

Charter

Toegang van kmo's tot overheidsopdrachten

December 2023



FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie

Vooruitgangstraat 50
1210 Brussel
Ondernemingsnr: 0314.595.348

-  ○ 0800 120 33 (gratis nummer)
-  ○ facebook.com/FODEconomie
-  ○ [@FODEconomie](https://twitter.com/FODEconomie)
-  ○ <https://linkedin.com/company/fod-economie> (tweetalige pagina)
-  ○ instagram.com/fodeconomie
-  ○ youtube.com/user/FODEconomie
-  ○ <https://economie.fgov.be>

Verantwoordelijke uitgever:
Séverine Waterbley
Voorzitter van het Directiecomité
Vooruitgangstraat 50
1210 Brussel

Internetversie

Inhoudsopgave

Inleiding	7
Algemeen	7
Toepassingsgebied charter	8
Inhoudelijke aanvullingen en bijlagen	8
Het federale aankoopbeleid en het charter	9
Machtigingen voor de FOD Economie	9
Monitoring	10
Dankwoord	10
1. Principe 1 – Naar een optimaal gebruik van elektronische (communicatie)middelen	11
1.1. Doelstelling	11
1.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?	11
1.3. Toelichting	12
1.3.1. Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen	12
1.3.2. De elektronische factuur bij overheidsopdrachten	13
1.3.3. De elektronische handtekening	14
1.3.4. Telemarc, het only once-principe en eCertis	15
1.3.5. Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)	16
1.3.6. Federale omzendbrief e-Procurement: opheffing	16
1.4. Richtlijnen en instructies	16
2. Principe 2 – Behoeftebepaling, marktverkenning en een gepaste bekendmaking van opdrachten	17
2.1. Doelstelling	17
2.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?	17
2.3. Toelichting	18
2.3.1. De behoeftebepaling	18
2.3.2. De marktverkenning: voorafgaande marktconsultaties	18
2.3.3. Een gepaste bekendmaking	21
2.3.4. Termijnen, visitekaartjes en zoekprofielen	24
2.4. Richtlijnen en instructies	25
3. Principe 3 – Toepassing van de twee- of meergefasige procedures en van de procedures met onderhandelings- of dialoogelementen	26
3.1. Doelstelling	26
3.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?	26
3.3. Toelichting	27
3.3.1. Meerfasige procedure met onderhandeling/dialoog: voordelen	27
3.3.2. Meerfasige procedures met onderhandelingen of dialoog	28
3.3.3. Meerfasige procedures zonder onderhandeling of dialoog: de niet-openbare procedure	31
3.4. Richtlijnen en instructies	33

4.	Principe 4 – Proportionele minimumeisen in het technische bestek	33
4.1.	Doelstelling.....	33
4.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	33
4.3.	Toelichting	34
4.4.	Richtlijnen en instructies.....	35
5.	Principe 5 – Voorzien in een adequate bescherming van de rechten op intellectuele eigendom	36
5.1.	Doelstelling.....	36
5.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	36
5.3.	Toelichting	37
5.4.	Richtlijnen en instructies.....	39
6.	Principe 6 – De verdeling in percelen.....	40
6.1.	Doelstelling.....	40
6.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	40
6.3.	Toelichting	40
6.3.1.	Algemeen	40
6.3.2.	Hoe verdelen in percelen?.....	41
6.3.3.	Bijkomende bepalingen	42
6.3.4.	Samenvatting en alternatieven.....	43
6.4.	Richtlijnen en instructies.....	44
6.5.	Voorbeelden.....	45
6.5.1.	De verdeling in percelen – te vermijden.....	45
6.5.2.	De verdeling in percelen – aanbevolen.....	46
7.	Principe 7 – Het gebruik van varianten.....	46
7.1.	Doelstelling.....	46
7.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	46
7.2.1.	Vereiste en toegestane varianten.....	46
7.2.2.	Vrije varianten	47
7.3.	Toelichting	47
7.4.	Richtlijnen en instructies.....	49
8.	Principe 8 – Proportionaliteit bij selectiecriteria, financiële garanties en betalingsmodaliteiten	50
8.1.	Doelstelling.....	50
8.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	50
8.2.1.	Vereisten om voor de gunning in aanmerking te komen: de selectiecriteria. 51	
8.2.2.	Vereisten bij de uitvoering van de opdracht.....	51
8.3.	Toelichting	55
8.3.1.	Vereisten om voor de gunning in aanmerking te komen: de selectiecriteria. 55	
8.3.2.	Selectiecriteria en de (kostprijs van) bewijsmateriaal	57
8.3.3.	Vereisten bij de uitvoering van de opdracht.....	60

8.4.	Richtlijnen en instructies.....	65
9.	Principe 9 – Proportionaliteit bij gunningscriteria en gunnen op basis van de economisch meest voordelige offerte.....	68
9.1.	Doelstelling.....	68
9.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	68
9.3.	Toelichting	69
9.3.1.	Gunningscriteria.....	69
9.3.2.	De economisch meest voordelige offerte (EMVO)	72
9.4.	Richtlijnen en instructies.....	75
10.	Principe 10 – Verzeker gepaste en effectieve mededinging bij onderhandelingsprocedures die niet onderworpen zijn aan enige bekendmakingsvorm	76
10.1.	Doelstelling.....	76
10.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	76
10.2.1.	Onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking of oproep tot mededinging	76
10.2.2.	Spontane offertes bij de OPZB	76
10.3.	Toelichting	77
10.3.1.	Mededinging bij de OPZB.....	77
10.3.2.	Spontane offertes	77
10.3.3.	Vrijwillige bekendmaking op Belgisch niveau	78
10.4.	Richtlijnen en instructies.....	78
11.	Principe 11 – Terugkoppeling naar inschrijvers die (niet) geselecteerd / (niet) weerhouden zijn	79
11.1.	Doelstelling.....	79
11.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	79
11.3.	Toelichting	80
11.3.1.	De verplicht mee te delen informatie.....	80
11.3.2.	Onderhandeling, motivering, mededeling en rechtsmiddelen.....	81
11.4.	Richtlijnen en instructies.....	82
12.	Principe 12 – Kleine repetitieve opdrachten en opdrachten van beperkte waarde	83
12.1.	Doelstelling.....	83
12.2.	Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?.....	83
12.2.1.	Overheidsopdrachten van beperkte waarde	83
12.2.2.	De raamovereenkomst.....	84
12.2.3.	Het kwalificatiesysteem	84
12.3.	Toelichting	84
12.3.1.	Overheidsopdrachten van beperkte waarde	84
12.3.2.	Raamovereenkomsten	85
12.3.3.	Het kwalificatiesysteem	88
12.4.	Richtlijnen en instructies.....	89

13. Principe 13 – Permanent opleiden van aanbesteders en continu informeren van de ondernemingswereld.....	90
13.1. Doelstelling.....	90
13.2. Toelichting	90
13.2.1. Permanente opleiding van aanbesteders.....	90
13.2.2. Continu informeren van de ondernemingswereld.....	91
13.3. Richtlijnen en instructies.....	92
14. Principe 14 – Structurele en kwaliteitsvolle monitoring van de kmo-participatie bij overheidsopdrachten	93
14.1. Doelstelling.....	93
14.2. Toelichting	93
14.2.1. Vastgestelde problemen	93
14.2.2. Beschikbare cijfers op federaal niveau.....	93
14.2.3. Geïmplementeerde maatregelen	96
14.2.4. Toekomst	97
14.2.5. Toepassing van het charter en de kmo-participatie.....	97
14.2.6. Cijfers over het Belgische ondernemingslandschap.....	98
14.3. Richtlijnen en instructies.....	99
Bijlagen	99

Afkortingen – wetgeving overheidsopdrachten

Om de leesbaarheid van dit document te bevorderen, hanteren we vaak een verkorte naam van een wet, koninklijk besluit... en dus niet de volledige naam ervan. Onderstaande tabel toont de verkorte naam en de volledige naam van de wetten en besluiten.

Tabel 1. Lijst van afgekorte wetgeving

Volledige naam	Verkorte naam
Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten	Wet Overheidsopdrachten
Koninklijk besluit van 18 april 2017 inzake plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren	Koninklijk besluit Plaatsing
Koninklijk besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten	Koninklijk besluit Uitvoering
Koninklijk besluit van 21 juli 2023 inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid	Koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid

Inleiding

Algemeen

Op 14 februari 2018 werd de eerste editie van het charter “toegang van kmo’s tot overheidsopdrachten” gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad en van kracht voor de federale aanbesteders. De inleiding van het charter begon als volgt: *“Kmo’s en overheidsopdrachten vormen vandaag de dag geen vanzelfsprekend huwelijk.”*. Bijna zes jaar later leert de praktijk ons dat die zin actueel blijft.

Aan de doelstelling van het charter ligt het alvast niet, namelijk dat overheidsopdrachten toegankelijk moeten zijn voor elke ondernemingsgrootte. Het charter wenst daarom bestaande onevenwichten recht te trekken en elke onderneming gelijke kansen te bieden zodat ze op gelijkwaardige basis kunnen deelnemen aan overheidsopdrachten. Die doelstelling blijft ook in deze tweede, vernieuwde versie van het charter het centrale, verbindende element.

Wat wel veranderd is, is de context. Niet alleen figureert de toegang van kmo’s tot overheidsopdrachten duidelijk in het regeerakkoord, ook werd op de ministerraad van 19 november 2021 het federale gemeenschappelijke [actieplan](#) “toegang van kmo’s tot overheidsopdrachten bevorderen” goedgekeurd.

Dat actieplan beoogt de relaties tussen de Belgische kmo’s en de aanbestedende overheden te verbeteren door te zorgen voor meer transparantie, een grotere soepelheid, een betere kennis van de regels en goede praktijken, en door meer vertrouwen tot stand te brengen tussen die potentiële partners. De acties die geïdentificeerd werden om dat te bereiken, hebben tot doel:

- het efficiënter maken van overheidsopdrachten en dat zowel voor de opdrachtnemer als opdrachtgever;
- meer transparantie in alle stadia van de aanbestedingsprocedure met het oog op betere informatie voor de economische operatoren en een gezondere mededinging;
- een vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure vanuit het perspectief van de kmo’s; en
- zowel de aanbestedende overheden als de kmo’s op te leiden, te informeren en te begeleiden.

Die combinatie van acties zal op termijn leiden tot een federaal aankoopbeleid meer op maat van de kmo’s, tot overheidsopdrachten die toegankelijk zijn voor kmo’s, tot correct geïnformeerde en opgeleide aanbesteders en kmo’s, en tot een structurele en kwaliteitsvolle monitoring van de toegang van kmo’s tot overheidsopdrachten.

