgave' voor de OZVB tot 135.000 euro. Vreemd genoeg is voor de aanvaarde factuur (tot 30.000 euro) nu sprake van de geraamde waarde. Dit onderscheid lijkt te berusten om een onzorgvuldigheid van de wetgever. Er kan alleszins geen logische verklaring voor gevonden worden.

4.2 Het 'opdelen' van een behoefte in kleinere opdrachten vs. een verboden splitsing van overheidsopdrachten

18. Het voorgaande advies brengt ons bij het leerstuk van de splitsing van opdrachten. De schrik voor een 'verboden' splitsing weerhoudt de aanbestedende overheid er soms van om te kiezen voor een kleinere opdracht in plaats van voor een raamovereenkomst. Onterecht.

19. Overeenkomstig artikel 28 KB Plaatsing 2011 bepaalt de raming van de opdracht bij het opstarten van de procedure de regels die gedurende het hele verloop ervan toepasselijk zijn. De drempels voor de (Europese) bekendmaking van de opdracht zijn het meest tastbare gevolg van de raming. Een opdracht die geraamd wordt op een bedrag van 85.001 euro, moet bekendgemaakt worden.

³⁵ Op het moment van afsluiten van deze bijdrage – 15 februari 2017 – werd het nieuwe KB Plaatsing nog niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

³⁶ De Europese drempels zijn bepaald in artikel 32 KB Plaatsing 2011 en bedragen actueel 5.225.000 euro voor werken en 209.000 euro voor leveringen en diensten.

³⁷ Art. 105§2 KB Plaatsing 2011.

³⁸ Art. 105§1,4° KB Plaatsing 2011.

³⁹ Art. 92 WOO 2016.

⁴⁰ Zie hierna, randnummer 17 e.v.

Onterecht wordt soms aangenomen dat een aanbestedende overheid verplicht is om haar behoefte te bundelen in één grote raamovereenkomst of overheidsopdracht. Het opsplitsen van een behoefte in kleinere opdrachten zou niet toegelaten zijn.

Dat is geenszins het geval. Het verbod om opdrachten kunstmatig te splitsen⁴¹, houdt namelijk enkel in dat 'aanverwante', afzonderlijk geplaatste opdrachten in bepaalde gevallen samen moeten worden geraamd om de toepasselijke regels te bepalen⁴². Het is nooit verboden om een grote behoefte op te delen in afzonderlijke opdrachten.

De vraag is dan: wanneer moeten afzonderlijke opdrachten toch samen geraamd worden?

20. Voor **werken** is vrij eenduidig te bepalen wat als één bouwwerk moet worden beschouwd. Ongeacht het feit of één werk onderverdeeld wordt in afzonderlijke opdrachten of percelen (bvb. ruwbouw, afwerking, elektriciteit,...), moeten alle werken, leveringen en diensten voor de voltooiing van één bouwwerk, samen geteld worden⁴³.

In de zaak 'Face'⁴⁴ werden 4 afzonderlijke werkenopdrachten geplaatst betreffende de audiovisuele uitrusting van hetzelfde cultureel centrum, om de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking te kunnen toepassen. De Raad van State beschouwde dit als een verboden splitsing.

21. Voor **leveringen en diensten** kunnen zich 3 situaties voordoen. Opdrachten worden gesplitst volgens verschillende productassortimenten of ze worden gesplitst in de tijd. Tot slot kunnen opdrachten ook worden gesplitst over verschillende operationele eenheden van eenzelfde aanbestedende overheid.

22. **Homogene leveringen en diensten** kunnen middels afzonderlijke contracten worden aangekocht. Vormen deze goederen en diensten een homogeen productassortiment, dan moeten deze afzonderlijke opdrachten echter wel samen geraamd worden.

Een voorbeeld van splitsing van een homogeen productassortiment is de afzonderlijke aankoop van schrijfgerei, printpapier, omslagen, enz., terwijl deze gebruikelijk door één ondernemer worden aangeboden onder de noemer 'kantoorbenodigdheden'⁴⁵.

Overweging 19 van de nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn 2014/24/EU verduidelijkt dat "onder soortgelijke leveringen dienen te worden verstaan producten die bestemd zijn voor identieke of soortgelijke doeleinden, zoals leveringen van een assortiment levensmiddelen of van verschillende soorten kantoormeubilair. Voor een ondernemer die actief is op het betrokken gebied zullen deze leveringen doorgaans deel uitmaken van zijn normale productassortiment".