Een van de vele acties van dat gemeenschappelijke actieplan vraagt om een evaluatie van het charter dat gepubliceerd werd op 14 februari 2018. Dat om na te gaan of het charter vandaag de dag nog up-to-date is en in welke mate de principes toegepast worden, effectief zijn en gemonitord worden.

Uit enerzijds feedback van zowel de aanbesteders als vertegenwoordigers van de ondernemingswereld, en anderzijds uit partiële cijfers over kmo-participatie bij overheidsopdrachten, zie principe 14 voor meer informatie over die cijfers, kwam immers meermaals naar voren dat het charter op een aantal vlakken voor verbetering vatbaar is.

Voor die evaluatie van het charter schrijft het gemeenschappelijke actieplan, project 6 van as 2 (p. 25), volgende methodologie voor:

“De minister van Zelfstandigen en Kmo’s zal advies vragen [over het charter] aan de volgende organismen:

- *de Commissie voor de Overheidsopdrachten (COO);*
- *de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO (HRZKMO);*
- *het Strategisch Federaal Aankoopoverleg (SFA).*

Op die basis stelt de FOD Economie, in overleg met de FOD BOSA en de FOD Kanselarij, een evaluatieverslag en eventuele aanpassingsaanbevelingen op. De reeds uitgevoerde evaluatie van de wet op de overheidsopdrachten en zijn uitvoeringsbesluiten zal in aanmerking genomen worden.”

In een eerste fase zijn de drie hogervermelde adviezen opgevraagd en ontvangen, aangevuld met een vrijwillig advies van de Federale Politie en andere, reeds bestaande (praktijk)kennis bij de betrokken administraties – met name de FOD BOSA, de FOD Economie en de FOD Kanselarij.

In een tweede fase werd de ontvangen feedback verwerkt, geanalyseerd en besproken door de drie betrokken administraties. Daarna werd telkens per principe een besluit of voorstel opgesteld waarin de drie betrokken administraties aangaven wat zij, op basis van de ontvangen feedback en hun inzichten, voorstellen aan het politieke niveau om al dan niet aan te passen aan het toenmalige charter.

Het resultaat van de tweede fase werd bezorgd aan ministers Clarinval, De Croo en De Sutter met als doelstelling de voorstellen van de betrokken administraties te bespreken en die al dan niet te valideren en/of aan te vullen waar nodig. Op die manier werd per principe besloten, na overleg met het politieke niveau, wat er gewijzigd zou worden aan het charter en op welke manier.

Tot slot was de FOD Economie, in overleg met de FOD BOSA en de FOD Kanselarij, verantwoordelijk voor de eigenlijke update van het charter waarvan dit document, na een tweede passage bij de COO en de HRZKMO voor advies, het finale resultaat is.

Toepassingsgebied charter

Om de toegang van kmo's – en voornamelijk de micro- (tot 10 werknemers) en de kleine (tot 50 werknemers) ondernemingen – tot overheidsopdrachten te vergroten, presenteren de federale overheid en de FOD Economie dus een update van dit charter bestaande uit 14 principes. De centrale doelstelling van het charter is nog steeds het aantal kmo's dat participeert aan overheidsopdrachten te stimuleren.

Het doelpubliek bestaat in eerste instantie uit de federale aanbestedende overheden, meer specifiek de federale aanbestedende overheden zoals bedoeld in artikel 1, 6°, van het koninklijk besluit van [3 april 2013](#) betreffende de tussenkomst van de Ministerraad, de overdracht van bevoegdheid en de machtigingen inzake de plaatsing en de uitvoering van overheidsopdrachten, prijsvragen en concessies op federaal niveau. Het charter is ook van toepassing op de federale politie en, binnen het [federale aankoopbeleid](#) (zie verder), op het netwerk van strategisch federaal aankoopoverleg (SFA) en het netwerk van tactisch-operationeel aankoopoverleg (TOFA). **Voor de federale aanbesteders is het charter, met zijn richtlijnen en instructies, dus verplicht toe te passen.**

Het charter is daarnaast van toepassing op de overheidsopdrachten die vallen onder het toepassingsgebied van titel 2 van de wet van [17 juni 2016](#) inzake overheidsopdrachten (hierna de wet Overheidsopdrachten), met name de “klassieke sectoren”. Wat de “speciale sectoren” betreft, titel 3 van de voornoemde wet, worden de aanbesteders verzocht om het charter in de mate van het mogelijke over te nemen.

Dit charter kan worden beschouwd als een opstap waarbij in eerste instantie de focus ligt op het federale niveau. In een volgende fase zal de federale overheid stappen ondernemen om het toepassingsgebied van het charter uit te breiden via partnerschappen met de overige Belgische overheidsniveaus. Het charter kan worden overgenomen door alle aanbestedende overheden van het Rijk, zoals bepaald in artikel 2, 1°, van de [wet Overheidsopdrachten](#).

Inhoudelijke aanvullingen en bijlagen

Bovendien zal een “praktische verfijning” van het charter plaatsvinden in de vorm van typeclausules. Die typeclausules vinden hun oorsprong in een ander project van het gemeenschappelijke actieplan, namelijk project 12 getiteld “*Typeclausules op maat van de kmo's*”. Die typeclausules zullen op hun beurt de vorm aannemen van scenario's waarbij de aanbesteder voor een bepaald thema meerdere scenario's wordt aangeboden. In een scenario worden de opties geschetst waarover een aanbesteder beschikt binnen het regelgevende kader voor dat specifieke thema.

Concreet gaat het om, vanuit de invalshoek “toegang van kmo's”, een maximaal scenario (= de voor kmo's meest optimale toepassing van de opties aangeboden door de reglementering overheidsopdrachten), een minimaal scenario en een “te vermijden” scenario. Dat om de

aanbesteder meer praktische handvaten aan te bieden bij de toepassing van de wetgeving overheidsopdrachten.

Die scenario's worden vandaag nog deels uitgewerkt door de bevoegde werkgroep bestaande uit zowel aanbesteders als vertegenwoordigers van de ondernemingswereld, met als doelstelling om die scenario's in de loop van 2024 toe te voegen aan het charter als officiële bijlagen.

Het federale aankoopbeleid en het charter

Op 12 september 2023 verscheen in het Belgisch Staatsblad het koninklijk besluit van [21 juli 2023](#) inzake de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten in het kader van het federaal aankoopbeleid (hierna het koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid), ter vervanging van het koninklijk besluit van 22 december 2017.

Over de relatie tussen het charter en het federale aankoopbeleid kan het volgende gesteld worden: het charter herinnert de aanbesteder aan, voor de kmo-participatie, relevante wettelijke bepalingen, duidt die bepalingen meer in detail en geeft aan hoe die bepalingen in de praktijk bij voorkeur worden toegepast. **Daarbij is het noodzakelijk dat de federale aanbesteder dat doet binnen het kader van het federale aankoopbeleid zoals geschetst in het [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#).**

Ter herinnering:

- de bepalingen van dit koninklijk besluit zijn van toepassing op de overheidsopdrachten voor leveringen en diensten die vallen onder titel 2 van de [wet Overheidsopdrachten](#) – mits enkele uitzonderingen;
- het koninklijk besluit is van toepassing op alle federale instellingen, uitgezonderd staatsbedrijven, en voorziet een opdeling in “actieve” verplichte deelnemers en “passieve” vrijwillige deelnemers.

Met andere woorden: het toepassingsgebied van het charter is breder dan dat van dit koninklijk besluit, denk bijvoorbeeld aan opdrachten voor werken die onder het charter vallen, maar niet onder het koninklijk besluit.

Het koninklijk besluit kent drie doelstellingen:

- de efficiëntie verhogen (efficiëntie van inkoopmethoden en mogelijke schaalvoordelen),
- de kmo-participatie vergroten,
- de duurzaamheid van overheidsopdrachten bevorderen.

Daarbij merkt het koninklijk besluit op dat bepaalde doelstellingen tegengesteld kunnen lijken en dat daarom per aankoopdomein evenwichtige beslissingen moeten worden genomen over de te volgen aankoopstrategie.

Het koninklijk besluit vereist van elke actieve deelnemer een indicatieve, jaarlijks herzienbare meerjarenplanning van de gemeenschappelijke behoeften. Die meerjarenplanning is minimaal opgebouwd uit een raming van de gemeenschappelijke behoeften in de zin van hoeveelheden of, in voorkomend geval, maximale waarde en een raming van de budgettaire impact van de gemeenschappelijke behoeften.

Het koninklijk besluit bevat bovendien twee cruciale bijlagen:

- bijlage 2 bevat de gemeenschappelijke behoeften voor de transversale aankoopdomeinen;
- bijlage 3 heeft betrekking op andere, niet-transversale, aankoopdomeinen die het voorwerp kunnen uitmaken van gemeenschappelijke overeenkomsten.

Voor meer informatie over die twee bijlagen en de specifieke bepalingen over aankoopcentrales en het gebruik van raamovereenkomsten, zie punt 12.3.2 van dit charter.

Machtigingen voor de FOD Economie

Om enerzijds de voornoemde bijlagen na de officiële publicatie van het charter eraan te kunnen toevoegen, en om anderzijds het charter zelf op specifieke plaatsen up- to- date te kunnen houden zonder telkens de formele procedure via de ministerraad te moeten doorlopen, werd er door de

bevoegde overheidsdienst een aantal machtigingen gevraagd aan en bekomen van de federale regering. Het betreft een machtiging voor de FOD Economie

- voor het sporadisch updaten van het charter: op het vlak van de Europese drempelbedragen die elke twee jaar herzien worden¹, op het vlak van reglementaire overgangsbepalingen die vermeld worden in het charter, maar niet langer van kracht zijn sinds de vorige update van het charter, en op het vlak van de kaders “toekomstig recht” waarvan de inhoud ondertussen definitief in werking getreden is. In het geval dat wijzigingen aan de regelgeving overheidsopdrachten een impact hebben op de bijlage van het charter die een overzicht bevat van de relevante wetgeving voor elk principe van het charter, kan ook die bijlage een update krijgen door de FOD Economie.
- om enerzijds ook andere bijlages, zoals de bijlages over typeclausules (scenario's), toe te voegen en van een update te voorzien, en om anderzijds specifieke aspecten van het charter in overeenstemming te brengen met nieuwe, toekomstige instructies inzake het federale aankoopbeleid (bijvoorbeeld instructies onder de vorm van een nieuwe omzendbrief) – mits het nodige overleg plaatsvond met en de goedkeuring bekomen werd van de Eerste minister, de minister van Ambtenarenzaken en de minister van Zelfstandigen en Kmo's, en hun respectievelijke bevoegde diensten.

Een echte inhoudelijke update van het charter moet steeds via de federale ministerraad passeren.