Een groep van diensten of leveringen die tegemoetkomen aan eenzelfde functie en/of die gebruikelijk tot het aanbod behoren van één onderneming, moet dus als één geheel beschouwd worden. 'Oudere' rechtsleer spreekt van goederen en diensten die een 'logisch verbonden geheel' vormen⁴⁶. Men geeft het voorbeeld van de aankoop van een schoolbus voor de gemeenteschool enerzijds, en de aankoop van een vrachtwagen voor de groendienst van diezelfde gemeente, anderzijds. Beide aankopen

⁴¹ Art 24, lid 3 KB Plaatsing 2011: "Noch de keuze van de ramingsmethode, noch de splitsing van een opdracht mogen tot doel hebben de opdracht aan de bekendmakingsregels te onttrekken".

⁴² D. D'Hooghe, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 357.

⁴³ Art 25 KB Plaatsing 2011.

⁴⁴ RvS nr. 218.353, 8 maart 2012, bvba Face.

⁴⁵ Hierover kan je echter discussiëren. Schrijfgerei en bijvoorbeeld bedrukte omslagen vormen een aparte markt. Beide opdrachten zouden dus niet samen geraamd moeten worden.

⁴⁶ D. LINDEMANS en J. HONNAY, "Bepalng van de waarde van een overheidsopdracht: over eenheid en splitsing, over ramingen en onvoorspelbaarheid van de omvang van de opdrachten", in X. *Jaarboek overheidsopdrachten 2008-09*, Brussel, EBP, 2009, p. 359-394 (p. 389).

vormen geen logisch verbonden geheel en moeten dus niet samen geraamd worden. Voor diensten inzake kaarten in functie van ruimtelijke planning oordeelde de Raad van State dat de kaarten zelf en de software om deze te raadplegen één geheel vormde en dus samen geraamd moesten worden⁴⁷.

De aanbestedende overheid die – cfr. het voorbeeld van kantoomateriaal – 5 keer een afzonderlijke opdracht plaatst voor de aankoop van kantoomateriaal – 1 voor papier, 1 voor schrijfgerei, enz. – dient deze opdrachten, samen te ramen om de toepasselijke procedure en de wijze van bekendmaking te bepalen. We herhalen nogmaals, dat het perfect mogelijk is om een opdracht voor kantoomateriaal op te splitsen in 5 afzonderlijke opdrachten (en deze al dan niet tegelijkertijd te plaatsen), maar dat deze opdrachten dan wel samen geraamd moeten worden.

De lezer zal aanvoelen dat een opdracht voor kantoomateriaal wellicht beter als één opdracht wordt geplaatst⁴⁸. Het voorbeeld is dan ook louter didactisch. In de praktijk zijn er echter andere sectoren denkbaar waarbij het logischer is om een opdracht onder te verdelen in afzonderlijke opdrachten (en dus contracten). Denken we bijvoorbeeld aan de aankoop van voedingsmiddelen voor een bedrijfsrestaurant. De aanbestedende overheid kan kiezen voor één opdracht met een soort supermarktleverancier – die alles in huis heeft, of voor verschillende afzonderlijke opdrachten voor brood, dranken, vleeswaren, groenten en fruit, enz. Voor beide keuzes zijn er voor en tegenargumenten. In dit voorbeeld zijn de afzonderlijke opdrachten geen homogene levering. Er is immers aan aparte markt voor al deze voedingsmiddelen: bakkers, slaggers, drankenhandels,... De verschillende opdrachten moet dus niet samen geraamd worden.

23. De aanbestedende overheid kan de aankoop van goederen of diensten ook **opsplitsen in de tijd** door op verschillende momenten binnen een bepaalde periode eenzelfde opdracht te plaatsen.

Artikel 26 en 27 van het KB Plaatsing 2011 bevatten dienaangaande een specifieke regeling.

Voor opdrachten voor leveringen en diensten die een zekere regelmaat vertonen of die bestemd zijn om in de loop van een bepaalde periode te worden hernieuwd, wordt de raming bepaald op grond van de totale geraamde waarde van de opeenvolgende opdrachten die zullen worden gegund over 12 maanden volgend op de eerste levering/ prestatie of, indien deze meer bedraagt dan 12 maanden, over de volledige looptijd van de opdracht.