Monitoring

Om onder andere het aantal kmo's dat participeert aan overheidsopdrachten te bestendigen, introduceerde de wetgeving overheidsopdrachten een aantal jaren geleden een monitoring. Die monitoring omvat logischerwijs onder meer de systematische opvolging van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten. Uit een analyse van de kwaliteit van die monitoring kwam echter naar voren dat er een aantal lacunes waren in de wetgeving overheidsopdrachten waardoor de kwaliteit van de beschikbare gegevens over kmo-participatie beperkt is. Om die situatie te verhelpen, werd de relevante wetgeving van een update voorzien opdat een structurele en kwaliteitsvolle monitoring een werkelijkheid wordt. Principe 14 van dit charter gaat dieper in op die wijzigingen in de reglementering en het thema monitoring op zich.

In functie van deze monitoring zal het SFA, op basis van de bevoegdheden en taken toegekend door het voormelde [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#) inzake het federaal aankoopbeleid, een algemeen beleid blijven uitzetten over de participatiegraad van kmo's bij overheidsopdrachten, inclusief doelstellingen en indicatoren. De monitoring zal plaatsvinden in de schoot van het netwerk van het SFA. Bij het bepalen van de doelstellingen en indicatoren baseert het SFA zich onder meer op de principes van dit charter.

Het dienstencentrum “Procurement” bepaalt de jaarlijkse indicatoren, staat in voor de voortdurende opvolging ervan en stelt de resultaten voor via diverse vormen van rapportering. Dat alles gebeurt in samenwerking met de FOD Economie, meer bepaald de Algemene Directie K.M.O.-beleid en Statbel.

Dankwoord

Tot slot wenst de FOD Economie de COO, de HRZKMO en het SFA te bedanken voor de aangeleverde input. Hetzelfde geldt voor onder meer de FOD BOSA, de FOD Kanselarij, de Federale Politie en de Inspectie van Financiën. Bovendien werd een aantal keren publiek beschikbare informatie van andere publieke entiteiten gerecycleerd en/of ter inspiratie gebruikt, waaronder zowel federale als regionale en lokale entiteiten – bijvoorbeeld de Vlaamse Overheid, ook zij verdienen een expliciete vermelding.

¹ Zie [Europese bekendmaking: nieuwe drempelbedragen | BOSA \(belgium.be\)](#) en het ministerieel besluit van [13 december 2023](#) voor meer informatie over de actuele drempelbedragen en de wettelijke basis voor het tweejaarlijks herzien van die drempelbedragen. **Wanneer in het charter gesproken wordt over Europese (bekendmakings)drempels, dan wordt dus verwezen naar die drempelbedragen.**

1. Principe 1 – Naar een optimaal gebruik van elektronische (communicatie)middelen

1.1. Doelstelling

Elektronische (communicatie)middelen in alle fasen van de plaatsingsprocedure en waar mogelijk in de fase van de uitvoering gebruiken om de transparantie, de mededinging en het duurzame karakter van de procedure te bevorderen en de administratieve kosten voor zowel de aanbesteder als de ondernemingen te beperken. Die elektronische middelen beperken zich niet tot het luik “communicatie”, maar slaan op alle mogelijke aspecten van een overheidsopdracht.

In de praktijk wordt voor de plaatsingsprocedure voornamelijk beroep gedaan op e-Procurement en andere toepassingen aangeboden door de FOD BOSA.

1.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

Artikel 14 van de [wet Overheidsopdrachten](#) stelt dat de communicatie en de informatie-uitwisseling tussen de aanbesteder en de ondernemers, met inbegrip van de elektronische indiening en ontvangst van de offertes, **in alle fasen van de plaatsingsprocedure** moet plaatsvinden met behulp van elektronische communicatiemiddelen. Behalve in een aantal uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wegens de gespecialiseerde aard van de overheidsopdracht, voor het gebruik van elektronische communicatiemiddelen niet algemeen beschikbare gespecialiseerde instrumenten, middelen of bestandsformaten nodig zijn.

De **meest gekende en toegepaste uitzondering**, namelijk diegene voor een opdracht die wordt geplaatst met een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking (OPZB) of een oproep tot mededinging en waarvan de geraamde waarde lager is dan de drempel voor de Europese bekendmaking, **werd opgeheven** en is niet langer van kracht sinds 1 september 2023.

De aanbesteder die het gebruik van andere dan elektronische communicatiemiddelen vereist of toelaat, geeft hiervan de redenen op.

Mondelinge communicatie is toegestaan voor andere mededelingen dan die over de essentiële elementen van de plaatsingsprocedure, mits de inhoud van de mondelinge communicatie voldoende gedocumenteerd wordt. Met name de opdrachtdocumenten, de aanvragen tot deelneming en de offertes worden, in dit verband, geacht deel uit te maken van de voormelde essentiële elementen.

Die bepaling belet geenszins dat informatiesessies worden georganiseerd waarin mondelinge communicatie gebruikt wordt voor het **verstrekken van toelichtingen** in verband met de opdrachtdocumenten, mits de inhoud van deze mondelinge communicatie voldoende gedocumenteerd wordt en geen informatie verspreid wordt die niet reeds in de opdrachtdocumenten is aangegeven. Die documentatie wordt verspreid naar alle belangstellenden toe. Zie ook punt 2.3.3 voor meer duiding over informatiesessies.

Concreet wordt er voor de elektronische behandeling van overheidsopdrachten gebruik gemaakt van elektronische platformen zoals e-Procurement beheerd door de FOD BOSA. Het gebruik van dat laatste platform is verplicht voor (onder meer) de federale aanbesteders.

Voor de plaatsingsprocedures waarbij de aanbestedende overheid gebruik maakt van de hierboven vermelde elektronische platformen wordt een **elektronisch proces-verbaal** van de opening van de offertes gecreëerd met de daarin door de wetgeving gevraagde elementen, waaronder het ondernemingsnummer van de desbetreffende ondernemingen.

Het [federale aankoopbeleid](#) en het [netwerk van Strategisch Federaal Aankoopoverleg](#) (SFA) ondersteunen eveneens ten volle de dematerialisering van overheidsopdrachten via een maximale toepassing van de elektronische middelen ter beschikking gesteld door de FOD BOSA. Bovendien wordt een monitoring van de federale overheidsopdrachten voorzien die verder gaat dan hetgeen gevraagd wordt door de reglementering – en dat onder meer binnen een monitoring van de toepassing van dit charter.

Artikel 14/1 van dezelfde wet vereist dat ondernemers hun **facturen** elektronisch naar de aanbesteders versturen. Aanbesteders vermelden die verplichting in de opdrachtdocumenten. De belangrijkste uitzondering is die voor opdrachten waarvan het geraamde bedrag lager of gelijk is aan het bedrag bepaald door het koninklijk besluit van [9 maart 2022](#) inzake elektronische facturering bij overheidsopdrachten.

Aanvullend stelt de reglementering overheidsopdrachten dat:

- behoudens andersluidende bepaling in de opdrachtdocumenten, het indieningsrapport ondertekend moet worden met een gekwalificeerde **elektronische handtekening**;
- de aanbestedende overheden die nog niet over een toegang tot **Telemarc** beschikken, die toegang aanvragen bij de Dienst voor Administratieve Vereenvoudiging (DAV). Ter herinnering:
 - die verplichting geldt reeds sinds 1 mei 2018;
 - de DAV werd geïntegreerd in de DG Vereenvoudiging en Digitalisering van de FOD BOSA.
- aanbestedende overheden gebruik maken van de onlinedatabank van certificaten **eCertis**;
- indien een opdrachtnemer het vraagt, hij kosteloos en zo mogelijk op elektronische wijze een volledig stel kopijen ontvangt van de plannen die als basis voor de gunning van de opdracht hebben gediend. De aanbesteder is verantwoordelijk voor de overeenstemming van de kopijen met de oorspronkelijke plannen.

1.3. Toelichting

1.3.1. Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen

Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen wordt verantwoord door het feit dat het de efficiëntie en transparantie van plaatsingsprocedures ten goede komt, en dat via een verminderde administratieve werklast en een besparing van tijd en kosten. Daarnaast wordt de mogelijkheid voor ondernemingen om op de hoogte blijven van (nieuwe) overheidsopdrachten en om hun aanvraag tot deelneming te stellen of een offerte in te dienen, sterk vergroot, wat eveneens de mededinging bevordert.

Bovendien is er een gevoelige impact op het vlak van duurzame ontwikkeling, in de zin dat een algemeen gebruik van elektronische middelen in de vorm van bijvoorbeeld e-Procurement, het papierverbruik in het aankoopproces sterk doet dalen, zowel bij de aanbesteder als bij de kandidaten en inschrijvers. Ook leidt dat tot een sterke daling van de port- en transportkosten.

Het moet dus worden benadrukt dat in alle fasen van de **plaatsingsprocedure** het gebruik van elektronische communicatiemiddelen van toepassing is (behoudens de voorziene uitzonderingen). Dat zorgt ervoor dat de plaatsing van overheidsopdrachten, in zekere mate, gedematerialiseerd is.

Voor alle duidelijkheid, de verplichtingen op het vlak van het gebruik van elektronische communicatiemiddelen, zijn alleen van toepassing op de communicatie en de informatie-uitwisseling tussen de aanbesteder enerzijds en de ondernemers anderzijds. Op de interne communicatie bij de aanbesteder is de verplichting met andere woorden niet van toepassing.

Een wettelijke verplichting is evenmin van toepassing op *alle* onderdelen van de procedure na de gunning van de overheidsopdracht, maar wel bijvoorbeeld op het aspect “facturatie”. Gezien de algemene tendens naar een steeds verdere digitalisering, kan op termijn een quasi-volledig gedigitaliseerd proces (inclusief de fasen na gunning) vooropgesteld worden.

Concreet betekent dit dat het verplichte gebruik van elektronische communicatiemiddelen tussen de aanbesteder en de ondernemers vandaag van toepassing is op:

- het aankondigen van een opdracht voor de opdrachten die onderworpen zijn aan de bekendmakingsregels. Het betreft de oproep die wordt gedaan naar elke belangstellende ondernemer om, naargelang de procedure, een aanvraag tot deelneming of een offerte in te dienen;
- het plaatsen van een opdracht via een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking of een oproep tot mededinging;

- het ontvangen van aanvragen tot deelneming. Dat heeft betrekking op de tweefasige procedures;
- het uitnodigen door de aanbesteder van de geselecteerde of gekozen kandidaten om een offerte in te dienen;
- het ontvangen van offertes;
- de communicatie tussen aanbesteder en inschrijvers tijdens de onderhandelingen;
- de sluiting van de opdracht die gebeurt door de kennisgeving van de goedkeuring van zijn offerte aan de opdrachtnemer;
- het facturatieproces.