Met 'hernieuwing' wordt bedoeld het geval waarin een nieuwe overeenkomst tot stand komt op basis van een wilsovereenstemming tussen partijen⁴⁹. Dit is te onderscheiden van opties of verlengingsclausules etc. die voorzien zijn in de basisopdracht.

De richtlijnen bevatten nog een andere mogelijke waardebeoordeling die in het huidige KB Plaatsing 2011 niet werd overgenomen, maar wellicht wel weer zal opduiken in het nieuwe KB Plaatsing, dat in opmaak is. Artikel 5, lid 11, a) van de richtlijn 2014/24/EU bepaalt dat de aanbestedende overheid ook mag uitgaan van de totale reële waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden gegunde soortgelijke opeenvolgende opdrachten. De aanbestedende overheid heeft de vrije keuze tussen één van beide ramingsregels.

Kern van de zaak: opeenvolgende kleinere contracten die een bepaalde regelmaat vertonen en die binnen een periode van 12 maanden worden geplaatst, moeten dus samen worden geteld.

⁴⁷ RvS nr. 115.270, 30 juni 2003, nv Eurosense Belfotop.

⁴⁸ Al kan men – zoals aangegeven in voetnoot 45 – discussiëren over het nut om de aankoop van (bedrukt) papier af te splitsen van de aankoop van ander kantoomateriaal.

⁴⁹ D. LINDEMANS en J. HONNAY, "Bepalng van de waarde van een overheidsopdracht: over eenheid en splitsing, over ramingen en onvoorspelbaarheid van de omvang van de opdrachten", in X. *Jaarboek overheidsopdrachten 2008-09*, Brussel, EBP, 2009, p. 359-394 (p. 386).

24. Tot slot stelt zich de vraag **op welk niveau een opdracht moet worden geraamd**. Grote aanbestedende overheden bestaan immers uit verschillende diensten en afdelingen. De opdrachten van deze verschillende afdelingen moeten in principe samen geteld moeten worden met het oog op de raming. In het voorbeeld van scholen (zie ook hierna), betekent dit, dat de waarde van de opdrachten bepaald wordt op niveau van de inrichtende macht (de vzw) en niet op niveau van elke school afzonderlijk.

De nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn 2014/24/EU (art 5.2) nuanceert dit echter. Indien een afzonderlijke operationele eenheid van eenzelfde aanbestedende overheid zelfstandig verantwoordelijk is voor haar overheidsopdrachten of bepaalde categorieën daarvan, wordt de waarde van een opdracht geraamd op het niveau van elke operationele eenheid.

Deze bepaling wordt toegelicht in overweging 20 van de richtlijn. Het is gerechtvaardigd om de waarde van een opdracht te bepalen op het niveau van een afzonderlijke operationele eenheid van de aanbestedende overheid, mits die eenheid zelf verantwoordelijk is voor haar aanbestedingen. De overweging geeft het voorbeeld van verschillende scholen die onder één rechtspersoon vallen en verduidelijkt verder dat de verantwoordelijkheid van een operationele eenheid voor haar 'eigen' overheidsopdrachten kan blijken uit het feit dat deze zelfstandig de plaatsingsprocedure voert (vb. zelf de gunningsbeslissing neemt), over een eigen budget beschikt en/of zelf het contract sluit. Dit zijn alternatieve voorwaarden, maar het is toch aangewezen dat deze allemaal zijn vervuld om toepassing te maken van deze bepaling.

4.3 Grote opdrachten verdelen in percelen

25. Opdrachten met een hogere waarde dan de voornoemde 'kleine' opdrachten, kunnen nog steeds toegankelijk worden gemaakt voor KMO's door een onderverdeling van de opdracht in verschillende (kleinere) percelen. Dit kan zowel op kwalitatieve (per specialisme) als op kwantitatieve basis⁵⁰.

De techniek van opdelen in percelen bestaat er in een opdracht te splitsen in verschillende delen, waarbij inschrijvers de mogelijkheid hebben om een offerte in te dienen voor een of meerdere van de percelen. De aanbestedende overheid kan een verschillend minimaal niveau van selectie bepalen per perceel afzonderlijk of in geval van gunning van meerdere percelen aan dezelfde inschrijver⁵¹. In dat laatste geval is het van belang dat de inschrijver in de offerte een voorkeursvolgorde opgeeft⁵². Beide regels komen terug in de voorlopige versie van het nieuwe KB Plaatsing⁵³.