In de praktijk is het mogelijk dat bestaande elektronische oplossingen (platformen) reeds verder gaan dan bovenstaande lijst en vrijwillig extra digitale toepassingen aanbieden, zoals bijvoorbeeld het vernieuwde e-Procurement dat doet en gaat blijven doen – zie verder.

Gezien de voordelen is het aangewezen dat aanbesteders ook tijdens **de fase van de uitvoering** van een opdracht maximaal gebruik maken van elektronische oplossingen, bijvoorbeeld e-mail.

Zoals vermeld werd de uitzondering op het gebruik van elektronische communicatiemiddelen bij het plaatsen van een opdracht via een OPZB of een oproep tot mededinging opgeheven:

- ten eerste wenst de federale overheid de nodige gegevens te bekomen om een grondige monitoring van onder meer de kmo-participatie realiteit te maken. Daartoe zal intensief gebruik gemaakt worden van onder andere de gegevens beschikbaar in het proces-verbaal van opening van de offertes. Om die gegevensinzameling vlot te laten verlopen voor de opdrachten onder de Europese drempels, werd de voormelde uitzondering dan ook geschrapt; en
- ten tweede brengt het gebruik van elektronische platformen voordelen met zich mee voor de aanbesteder en de ondernemers, zie eerder, en dus ook in het geval van een OPZB.

In de praktijk maakt de federale overheid dus gebruik van [e-Procurement](#). E-Procurement is een platform dat ondernemingen en overheden toelaat de hele procedure voor de **plaatsing** van overheidsopdrachten volledig elektronisch en transparant te organiseren, te beheren en te volgen.

Het gebruik van e-Procurement is verplicht voor federale en tal van andere aanbesteders. Bovendien werd e-Procurement [vernieuwd](#) en opnieuw officieel gelanceerd op 4 september 2023. In de komende maanden worden nog een aantal nieuwe toepassingen toegevoegd aan de reeds beschikbare basisversie van het platform – zie principes 2, 4, 8, 10 en 11 van dit charter.

Het betreft onder meer een tool die het organiseren van digitale informatiesessies toelaat, een toepassing die het bevragen van geïnteresseerde ondernemingen die toch niet geparticipeerd hebben aan een opdracht mogelijk maakt en een applicatie die ondernemingen herinnert aan hun rechten voor het opvragen van feedback bij de aanbesteder. Daarnaast blijven tal van reeds bestaande toepassingen beschikbaar, zoals de visitekaartjes van de geregistreerde ondernemingen en de online fora.

Enerzijds is e-Procurement het enige wettelijke instrument om opdrachten die onderworpen zijn aan de verplichte bekendmaking (elektronisch) aan te kondigen. Anderzijds is het platform eveneens het meest geschikte instrument om voor gunningsprocedures die niet onder de verplichte bekendmakingsregels vallen, de interacties tussen aanbesteders en ondernemingen toch digitaal te laten verlopen, zie punt 2.3.3 en principe 10 voor meer informatie over het vrijwillig (digitaal) publiceren van overheidsopdrachten. Ook de communicatie tussen aanbesteders en ondernemingen kan via het platform verlopen, dat door gebruik te maken van het forum en een toekomstige toepassing inzake digitale informatiesessies, zie punt 2.3.3.

1.3.2. De elektronische factuur bij overheidsopdrachten

Aanbesteders zijn reeds enkele jaren verplicht om elektronische factureren te kunnen ontvangen en verwerken. Bovendien wordt via het koninklijk besluit van [9 maart 2022](#) ook het versturen van elektronische facturen van de onderneming naar de aanbesteder toe stapsgewijs verplicht.

De elektronische **factuur** sluit aan bij de [dematerialiseringscontext](#) van de aankoopprocedure. Het is een instrument voor administratieve vereenvoudiging, zowel voor de leveranciers als voor de administraties. Naast besparingen (vermindering drukwerk en verzendingskosten, versnelde

betalingstermijn) garandeert de elektronische factuur ook meer doeltreffendheid (geen eventuele invoerfouten meer, de garantie dat de factuur op de juiste afdeling toekomt) en meer transparantie (de leverancier kan de status van de factuur opvolgen). Boven op die voordelen is er nog een verminderde milieu-impact.

Het koninklijk besluit van 9 maart 2022 verplicht **e-facturatie** of e-invoicing bij overheidsopdrachten:

- vanaf 01.11.2022 voor overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is of hoger dan de drempel voor Europese bekendmaking;
- vanaf 01.05.2023 voor alle opdrachten waarvan de geraamde waarde kleiner is dan de drempel voor Europese bekendmaking (≥ 30.000 euro);
- vanaf 01.03.2024 voor de opdrachten waarvan de geraamde waarde kleiner is dan 30.000 euro.

Het overmaken van facturen op elektronische wijze is niet verplicht voor de opdrachten kleiner dan 3.000 euro, voor die opdrachten geldt namelijk een uitzondering. De drempel van 3.000 euro komt overeen met de huidige drempel in de Belgische wetgeving voor cashbetalingen.

Aanbesteders kunnen echter strenger zijn door een bepaling in die zin op te nemen in de opdrachtdocumenten. Volgens de notificaties over de bepalingen van het koninklijk besluit "[borgtocht en elektronische facturering](#)" zullen **federale aanbesteders verplicht zijn om de elektronische facturering vanaf 1 maart 2024 ook op te leggen onder de 3.000 euro**.

Voor meer informatie over elektronische facturatie in het kader van overheidsopdrachten, zie onder meer:

- <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/een-elektronische-factuur-opmaken-ontvangen-en-mogelijk-maken>
- <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/hoe-een-elektronische-factuur-opmaken-ontvangen-en-faciliteren/hoe-0>

1.3.3. De elektronische handtekening

De offertes (onder de vorm van het indieningsrapport) moeten worden ondertekend met een gekwalificeerde **elektronische handtekening**. De aanbestedende overheid mag in de opdrachtdocumenten echter afwijken van dat principe en een andere wijze van ondertekening opleggen. Het is evenwel belangrijk aan te dringen op het feit dat een gekwalificeerde elektronische handtekening een grotere waarborg biedt in de zin van veiligheid dan de overige types handtekeningen.

Toekomstig recht

De wetgeving overheidsopdrachten zal, via een update van de [wet Overheidsopdrachten](#), onder meer voorzien in een mogelijkheid en verplichting tot regularisatie in geval van problemen met de aanwezigheid of geldigheid van de gevraagde elektronische handtekening. De publicatie van de nieuwe wetgeving is momenteel voorzien voor het voorjaar van 2024.

Dit deel van het charter wordt door de FOD Economie van een update voorzien van zodra nieuwe informatie beschikbaar is en/of nieuwe wetgeving gepubliceerd werd in het Belgisch Staatsblad.

Als aanbesteder bestaat de mogelijkheid om **ondernemingen hierin te ondersteunen door verduidelijkingen te voorzien in de opdrachtdocumenten**, namelijk over:

- het tijdstip beginnen aan het indienen van de offerte;
- het op voorhand testen van de elektronische handtekenmodule;
- wie een ondernemer kan contacteren bij problemen;
- het juridische feit dat de ondertekening van een offerte in het kader van een overheidsopdracht **niet onder de bevoegdheden van dagelijks bestuur valt**, zelfs indien expliciet in de statuten van de rechtspersoon is ingeschreven dat het ondertekenen van een dergelijke offerte wel onder het dagelijkse bestuur valt;

- een gescande handtekening op een document dat bij de elektronische offerte wordt gevoegd, geen enkele waarde heeft in het licht van de wetgeving overheidsopdrachten.

Zeker de laatste twee punten van bovenstaande lijst zijn gekende probleemgevallen. **Het charter voorziet dan ook dat elke aanbesteder bovenstaande informatie standaard opneemt in het bestek en de opdrachtdocumenten, en er de nodige aandacht op vestigt.** Dat komt zowel de onderneming als de aanbesteder ten goede.

Voor meer praktische informatie over de elektronische handtekening, zie het [helpcentrum](#) over e-Procurement. De informatie over de elektronische handtekening en hoe die moet worden geëvalueerd zal ook daar ter beschikking gesteld worden.

1.3.4. Telemarc, het only once-principe en eCertis

Telemarc is een gratis web interface die toegang verleent tot verscheidene authentieke bronnen, waaronder de Nationale Bank en de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO). Als dusdanig hoeven zes documenten niet langer gevraagd te worden aan de inschrijvende onderneming; via Telemarc kan de aanbestedende overheid ze immers rechtstreeks raadplegen. Het betreft:

- de jaarrekeningen ingediend bij de Nationale Bank;
- het attest van aangifte en van betaling van de sociale zekerheidsbijdragen van de RSZ;
- het attest van btw-plichtigheid (FOD Financiën);
- het attest fiscale schulden (FOD Financiën);
- de juridische situatie van de ondernemingen (niet-faillissement of soortgelijke situatie) bij de KBO (FOD Economie); en
- de erkenning der aannemers van werken (FOD Economie).

Het veralgemeend gebruik van Telemarc door aanbesteders is al sinds geruime tijd verplicht: sinds 1 mei 2018 moeten aanbesteders over een toegang tot Telemarc beschikken en er gebruik van maken.

Het verplichte gebruik van Telemarc kadert in het wettelijk verankerde only once-principe. Dat principe gaat uit van een **unieke gegevensinzameling** bij de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid.

De wet van [5 mei 2014](#) over het only once-principe heeft als doel om het **hergebruik** van gegevens die reeds beschikbaar zijn in authentieke bronnen, in de werking van de federale overheidsdiensten te verankeren en het gebruik te stimuleren van elektronische formulieren door de waarde ervan volledig gelijk te schakelen met papieren formulieren.

De wet legt aan de federale instanties onder meer het verplicht (her)gebruik op van:

- unieke sleutels (zoals onder andere het rijksregisternummer en het ondernemingsnummer) voor de identificatie van burgers/ondernemingen;
- de informatie uit de diverse databanken (zoals onder meer het Rijksregister en de KBO) die via de dienstenintegratoren toegankelijk zijn, zodat deze gegevens niet meer moeten worden opgevraagd bij de betrokkene(n).

Het only once-principe heeft dus als doel te vermijden dat burgers en ondernemingen steeds opnieuw dezelfde (identificatie)gegevens moeten meedelen in het geval die gegevens reeds aan een andere administratie werden overgemaakt.

Het only once-principe moet ook toegepast worden door de aanbesteder in het kader van (de wetgeving) overheidsopdrachten, waaronder het verplichte gebruik van onder meer Telemarc.

In de geest van only once, kan ook naar eCertis verwezen worden. **eCertis** bevat een overzicht van de meest gebruikte bewijsstukken die aanbesteders in de hele interne markt vragen bij een Europese aanbesteding. Meer precies betreft het een onlinedatabank met informatie per EU-lidstaat over de vaak aangewende certificaten en bewijsstukken, alsook een lijst per EU-lidstaat van databanken met relevante informatie over ondernemers.

De eCertis databank, die door de lidstaten voortdurend geactualiseerd moet worden, laat toe dat aanbesteders op eenvoudige wijze informatie kunnen bekomen over bewijsstukken die worden aangewend door ondernemers die gevestigd zijn in andere lidstaten. De aanbestedende

overheden zijn er toe gehouden hoofdzakelijk die typen van certificaten of bewijsstukken verplicht te stellen die in eCertis reeds beschikbaar zijn.

Aanbesteders zijn eveneens verplicht gebruik te maken van eCertis.

1.3.5. Het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA)

De reden waarom het UEA vermeld wordt onder principe 1 en niet onder het principe over selectiecriteria is de volgende: het charter wenst niet inhoudelijk stil te staan bij het UEA, maar wel bij onder meer het toepassingsgebied en de elektronische aard ervan en de link met Telemarc.

Enkele verduidelijkingen over het UEA:

- **het UEA is niet van toepassing op overheidsopdrachten onder de Europese drempels. Merken we op dat artikel 39, §1, laatste lid, van het [koninklijk besluit Plaatsing](#) een specifiek verbod daarop bevat;**
- aanbesteders zijn verplicht om in de aankondiging van opdracht of in de opdrachtdocumenten de nodige richtsnoeren te voorzien die toelaten het UEA in te vullen;
- ondernemers kunnen het reeds in een vorige overheidsopdrachtenprocedure gebruikte UEA opnieuw gebruiken, mits zij bevestigen dat de daarin opgenomen gegevens nog steeds correct zijn;
- het UEA wordt uitsluitend in elektronische vorm verstrekt;
- ook in het kader van het UEA moet het only once-principe toegepast worden en van Telemarc gebruikt gemaakt worden. Ter info: de UEA-service is gekoppeld met MyTelemarc. Een onderneming kan mits authenticatie, links naar bepaalde attesten (fiscale schulden, betaling van de sociale zekerheidsbijdragen, niet-faillissement, ...) automatisch laten invullen in het UEA.

In het nieuwe e-Procurement platform zal de UEA-dienst volledig geïntegreerd worden.

Voor meer informatie over het UEA, zie onder meer:

- artikel 73 van de [wet Overheidsopdrachten](#) en artikels 38-39 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#);
- <https://bosa.belgium.be/nl/applications/uniform-europees-aanbestedingsdocument-uea>

1.3.6. Federale omzendbrief e-Procurement: opheffing

Parallel aan de goedkeuring van dit charter werd door de Ministerraad de omzendbrief van 30 november 2012 getiteld *Omzendbrief P&O/2012/e-Proc. – Overheidsopdrachten – Gebruik van de e-Procurement-toepassingen door de diensten van de federale Staat opgeheven*. Dat omwille van volgende twee redenen:

1. Op wettelijk en inhoudelijk vlak was de omzendbrief achterhaald door nieuwe wettelijke bepalingen die soms verder gaan dan wat gevraagd werd in de omzendbrief.
2. Op technisch vlak was de omzendbrief eveneens achterhaald sinds de lancering van het vernieuwde e-Procurement op 4 september 2023. Zo bestaan de diverse modules waarvan sprake in de omzendbrief niet meer.

Ter info: de FOD BOSA zal in 2024 een nieuwe omzendbrief publiceren over het gebruik van het vernieuwde e-Procurement.

1.4. Richtlijnen en instructies

1. Maak maximaal gebruik van de mogelijkheden voor elektronische (communicatie)middelen, dat komt de efficiëntie, transparantie en het duurzame karakter van plaatsingsprocedures en de mededinging ten goede. Als absoluut minimum gelden de wettelijke verplichtingen over het gebruik van elektronische (communicatie)middelen bij overheidsopdrachten.
2. Volg bij overheidsopdrachten de nieuwe (niet-)reglementaire ontwikkelingen in verband met elektronische (communicatie)middelen van nabij op, bijvoorbeeld over de toekomstige toepassingen van het vernieuwde e-Procurement. Schrijf u onder meer in op de [nieuwsbrief](#) van de FOD BOSA over de thema's "overheidsopdrachten" en "digitale overheid".

3. Maak zoveel als mogelijk gebruik van die extra mogelijkheden aangeboden door onder meer e-Procurement. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het online forum om communicatie tussen ondernemers en aanbestedende overheden te bestendigen en aan de visitekaartjes van de ondernemingen. Zie ook de principes 2, 4, 8, 10 en 11 van dit charter voor het gebruik van de (extra) toepassingen van e-Procurement.
4. Geef richtlijnen mee in de opdrachtdocumenten om e-facturatie en een correcte toepassing van de elektronische handtekening te ondersteunen. Wijs bij die laatste zeker op de gekende probleemgevallen “dagelijks bestuur” en “ingescande handtekening”. Wees ook aandachtig voor de toekomstige update van de reglementering over onder meer de mogelijkheid en verplichting tot regularisatie bij een elektronische handtekening.
5. Pas het only once-principe toe: **gebruik Telemarc** om documenten op te vragen en ga na waar in het aankoopproces het hergebruik van gegevens versterkt kan worden.
6. **Hou u als aanbesteder strikt aan het toepassingsgebied van het UEA en vraag het dus niet voor opdrachten onder de Europese drempels.** Voorzie ook de nodige richtsnoeren voor de onderneming die toelaten het UEA correct in te vullen.

2. Principe 2 – Behoeftebepaling, marktverkenning en een gepaste bekendmaking van opdrachten

2.1. Doelstelling

Het correct bepalen en concreet maken van de te vervullen behoeften van de aanbesteder, alsook het voldoende op voorhand verkennen van de markt en het tijdig informeren van de ondernemingen opdat zij zich kunnen voorbereiden op een mogelijke deelname aan een opdracht.

Die doelstelling wordt met name bereikt door:

- de organisatie van voorafgaande marktconsultaties,
- het gebruik van vooraankondigingen,
- het vrijwillig publiceren van opdrachten zonder enige bekendmakingsvoorschriften,
- het gebruik van visitekaartjes in e-Procurement,
- het voorzien van een redelijke termijn tussen de terbeschikkingstelling van opdrachtdocumenten en de ontvangst van offertes,
- en het organiseren van informatiesessies.

2.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

Artikel 60 van de [wet Overheidsopdrachten](#) bepaalt dat de aanbesteder voornemens over het plaatsen van opdrachten te kennen kan geven met de bekendmaking van een vooraankondiging. De vooraankondiging geldt dan geenszins als aankondiging van een opdracht en de periode waarop de vooraankondiging betrekking heeft, is maximaal twaalf maanden te rekenen vanaf de datum waarop de vooraankondiging is verzonden voor bekendmaking. De aanbesteder moet de vooraankondiging bekendmaken bij het Bulletin der Aanbestedingen (BDA) en, wanneer van toepassing, bij het Publicatieblad van de EU, of via haar kopersprofiel in e-Procurement.

Het gebruik van de vooraankondiging laat toe om de minimumtermijn voor ontvangst van de offertes te verkorten. Verder zijn er nog enkele bijkomende bepalingen en uitzonderingen terug te vinden in de wetgeving; hiervoor wordt verwezen naar artikel 59 van de [wet Overheidsopdrachten](#) over de vaststelling van termijnen voor de aanvragen tot deelneming en de ontvangst van offertes.

De wet regelt eveneens de mogelijkheid om informatiesessies (artikel 14) en voorafgaande marktconsultaties (artikel 51) te organiseren; hier wordt verderop dieper op ingegaan. Tot slot voorziet artikel 90 van de wet nog een apart kader voor de bekendmaking van opdrachten over sociale en andere specifieke diensten.

2.3. Toelichting

De voorbereidingsfase vóór de lancering van een aanbestedingsprocedure is dé sleutel tot succes voor overheidsopdrachten. Desondanks wordt daar in de praktijk door de aanbesteder nog onvoldoende belang aan gehecht, ook omdat een grondige voorbereiding tijd en expertise vergt (die niet altijd voorhanden zijn). Nochtans gaat het hier niet om verloren tijd aangezien een effectieve planning niet alleen het risico op niet-gunning minimaliseert, maar eveneens het risico dat het bestek of contract later nog moet worden gewijzigd.

De planningsfase bestaat uit twee grote stappen: de behoeftebepaling en de marktanalyse. Na de voorbereiding moet de aanbesteder in staat zijn om het voorwerp van de opdracht concreet te definiëren. Mocht de aanbesteder moeilijkheden ondervinden bij het nauwkeurig omschrijven van de behoeften of van de middelen om aan die behoefte tegemoet te komen, dan worden hem verschillende instrumenten aangeboden door de wetgeving overheidsopdrachten. Het gaat dan onder meer om het gebruik van de mededingingsprocedure met onderhandeling, de concurrentiegerichte dialoog, raamovereenkomsten, varianten... – zie verderop in het charter.

2.3.1. De behoeftebepaling

Alvorens een overheidsopdracht uit te schrijven, moet de aanbesteder een denkoefening maken: aan welke behoefte(n) moet een opdracht tegemoet komen? Vervolgens moeten die behoeften intern beoordeeld worden alvorens een aanbestedingsprocedure op te starten. Dat kan door verschillende vragen te stellen: kan in de behoefte worden voorzien zonder een procedure te lanceren, wat zijn de verschillende manieren om de behoefte te vervullen (aankoop, leasing, PPS...), gaat het om een opdracht voor werken/leveringen/diensten of gemengd...?

Dat alles lijkt op het eerste gezicht een puur technische aangelegenheid, maar het heeft wel degelijk verregaande implicaties (drempelbedragen, keuze procedure, prijs, uitvoeringstermijn...).

In het kader van een overheidsopdracht betreft het enkel behoeften die in de eerste plaats overeenstemmen met een bepaald werk, product of dienst, te leveren door een derde. De aanbestedende overheid moet op een gedetailleerde wijze die behoefte omschrijven, opdat de potentiële externe partner een voldoende concreet aanbod kan doen. De meest geschikte manier om hiertoe te komen is via een grondige marktverkenning.