Meestal volgen alle percelen dezelfde plaatsingsprocedure maar dat is geen vereiste⁵⁴. Het werken met een verschillende gunningswijze is met name interessant voor kleine percelen. Voor opdrachten die globaal onder de Europese drempels blijven, geldt dat elk perceel met een goed te keuren uitgave lager dan 30.000 euro kan worden gegund middels OZVB, voor zover het samengevoegde bedrag van deze percelen niet meer dan 20% van het totale geraamde opdrachtbedrag bedraagt⁵⁵. In de voorlopige teksten van het nieuwe KB Plaatsing wordt dit bedrag verhoogd naar 100.000 euro per perceel⁵⁶.

⁵⁰ Zie overw. 78 RL 2014/24/EU en de Memorie van toelichting bij de WOO 2016: Parl. St. Kamer 2015-16, nr. 1541/001, p. 6 en 106.

⁵¹ Art. 58§4 KB Plaatsing 2011.

⁵² Art. 89, id 2 KB Plaatsing 2011.

⁵³ Voorlopig artikel 49 KB Plaatsing 2017.

⁵⁴ Artikel 11 KB Plaatsing 2011.

⁵⁵ Art. 105§1, 3° KB Plaatsing 2011.

⁵⁶ Voorlopig artikel 90,3° KB Plaatsing 2017.

Een andere vernieuwing – vervat in de nieuwe wet - is dat de aanbestedende overheid het aantal percelen per inschrijver mag beperken⁵⁷.

26. De nieuwe wetgeving overheidsopdrachten tracht het gebruik van percelen vooral te promoten met een nieuwe regel die inhoudt dat de aanbestedende overheden boven een drempel van 135.000 euro de verdeling in percelen moeten overwegen (apply or explain).

In het geval zij besluit om de opdracht niet in percelen op te delen, dient zij daarvoor een motivering op te nemen in het administratief dossier⁵⁸.

5 Functionele technische specificaties

27. Het voorwerp van de opdracht, wat de aanbestedende overheid wil aankopen, wordt grotendeels gevat in te technische specificaties⁵⁹. De technische specificaties omschrijven de kenmerken van het werk, het product of de dienst. Zij vormen de minimumvoorwaarden waaraan een offerte moet voldoen, op straffe van onregelmatigheid.

De technische specificaties vormen in die zin de tegenpool vormen van de gunningscriteria. Gunningcriteria (op vlak van kwaliteit) belonen zogenaamde “nice to have’s”, zaken waaraan een product niet noodzakelijk moet voldoen, maar die een welkome extra zijn en dus bijkomende punten kunnen opleveren bij de vergelijking van de offertes.

Technische specificaties moeten transparant zijn, mogen geen aanleiding geven tot discriminatie van de inschrijvers en moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht.

Hieruit vloeit ook het verbod voort om in de technische specificaties een bepaalde merknaam of herkomst voor te schrijven. Uitzonderlijk kan toch naar (bijvoorbeeld) een merk worden verwezen wanneer er geen andere mogelijkheid is om een bepaalde vereiste specifiek en nauwkeurig te omschrijven. De vermelding moet dan steeds vergezeld gaan van de woorden “of gelijkwaardig”.

Technische specificaties kunnen algemeen gesteld op 2 manieren worden opgevat⁶⁰.

- Door de verwijzing naar Europese, internationale of nationale normen. Dit zijn normen uitgevaardigd door normalisatie-instellingen.
- In termen van prestatie of functionele eisen.

28. Vanuit de ambitie om optimaal aan te kopen, kunnen met betrekking tot de technische specificaties de volgende aandachtspunten worden geformuleerd.

29. Ten eerste, geeft een functionele omschrijving van de technische specificaties de inschrijvers meer ruimte voor creativiteit.

Een functionele omschrijving betekent dat de aanbestedende overheid haar behoefte omschrijft op basis van het gebruik dat zij zal maken van de goederen of diensten en/of op basis van de gewenste resultaten. Voorbeeld:

⁵⁷ Art. 58§2 WOO 2016, art. 46, lid 2 RL 2014/24/EU.

⁵⁸ Art. 58§1 WOO 2016

⁵⁹ Art. 2,44° WOO 2016, Bijlage VII RL 2014/24/EU, artikel 7 en 8 KB Plaatsing 2011.

⁶⁰ Art. 53§3 WOO 2016, art. 42,3 RL 2014/24/EU, art. 7§2 KB Plaatsing 2011.

Specifieke omschrijving	Functionele omschrijving
Feestverlichting: technische fiches met maximaal verbruik, ledverlichting, plastic ipv glas, kleur, etc	Feestverlichting: sfeervolle, stevige, vandalismebestendige en energiezuinige verlichting.
Verwarming: Het verwarmingssysteem werkt d.m.v. een brander en radiatoren en gebruikt aardgas als brandstof	Verwarming: Het gebouw moet een constante temperatuur hebben van 21°C met een zo laag mogelijk verbruik.

De nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn moedigt de functionele werkwijze aan precies omdat deze creativiteit en innovatie aanzwengelt⁶¹.

Minpunt bij deze werkwijze is echter dat een te divers aanbod de vergelijkbaarheid van de offertes en het nazicht ervan in het algemeen kan bemoeilijken. De eenvoud bij het opstellen van dit soort specificaties bij de opmaak van het bestek, kan dus aanleiding geven tot een complexere taak na opening van de offertes.

30. Ten tweede, dienen de technische specificaties duidelijk, proportioneel en verifieerbaar te zijn. Een duidelijk onderscheid tussen technische specificaties en gunningscriteria ligt in het verlengde daarvan.

Een veelgemaakte ‘fout’ is dat wat men vereist (specificaties) en wat men wenst (gunningscriteria) door elkaar worden gehaald. Vaak gebeurt dit omdat de specificaties (in deel III van het bestek) en de gunningscriteria (in deel I van het bestek) niet goed op elkaar aansluiten.

Voorts leiden disproportionele of onhaalbare technische specificaties tot hogere prijzen of geen dan wel minder offertes omdat geen of weinig ondernemers aan deze eisen kunnen voldoen.

6 Gepaste selectie- en gunningscriteria

31. Selectiecriteria hebben betrekking tot de kenmerken van de kandidaat of inschrijver, los van de ingediende offerte. De selectiecriteria moeten een minimale drempel voorschrijven in zake technische bekwaamheid en/of financieel-economische draagkracht waaraan de inschrijvers moeten voldoen om toegang te krijgen tot de gunningsfase.

Dit laatste is meteen één van de meest gemaakte fouten bij selectie. Bestekken vermelden vage selectiecriteria die in wezen geen **minimale drempel** opleggen. Voorbeeld: “Geef 3 referenties van de afgelopen 3 jaar” bepaalt géén minimumniveau. Beter is: “Geef 3 referenties van de afgelopen 3 jaar van opdrachten die verband houden met het voorwerp van de voorliggende opdracht, met een waarde van 10.000 euro”.

Hét voornaamste aandachtspunt bij selectiecriteria is **proportionaliteit**. De selectie-eisen moeten in verhouding staan tot het voorwerp en de omvang van de opdracht. Te hoge eisen bemoeilijken de toegang voor KMO's en startende ondernemers⁶². Artikel 58, lid 3 van de nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn 2014/24/EU voorziet als vuistregel dat de omzeteis maximaal 2 maal de geraamde waarde van de opdracht mag bedragen. Ook voor het eisen van technische bekwaamheid geldt het principe van proportionaliteit.

⁶¹ Overw. 74 RL 2014/24/EU. Zie ook: [Vlaams plan overheidsopdrachten](#), p. 11.

⁶² Overw. 83 RL 2014/24/EU.

Tot slot is het van belang te waken over het **onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria**. Dit onderscheid stond vooral onder druk inzake de studie- en beroepskwalificaties van het personeel, dat vaak werd aangewend als gunningscriterium, terwijl dit in wezen een selectiecriterium is. De rechtspraak - die dit toch toestond als gunningscriterium⁶³ - werd gecodificeerd in artikel 81§2,3°, b) WOO 2016. Er wordt verduidelijkt dat de aanbestedende overheid het personeel dat met de uitvoering van de opdracht zal worden belast, kan beoordelen onder de gunningscriteria. Dit mag dan niet meer als selectiecriterium worden voorgeschreven.

32. Gunningscriteria beoordelen de mate waarin het aanbod van de inschrijvers verder gaat dan wat minimaal wordt voorgeschreven onder de technische specificaties.