De behoefte kan zijn oorsprong vinden in onder meer:

- het oplossen van een concreet probleem in de werking of de dienstverlening;
- het invullen van nieuwe operationele noden, bijvoorbeeld ten gevolge van nieuwe regelgeving;
- het tegemoetkomen aan strategische en/of operationele beleidsdoelstellingen op korte of (middel)lange termijn.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is dat er niet alleen mag worden uitgegaan van de eigen behoeften, maar ook rekening gehouden moet worden met die van de tegenpartij. Bij een overheidsopdracht voor bijvoorbeeld de bestelling van nieuwe treintoestellen is het aan te raden op voorhand samen te zitten met de verschillende constructeurs en om oog te hebben voor hun noden en wensen (capaciteit, leveringstermijnen, bestaande en/of beschikbare expertise, technische mogelijkheden, recente ontwikkelingen...).

Een onjuiste behoefteomschrijving zal het verdere verloop van de aanbestedingsprocedure ernstig hypothekeren, bijvoorbeeld: de aankoop van voertuigen waarvoor in het oorspronkelijke bestek niet is voorzien in het bijhorende onderhoud. Dat zal voor problemen zorgen wanneer de aanbesteder het onderhoud alsnog door dezelfde leverancier wil laten uitvoeren om zo compatibel mogelijk te werken.

2.3.2. De marktverkenning: voorafgaande marktconsultaties

Algemeen

Om tot een correcte en concrete behoefteomschrijving te komen, heeft een aanbesteder, zeker in de huidige complexe samenleving, niet steeds de juiste knowhow in huis. De aanbesteder beschikt

wel over de optie om na te gaan wat de markt te bieden heeft om een bepaalde behoefte in te vullen.

Artikel 51 van de [wet Overheidsopdrachten](#) stelt dat de aanbesteder **vóór het aanvatten van een plaatsingsprocedure marktconsultaties mag houden met het oog op de voorbereiding van de plaatsing van de opdracht, alsook om de ondernemers op de hoogte te brengen van zijn plannen en eisen**. Met dat doel mag de aanbesteder bijvoorbeeld het advies van onafhankelijke deskundigen, privé- of publieke instellingen of van marktdeelnemers inwinnen of ontvangen. Tegenwoordig wordt de marktconsultatie ook steeds vaker ingezet om op de hoogte te blijven van innovaties en nieuwe ontwikkelingen.

De kansen van een onderneming mogen door de prospectie noch positief noch negatief beïnvloed worden. Een marktconsultatie mag niet leiden tot enige vorm van vooronderhandelingen met bepaalde ondernemingen, wat met name het geval kan zijn indien de technische specificaties van een opdracht, een fabricaat of een bijzondere werkwijze zouden vermelden van een ondernemer.

De verkregen informatie mag gebruikt worden bij de planning en het verloop van de plaatsingsprocedure, mits dat niet leidt tot een vervalsing van de mededinging en geen aanleiding geeft tot een schending van de beginselen van non-discriminatie en transparantie.

Zo moet de aanbesteder erop toezien dat het bestek, op basis van de ingewonnen input, niet zodanig opgesteld wordt zodat slechts één of enkele ondernemers de kans hebben om de opdracht binnen te halen. Of het tegenovergestelde scenario, waarbij de aanbesteder een mix maakt van de oplossingen van verschillende ondernemers om tot een behoefte te komen die door niemand kan worden vervuld.

Bij grote of complexe opdrachten kan het gebeuren dat de aanbesteder met specifieke ondernemingen zodanig diep in gesprek treedt dat er een risico bestaat op zogenaamde voorafgaande betrokkenheid (zie artikel 52 van de wet) en er *in se* een voordeel gecreëerd wordt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de ontwikkeling van prototypes of voorafgaande studies.

De aanbesteder kan echter verhinderen dat er een voordeel gecreëerd wordt door (1) eventuele voorkennis te elimineren door alle informatie in het bestek te plaatsen en (2) voldoende tijd te voorzien voor de indiening van offertes zodat andere inschrijvers tijd genoeg hebben om de kennis te absorberen en dus op gelijk niveau te concurreren.

Het bestaan van een risico op de versterking van de mededinging door het onzorgvuldig omgaan met voorafgaande marktconsultaties **moet met andere woorden fel genuanceerd worden. De voordelen wegen ruimschoots op tegen de potentiële nadelen, nadelen die ook nog eens vermijdbaar of behandelbaar zijn**. Er is dus geen reden om bij voorbaat te beslissen om geen gebruik van te maken van voorafgaande marktconsultaties. Bij twijfel, neemt er de [praktische gids](#) van de FOD BOSA bij die dieper ingaat op potentiële valkuilen – zie ook hieronder.

Voorafgaande marktconsultaties in de praktijk

Het concept van de voorafgaande marktverkenning kan in de praktijk erg breed geïnterpreteerd worden, gaande van een eenvoudige deskresearch tot het effectief rond de tafel zitten met potentiële inschrijvers. De aanbesteder kan een “actieve marktverkenning” voeren door zich actief bij ondernemers te informeren, of een “passieve marktverkenning” voeren door bijvoorbeeld een oproep te lanceren waar ondernemers vrijblijvend op kunnen reageren (vroeger gekend als een “Request for Information”, vandaag in e-Procurement omschreven als de “Preliminary market consultation” (PMC) of de “Voorafgaande marktconsultatie”, cf. infra).

Potentiële ondernemers kunnen op verschillende manieren gezocht worden: online, op vakbeurzen, via beroepsverenigingen, in bedrijfsgidsen... **Probeer hierbij ondernemingen met uiteenlopende structuren en grootte te contacteren, en een mix van gevestigde waarden én nieuwe spelers aan te trekken** opdat die een verscheidenheid aan oplossingen kunnen aanbieden, en dat met een specifieke aandacht voor de aanwezigheid van kmo's.

Grosso modo worden drie soorten marktconsultaties onderscheiden:

- permanente marktconsultatie: het voortdurend opvolgen van de evoluties (technisch, operationeel, budgettair...) rond materieel, prestaties, infrastructuur...
- specifieke marktconsultatie: gericht op één welbepaald(e) materieel, prestatie...

- doorgedreven marktconsultatie: in het kader van een overheidsopdracht informatie verzamelen gericht op een specifieke oplossing voor het voorwerp van die opdracht.

Tijdens de voorafgaande marktconsultatie handelt de aanbesteder in feite als elke andere privépersoon die een werk, dienst of product nodig heeft. De aanbesteder zal het gesprek aangaan met ondernemingen om na te gaan wat zij kunnen bieden om de gedefinieerde behoefte in te vullen. Die ondernemingen worden dus om advies gevraagd over de gepaste oplossing voor een bepaald probleem. Ook kan de aanbesteder polsen naar het prijskaartje dat aan een bepaalde oplossing verbonden is of naar mogelijke alternatieve oplossingen.

Neem echter nooit zonder meer de technische specificaties over die een onderneming heeft bezorgd, hoe nuttig dat ook mag lijken. De geraadpleegde onderneming wordt uiteraard ook niet betaald voor haar diensten in deze voorbereidingsfase. Het is met andere woorden **belangrijk om de marktverkenning goed te kaderen en hier geen verkeerde verwachtingen te scheppen.** Bij opdrachten met grotere omvang geldt als vuistregel dat de marktconsultatie zes maanden tot een jaar vóór de publicatie van de opdracht aanvangt, naargelang de complexiteit van de opdracht en – logischerwijs – voor de opmaak van het bestek.

Een dergelijke marktverkenning stelt de aanbesteder in staat om kennis te nemen van de beschikbare oplossingen die de gedefinieerde behoeften naar alle waarschijnlijkheid kunnen vervullen. Bovendien draagt een marktanalyse niet alleen bij tot het beter identificeren van het onderwerp van de opdracht en de geraamde waarde, maar verzekert ze ook de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Onvoldoende kennis van de markt kan de overheidsopdracht – zowel tijdens de plaatsing als de uitvoering – ernstig bemoeilijken. Bij bijvoorbeeld de aankoop van tablets voor een specifieke functie met een bepaald veiligheidsniveau kan onvoldoende marktonderzoek er onder meer toe leiden dat de aanbesteder ten onrechte meent dat slechts één fabrikant de toestellen kan aanleveren, waardoor enkel met die ene fabrikant onderhandeld wordt. Dat terwijl er voor de gewenste specificaties voldoende alternatieven op de markt zijn.

Voor de marktverkenning, en met het oog op het bevorderen van experimenten en het testen van innovatieve oplossingen, kunnen de federale aanbesteders beroep doen op **het [innovatielab Nido](#)** van de FOD BOSA. Daarbij zet het Nido eveneens in op het bevorderen van de kmo-participatie.

Tot slot nog een aandachtspunt over raamovereenkomsten en prijsherzieningen. Hoewel een raamovereenkomst voordelen kan bieden voor een aantal specifieke situaties, moet tijdens de marktverkenning goed onderzocht worden of een dergelijke overeenkomst wel de beste oplossing is. Hetzelfde geldt voor de prijsherzieningsclausule: een marktverkenning kan informatie aanleveren over het aspect “prijs” en de nood aan het voorzien van een prijsherzieningsclausule (inclusief welke maatstaf/index). Voor een gedetailleerde toelichting van de prijsherziening, zie punten 8.2.2 en 8.3.3. Voor meer informatie over de raamovereenkomst, zie punt 12.3.2.

Samenvattend zijn de redenen om de markt vooraf te consulteren legio: om de behoefte verder te definiëren en af te toetsen aan de marktrealiteit (“de markt leren kennen”), om het bestek zo goed mogelijk af te stemmen op het aanbod of de geldende wetgeving, om de mededinging te vergroten, enzovoort. Voor concrete voorbeelden van welke vragen juist gesteld mogen worden en hoe de verkregen informatie verder gebruikt moet worden, samen met bijkomende aandachtspunten, **kan verwezen worden naar de [praktijkids](#) van FOD BOSA.** Hieronder volgen ten slotte twee voorbeelden over hoe een marktconsultatie wel/niet moet.

Voorbeeld: een opdracht voor het bedrukken van omslagen

Een organisatie gebruikte allerlei soorten omslagen in verschillende formaten en kleuren. De marktconsultatie, met name een ontmoeting met verschillende ondernemers, bracht aan het licht dat de organisatie tot dan toe omslagformaten gebruikte die niet standaard zijn en dus duurder uitvallen. Maar eigenlijk heeft de organisatie die duurdere, speciale formaten helemaal niet nodig. De marktconsultatie stelde de organisatie dus in staat om rationeler om te springen met omslagformaten en op die manier geld te besparen.

Voorbeeld: een opdracht voor levering van werkkledij

Een organisatie was van plan om werkkledij te kopen en had een studie gemaakt over de eigenschappen van de stoffen. Daaruit had ze een aantal specifieke eigenschappen afgeleid om zo

de beste kwaliteit te krijgen voor *elk* criterium, meer bepaald de sterkte van de stof, het gewicht, de vuurvastheid... De technische bepalingen werden dus zodanig opgesteld om stoffen te bekomen die aan al die eisen beantwoorden.

Maar, na ontvangst van de offertes bleek de combinatie van de verschillende criteria onmogelijk, met als gevolg dat er een nieuwe aanbesteding gelanceerd moest worden. Een laatste prospectieronde op het einde van de studie zou aangetoond hebben dat geen enkele marktspeeler in staat is een stof aan te bieden die alle technische eisen met elkaar combineert.

Alternatief/aanvulling

Als alternatief voor een door de aanbesteder uitgevoerde voorafgaande marktconsultatie kan de aanbesteder ook overwegen om een voorafgaande impactstudie of voorstudie te lanceren. De resultaten van een dergelijke studie kunnen dan gebruikt worden als input bij het finaliseren van de behoeftebepaling en een voorafgaande marktconsultatie aanvullen of zelfs vervangen.

Een dergelijke aanvullende studie kan aangewezen zijn voor bijvoorbeeld complexe overheidsopdrachten waar de aanbesteder over geen enkele voorkennis, noch ervaring beschikt.

Het is aangewezen om de nodige transparantie aan de dag te leggen over de resultaten van een dergelijke studie naar de potentiële inschrijvers toe. Dat zal ook de kwaliteit van de offertes ten goede komen.

Overheidsopdrachten voor werken – de STL

Bij overheidsopdrachten voor werken kan tot slot verwezen worden naar de “[Standaard Taken Lijst](#)” (STL)². Het betreft een lijst in de vorm van een tabel waarin alle taken en verantwoordelijkheden die horen bij een bouwproject, opgesomd werden en ingevuld kunnen worden door alle partijen die betrokken zijn bij het ontwerp, de vergunning en de realisatie van bouwprojecten.

De STL wordt hier vermeld omwille van twee redenen. Ten eerste is de STL een voorbeeld van de toegevoegde waarde van een marktverkenning. Een aanbesteder met weinig voorkennis die tijdens een marktverkenning, bijvoorbeeld onder de vorm van een deskresearch, op een dergelijk instrument stoot, zal er veel nut uit halen.

Ten tweede kan het gebruik van die lijst bij het uitwerken van overheidsopdrachten voor werken, onder meer bij het bepalen van de behoefte en het verkennen van de markt (maar ook tijdens latere fases), als een best practice beschouwd worden. Het charter vraagt dan ook om, wanneer van toepassing, consequent gebruik te maken van de STL als hulpinstrument.

2.3.3. Een gepaste bekendmaking

Een gepaste bekendmaking van overheidsopdrachten is cruciaal om een opdracht succesvol te kunnen plaatsen. Een aanbesteder beschikt, naast de in de wetgeving voorziene bekendmakingsvoorschriften per type opdracht en plaatsingsprocedure, in dit kader over een aantal bijkomende instrumenten, waarvan we hieronder de meest relevante bespreken - namelijk: de vooraankondiging, het vroegere “*Request for Information*” (RFI) en vandaag de “*Preliminary market consultation*” (PMC) of de “Voorafgaande marktconsultatie” genoemd, de vrijwillige bekendmaking, en tot slot het organiseren van informatiesessies.

Merken we eerst en vooral op dat, in het kader van een gepaste bekendmaking, het van belang is dat de opdrachtdocumenten tijdig gepubliceerd worden. Het is dan ook extreem belangrijk dat de aanbesteder minstens de wettelijke verplichtingen op dat vlak respecteert. De aanbesteder is namelijk verplicht om de opdrachtdocumenten onmiddellijk bij de bekendmaking elektronisch toegankelijk te maken, stelt artikel 64 van de [wet Overheidsopdrachten](#). De toegang moet vrij,

² De STL werd opgesteld door de G30 (vereniging van architecten), ORI (nationale sectororganisatie van advies- en ingenieursbureaus) en VBA-ADEB (Vereniging der Belgische Aannemers van Grote Bouwwerken), rekening houdende met feedback van het UPSI-BVS (Beroepsvereniging van de Vastgoedsector), NAV (Netwerk Architecten Vlaanderen) en Buildwise (het vroegere Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor het Bouwbedrijf of WTCB).

volledig, rechtstreeks en kosteloos zijn. Voor twee- en meerasige procedures, zie principe 3, kan de verplichting “bij de bekendmaking” inhouden dat die toegang slaat op de selectieleidraad en eventuele bijlagen. Niet op bestek, dat wordt meegedeeld in de tweede stap van de procedure. Voor meer concrete informatie en enkele uitzonderingsgevallen wordt doorverwezen naar de wetgeving.

In het algemeen moet de aanbesteder uitgaan van volgende vuistregel: hoe sneller de voor de potentiële inschrijvers relevante documenten gepubliceerd zijn, hoe beter voor de mededinging en de kwaliteit van de offertes.

Het is eveneens van belang dat de potentiële inschrijvers zo spoedig mogelijk een zicht krijgen in de diverse timing die voorzien worden in het kader van zowel de plaatsingsprocedure als de uitvoering. Bijvoorbeeld: hoelang duurt de evaluatie van de offertes, wanneer kan er een gunningsbeslissing verwacht worden, wanneer moet de opdrachtnemer de start van de uitvoering inplannen... In de praktijk is het aanbevolen dat de aanbesteder een indicatief tijdschema toevoegt aan de opdrachtdocumenten.

Vooraankondigingen

Een vooraankondiging is mogelijk bij zowel de Belgische als Europese bekendmaking.

De bekendmaking van een vooraankondiging is slechts verplicht wanneer de aanbestedende overheid de termijn voor de ontvangst van de offertes wil inkorten. **Die inkorting wordt** – tenzij er voldoende gegronde redenen zijn om de termijn in te korten – echter **sterk afgeraden** om ondernemers voldoende tijd te geven een offerte voor te bereiden, zeker bij complexere opdrachten. Een dergelijke inkorting wordt dus in het algemeen **als een bad practice beschouwd**.

Vooraankondigingen kunnen ook worden gebruikt om de ondernemingen tijdig te informeren over voorgenomen (nog te lanceren) overheidsopdrachten, wat dan weer neerkomt op **een best practice**. De bekendmaking van een vooraankondiging zorgt er immers voor dat de ondernemers zich kunnen voorbereiden op de deelname aan de aldus aangekondigde procedures en dat de aanbesteders voordeel kunnen halen uit een eventuele verruiming van de mededinging.

De vooraankondiging omvat de inlichtingen vermeld in bijlage 3 van het koninklijk besluit Plaatsing van [18 april 2017](#) (hierna het koninklijk besluit Plaatsing). Geef daarbij voldoende aandacht aan volgende zaken:

- een beknopte, inhoudelijke beschrijving (een niet-gedetailleerd, maar duidelijk beeld van de opdracht);
- de voorziene omvang (geraamde waarde) en de timing van de opdracht;
- de plaats van uitvoering en;
- of de opdracht verdeeld wordt in percelen.

Om redenen van goed beheer is in de regelgeving bepaald dat een vooraankondiging zo spoedig mogelijk moet worden bekendgemaakt bij het begin van het begrotingsjaar (cf. het aankoopprogramma indien voorhanden) of, voor werken, nadat de beslissing is genomen tot goedkeuring van het programma waarin de werken of de raamovereenkomsten zijn opgenomen.

Hieronder volgen enkele voorbeeldsituaties die een duidelijk beeld schetsen over wanneer een vooraankondiging nuttig kan zijn:

- diensten: bij een nood aan een nieuw IT-programma voor de opvolging van aankoopdossiers, waarbij een ruwe draft reeds gekend is, maar de details nog uit te werken zijn;
- leveringen: er moeten nieuwe ergonomische bureaustoelen geleverd worden, maar de hoeveelheden en specificaties moeten nog worden bepaald;
- werken: er zal een nieuw detentiehuus gebouwd worden en er is reeds een ruwe beschrijving, maar de specifieke modaliteiten worden nog besproken.

De “voorafgaande marktconsultatie” of “Preliminary market consultation” (PMC)

Ter verduidelijking: het betreft hier het vroegere “Request for Information” (RFI), ook gekend als het Belgische BE-E1 (vroeger F-52) publicatieformulier getiteld “Aankondiging van marktonderzoek”.

De PMC stelt aanbesteders in staat om een marktconsultatieformulier te publiceren. Het is noodzakelijk dat de voorbereiding van het bestek zich niet meer in een beginstadium bevindt; zo moeten in de PMC al heel wat inlichtingen ingevuld worden, zoals de beschrijving van het ontwerp van de opdracht, een beschrijving van de gekozen procedure, enzovoort. Voorafgaand aan de PMC kan er dus eigenlijk al, indien nodig, een eerste vorm van marktconsultatie geweest zijn. In de PMC worden onder andere volgende elementen opgenomen:

- voorwaarden van de oproep (juridisch kader, verloop, inhoud...);
- omschrijving van het voorwerp van de marktconsultatie;
- doelstellingen;
- te stellen vragen tijdens de consultatie;
- ...

Hieruit volgt dat de PMC vooral voor grote/complexere opdrachten een nuttig instrument kan zijn.

Denk bijvoorbeeld aan rollend materieel zoals treintoestellen die het einde van hun levensduur bereikt hebben en vervangen dienen te worden door een nieuw type. Op basis van een eerdere marktconsultatie heeft de aanbesteder reeds beslist dat de opdracht gelanceerd wordt via de onderhandelingsprocedure en deelnemers gespecialiseerd moeten zijn in treintoestellen van een bepaald type. Er wordt vervolgens een PMC gelanceerd om meer inzicht te krijgen in de markt van dat type treintoestellen. Bedrijven die in dit domein actief zijn, kunnen vervolgens een vragenlijst beantwoorden om de aanbesteder te informeren over hun aanbod.

Vrijwillige bekendmaking

De aanbestedende overheid kan het initiatief nemen om haar opdrachten vrijwillig te publiceren. Dat is vaak het geval bij de onderhandelingsprocedures die niet onderworpen zijn aan enige bekendmakingsvorm (zie ook principe 10 voor meer informatie). Indien bijvoorbeeld de voorafgaande marktconsultatie niet tot voldoende inzicht in potentiële inschrijvers heeft geleid, kan de vrijwillige bekendmaking hier een goed alternatief bieden.

Het wordt aangemoedigd en het is eigenlijk aangewezen om een vrijwillige bekendmaking minstens op het Belgische niveau te doen, iets wat in het vernieuwde e-Procurement de standaard is. Kort samengevat is in het vernieuwde e-Procurement afgestapt van de idee dat bepaalde opdrachten niet kunnen worden gepubliceerd in het BDA, maar enkel in een aparte omgeving, die de Free Market werd genoemd. Daarom wordt in het vernieuwde e-Procurement alles in het BDA gepubliceerd en dus op Belgisch niveau. Voor meer informatie daarover, zie principe 10.