Deze definitie is een eerste aandachtspunt. Gunningscriteria die enkel minimumeisen beoordelen (mate waarin voldaan is aan de technische specificaties), hebben geen zin. Elke offerte moet immers – op straffe van onregelmatigheid – conform zijn aan de minimale technische specificaties. Indien de inschrijvers weinig marge hebben om een meerwaarde aan te bieden, dan dient een laag gewicht aan kwaliteit te worden toegekend of is de aanbesteding de aangewezen procedure.

De aanbestedende overheid heeft een ruime beoordelingsvrijheid bij de keuze van de gunningscriteria. Gunningscriteria moeten echter voldoen volgende algemene voorwaarden⁶⁴:

- Verband houden met het voorwerp van de opdracht. Dit wordt – zeker onder de nieuwe wet overheidsopdrachten⁶⁵ – breed ingevuld.
- Mogen de aanbestedende overheid geen onbeperkte keuzevrijheid geven.
- Moeten vermeld worden in het bestek (met de weging).
- Moeten meetbaar zijn.
- Moeten zo zijn geformuleerd dat alle inschrijvers het criterium op dezelfde wijze interpreteren.
- Moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en evenredigheid.

Op grond van het **gelijkheidsbeginsel** moeten de offertes op eenzelfde wijze worden beoordeeld. Dit houdt in dat welbepaalde inschrijvers niet mogen worden bevoordeeld of anderen benadeeld en dat ten aanzien van alle inschrijvers dezelfde objectieve en onpartijdige beoordelingsmaatstaven worden in acht genomen.

Transparantie is het tweede centrale principe⁶⁶. De inschrijvers moeten op basis van het bestek begrijpen hoe hun offerte zal worden beoordeeld. De aanbestedende overheid moet de in het bestek opgenomen beoordelingswijze gedurende de volledige gunningsprocedure op dezelfde wijze uitleggen (patere legem beginsel)⁶⁷.

Dit principe werd verduidelijkt door de Lianakis-rechtspraak⁶⁸ als een verbod op het bij de beoordeling van de offertes vaststellen van subgunningscriteria en wegingen die niet waren voorzien in het bestek. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen subgunningscriteria⁶⁹ en beoordelingselementen⁷⁰. Deze laatste moeten niet exhaustief in het bestek worden vermeld⁷¹.

⁶³ HvJ C-601/13, 26 maart 2014, Ambisig.

⁶⁴ HvJ C-513/99, 17 september 2002, Concordia Bus Finland. Gecodificeerd in art. 81§3 WOO 2016.

⁶⁵ Art. 81§3 WOO 2016.

⁶⁶ J. GEERTS, "Naar een volledige transparantie over de gunningscriteria, de subgunningscriteria én de beoordelingsmethodiek in het bestek", IN IN C. DEKONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE, *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-15*, Brussel, EBP, 2015, p. 725-744.

⁶⁷ HvJ C-19/00, 18 oktober 2001, Siac Construction; RvS nr. 199.397, 7 januari 2010, VZW IDEWE

⁶⁸ HvJ C-532/06, 24 januari 2008, Lianakis; RvS 5 juni 2008, nr. 183.809, interior projects, CDPK 2008, afl. 3, blz. 629-641, noot P. FLAMEY en J. BOSQUET, "De gunningscriteria bij overheidsopdrachten"; W. TIMMERMANS en T. BRUYNINCKX, "Gunningscriteria en transparantie bij overheidsopdrachten", *NJW* 2009, blz.338-351.

⁶⁹ Subgunningscriterium: Een voorafgaand aan de toetsing bedacht gegeven waarmee de offertes min of meer stelselmatig worden vergeleken of om een enigszins planmatige toetsing

Hoewel deze regel sinds enige tijd gevestigd is in de rechtspraak, worden hier nog steeds veelvuldig fouten tegen gemaakt. In het gunningsverslag wordt bij de beoordeling van kwalitatieve gunningscriteria een ganse apothekersrekening gemaakt waarin subgunningscriteria en puntenverdelingen (wegingen) opduiken, die niet werden vermeld in het bestek. Dit is dan duidelijk in strijd met voornoemd transparantiebeginsel. Een andere veelgemaakte fout is dat in het gunningsverslag bij een kwitatief criterium een score met cijfers na de komma wordt gegeven. Dit verradt een achterliggende apothekersrekening die onterecht niet wordt toegevoegd aan het gunningsverslag.