De vrijwillige bekendmaking op Belgisch niveau wordt dan ook beschouwd als een best practice.

Informatiesessies

Naast het gebruik van de vooraankondiging is het organiseren van informatiesessies een interessant instrument om individuele opdrachten toe te lichten aan geïnteresseerde ondernemers om hen zo beter in staat te stellen offertes in te dienen die beantwoorden aan de behoeften.

Artikel 14 van de [wet Overheidsopdrachten](#) bepaalt immers dat informatiesessies kunnen worden georganiseerd waarin mondelinge communicatie gebruikt wordt voor het verstrekken van toelichtingen in verband met de opdrachtdocumenten, mits de inhoud van die mondelinge communicatie voldoende gedocumenteerd wordt en er geen informatie wordt verspreid die niet reeds in de opdrachtdocumenten is aangegeven. Die documentatie wordt dan verspreid onder alle belangstellenden.

Merken we dus op dat informatiesessies zich na de publicatie van de opdrachtdocumenten afspelen, meer bepaald in het kader van opstellen van offertes, terwijl voorafgaande marktconsultaties echt voorafgaand plaatsvinden.

Het verslag van de informatiesessie is geen opdrachtdocument *an sich* en kan de opdrachtdocumenten ook niet wijzigen. Wel is er het risico op interpretatieproblemen, tegenspraak of aanvullende informatie. Mocht dat het geval zijn, dan is een rectificatiebericht noodzakelijk. Ook is het mogelijk om reeds in de bekendmaking te vermelden dat het schriftelijk verslag van de informatiesessie de kwalificatie van een opdrachtdocument zal krijgen.

Informatiesessies kunnen een serieuze toegevoegde waarde bieden, zeker in het kader van belangrijke en/of complexe opdrachten en overheidsopdrachten van werken in het algemeen.

Het bestaan van een risico op de verstoring van de mededinging door het onzorgvuldig omgaan met informatiesessies **moet met andere woorden fel genuanceerd worden. De voordelen wegen ruimschoots op tegen de potentiële nadelen, nadelen die ook nog eens vermijdbaar en behandelbaar zijn.** Er is dus geen reden om bij voorbaat te beslissen om geen gebruik van te maken van informatiesessies.

Zoals reeds aangehaald zal e-Procurement op termijn de mogelijkheid bieden om digitale informatiesessies te organiseren en bestaat vandaag reeds de optie om gebruik te maken van digitale fora. Het is daarbij van belang dat de gestelde vragen duidelijk, correct en zo snel mogelijk beantwoord worden. Voor meer informatie over de voordelen van beide instrumenten, zie punt 1.3.1. Het gebruik ervan is in het licht van hetgeen hierboven geschetst werd dan ook sterk aanbevolen wanneer mogelijk en nuttig.

Bovendien bestaan er vandaag al tal van elektronische toepassingen die het mogelijk maken om op eenvoudige, toegankelijke wijze digitale informatiesessies te organiseren, inclusief de optie om die integraal op te nemen en verder te verspreiden via bijvoorbeeld de website van de organisatie. Een link naar die sessie of opname kan ook via e-Procurement verspreid worden. Dergelijke digitale informatiesessies besparen de inschrijvers zowel tijd als verplaatsingskosten.

Tegelijk mag de toegevoegde waarde van fysieke bezoeken ter plaatse niet uit het oog worden verloren voor een aantal overheidsopdrachten, bijvoorbeeld bij overheidsopdrachten voor werken. Daarbij is het aangewezen om meer dan één datum te voorzien voor het bezoek opdat zoveel als mogelijk geïnteresseerde partijen kunnen deelnemen.

Tot slot, mocht er in het kader van het forum of informatiesessies of gewoon in het algemeen blijken dat er bij de aanbesteder veel vragen binnen komen *over de opdrachtdocumenten*, dus tijdens de fase van het opstellen van de offerte, dan is het aangewezen om te werken met een rechtzettingsbericht dan “gewoon” alle vragen te beantwoorden.

Het publiceren van een officieel rechtzettingsbericht biedt immers meer garanties op het vlak van gelijke behandeling, mededinging en rechtszekerheid. Ook is het gewoon gemakkelijker voor de inschrijvers om een “verbeterde versie” te krijgen.

Hou hierbij rekening met de bepalingen van artikel 9 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), meer bepaald ook over het verdagen van de uiterste datum van ontvangst van de aanvragen tot deelneming of de offertes. Wees er u ook bewust van dat het in het desbetreffende artikel over minima gaat. Denk met andere woorden aan de potentiële inschrijvers en voorzie waar nodig langere termijnen in functie van de complexiteit van de opdracht.

2.3.4. Termijnen, visitekaartjes en zoekprofielen

Termijn tussen de terbeschikkingstelling van de opdrachtdocumenten en de ontvangst van de offertes

De aanbesteder moet voorzien in een toereikende termijn tussen de mededeling van de opdracht, namelijk het publiceren of verzenden van de opdrachtdocumenten, en de ontvangst van de kandidaturen of offertes. Hierbij moet worden rekening gehouden met de complexiteit van de opdracht, maar ook bijvoorbeeld met vakantieperiodes zodat de ondernemers de tijd krijgen die nodig is voor de voorbereiding van hun offertes. **Indien nodig moet een langere termijn dan de minimumtermijnen vermeld in de reglementering overheidsopdrachten worden voorzien.** Het gaat hier immers enkel om minimumtermijnen en het standaard gebruik ervan zal de kwaliteit van de offertes niet ten goede komen, zeker niet bij niet-eenvoudige opdrachten.

Het inkorten van termijnen via onder meer de vooraankondiging, zie eerder, moet zoveel als mogelijk vermeden worden en **wordt in het algemeen als een bad practice beschouwd.**

Gebruik van visitekaartjes

Wanneer ondernemers zich registreren op e-Procurement kunnen ze vrijblijvend een [visitekaartje](#) invullen om hun zichtbaarheid te vergroten. Ondernemingen kunnen door het registreren van hun

gegevens bijvoorbeeld aangeven in welk type opdrachten zij geïnteresseerd zijn/expertise hebben en in welke regio ze gesitueerd zijn.

Aanbesteders worden dan ook aangespoord om hier zeker gebruik van te maken bij het zoeken naar mogelijke kandidaten om een opdracht uit te voeren, onder meer in het kader van een OPZB. Zo kan er gericht gezocht worden op basis van verschillende parameters zoals CPV- en NUTS-codes of economische activiteit en kunnen potentieel “relevante” ondernemingen uitgenodigd worden om het bestek te bekijken en te participeren aan de opdracht.

In het kader van het nieuwe e-Procurement werden de visitekaartjes van een update voorzien waardoor ze accurater zijn en zullen blijven.

Zoekprofielen

Een voor de ondernemingen heel interessant instrument in e-Procurement, zijn de zoekprofielen. Via dergelijke profielen kunnen ondernemingen automatisch op de hoogte gehouden worden van nieuwe overheidsopdrachten die binnen hun expertise vallen. Iets wat ook de aanbesteder ten goede kan komen in de vorm van een verhoogde mededinging.

Er wordt dan ook van de aanbesteders gevraagd om in de mate van het mogelijke promotie te maken rond dat instrument, bijvoorbeeld op hun website of via de opdrachtdocumenten.

Voor meer praktische informatie over zoekprofielen, zie het e-Procurement [helpcentrum](#).

2.4. Richtlijnen en instructies

1. **Zorg vóór de opmaak van het bestek dat de te vervullen behoefte duidelijk omschreven is. Een grondige voorafgaande marktverkenning is een nuttig instrument** om de behoefte af te toetsen aan de marktrealiteit en kennis te nemen van wat de markt te bieden heeft. Verken dan ook bij voorkeur systematisch de markt, waarbij het duidelijk is voor de onderneming wat er verwacht wordt en waar zij aan toe is. Maak daarbij onder meer gebruik van de “*Preliminary market consultation*” (PMC) in e-Procurement en lanceer indien nodig een voorstudie. Wees u ook bewust van het bestaan van Nido, het Innovatielab bij de FOD BOSA.
2. Bij een gepaste bekendmaking is het van belang dat de opdrachtdocumenten tijdig gepubliceerd worden en dat de potentiële inschrijvers zo spoedig mogelijk een zicht krijgen in de diverse timing gedurende zowel de plaatsingsprocedure als de uitvoering, bijvoorbeeld via een indicatief tijdschema. De aanbesteder moet uitgaan van volgende vuistregel: hoe sneller de voor de potentiële inschrijvers relevante documenten gepubliceerd zijn, hoe beter voor de mededinging en de kwaliteit van de offertes.
3. Maak maximaal gebruik van de vooraankondiging van een opdracht zodat ondernemingen tijdig geïnformeerd worden en zich grondiger kunnen voorbereiden op de deelname aan de aldus aangekondigde opdrachten. Gebruik daarvoor de functionaliteiten van e-Procurement.
4. Maak waar nuttig gebruik van informatiesessies waarin mondelinge communicatie wordt gebruikt voor het verstrekken van toelichtingen in verband met een welbepaalde opdracht.
5. Het bestaan van een risico op de verstoring van de mededinging wegens het onzorgvuldig omgaan met voorafgaande marktconsultaties en/of informatiesessies moet fel genuanceerd worden. **De voordelen van beide wegen ruimschoots op tegen de potentiële nadelen, nadelen die bovendien vermijdbaar en behandelbaar zijn.** Er is dus geen reden om bij voorbaat te beslissen om geen gebruik te maken van die instrumenten, in tegendeel. Het gebruik ervan wordt als een best practice beschouwd.
6. Als er bijvoorbeeld onduidelijkheden *in de opdrachtdocumenten* staan, is het beter om een rechtzettingsbericht te publiceren dan per geval de vragen te beantwoorden. Hou daarbij rekening met de wettelijke bepalingen voor het verlengen van termijnen en beperk u niet noodzakelijk tot de wettelijke minima.
7. Voorzie passende termijnen voor de ontvangst van de offertes, zodat de ondernemers de tijd krijgen die nodig is voor de voorbereiding van hun offertes. Ga daarbij niet automatisch uit van de minimumtermijnen, maar werk per opdracht op maat. Het inkorten van termijnen is, tenzij in heel uitzonderlijke gevallen, een bad practice.

8. Maak wanneer mogelijk gebruik van andere instrumenten om een opdracht bekend te maken, zoals de vrijwillige bekendmaking (bij voorkeur minimaal op Belgisch niveau) en het gebruik van visitekaartjes, allebei beschikbaar in e-Procurement. Beide toepassingen worden beschouwd als een best practice. Promoot bij ondernemingen het gebruik van zoekprofielen in e-Procurement, bijvoorbeeld