Deze apothekersrekeningen vloeien voort uit het onterechte gevoel van veiligheid dat een score de mathematische optelsom is van 10-tallen subcriteria. Dit lijkt dan objectief, maar daarbij vergeet men dat elke subscore nog steeds het gevolg is van een subjectieve beoordeling van de offertes.

Om deze fouten te vermijden, is de ordinale schaal een nuttige werkwijze. Dit ziet er als volgt uit:

“Per gunningscriterium zal een punt tussen 0 en 5 worden toegekend op basis van de volgende 5-punten schaal.

Geen meerwaarde	0	Goed	3
Beperkte meerwaarde	1	Zeer goed	4
Gemiddelde meerwaarde	2	Uitstekend	5

Deze score op 5 wordt vervolgens omgezet naar de weging van het gunningscriterium.

Het Hof van Justitie heeft recent negatief geantwoord op de vraag (van de Belgische Raad van State⁷²) of ook de **beoordelingsmethodiek** moet worden opgenomen in het bestek⁷³. Dit neemt niet weg dat het nuttig kan zijn om de beoordelingsmethode – zoals in voorgaand voorbeeld - toch transparant te stellen, zeker in het geval een niet courante methode wordt toegepast.

33. Een gemeenschappelijk aandachtspunt voor zowel selectie- als gunningscriteria is de **duidelijkheid én verifieerbaarheid** ervan.

De inschrijvers moeten het criterium begrijpen en moeten weten welke de geschikte bewijsmiddelen zijn die hij moet indienen.

7 Conclusie

34. In deze bijdragen werden verschillende suggesties geformuleerd aan het adres van de aanbestedende overheid die kunnen leiden tot meer en betere offertes.

Een goede voorbereiding was onze eerste aanbeveling. Dit begint in het algemeen bij een efficiënte aankoopstructuur. Op niveau van een specifieke opdracht betekent dit een haalbare planning, de verzameling van expertise en het beantwoorden van verschillende vragen die zullen bepalen op welke wijze wordt aangekocht.

⁷⁰ Beoordelingselementen: In het kader van de motiveringsplicht vereiste vermelding van gunstige of minder gunstige elementen die de beoordeling van een gunningscriterium ondersteunen.

⁷¹ HvJ C-252/10, 21 juli 2011, Evropaiki Dynamiki; RvS 9 juli 2013, nr. 224.308, NV VANASSCHE FIREFIGHTING ENGINEERING. Hiervoor reeds besproken. RvS 18 februari 2011, nr. 211.381, bvba Architectenbureau Aros; RvS 3 februari 2011, nr. 210.969, Borchers Kreislaufwirtschaft gmbh; RvS 17 januari 2011, nr. 2010.437, nv Hendrickx en co..

⁷² RvS nr. 229.723, 6 januari 2015, TNS Dimarso.

⁷³ HvJ C-6/15, 14 juli 2016, TNS Dimarso.

35. In de tweede plaats hiielden we een pleidooi voor kleine en flexibele opdrachten. Een raamovereenkomst en/of samen aankoop (opdrachtcentrale) is niet altijd het gepaste antwoord op een behoefte.

Kleinere opdrachten of opdrachten verdeeld in percelen verlagen ook de drempels voor KMO's zodat de aanbestedende overheid meer en betere offertes ontvangt.

Het verbod op saucissioneren leidt onterecht tot het idee dat de vraag moet worden gebundeld. We hebben de toepasselijke regels aangaande de raming grondig besproken om te pogen de do's en dont's duidelijk af te bakenen.

36. Tot slot is de rode draad van onze aanbevelingen transparantie en het beperken van de transactiekosten in hoofde van de ondernemer. Een duidelijk bestek maakt reclame voor de opdracht en moedigt ondernemers aan om een offerte in te dienen. Mooi meegenomen is dat ook de kans op problemen (vorderingen) tijdens de uitvoering van de opdracht verlaagt. Een inschrijver kan maar een vaste prijs opgeven voor wat redelijkerwijze voorzienbaar was bij het indienen van de offertes.

De transactiekosten beperken, betekent toepassing maken van wat nu al voorzien is rond de impliciete verklaring op erewoord, systeem dat onder de nieuwe wetgeving overheidsopdrachten in zekere zin nog zal worden uitgebreid door middel van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument.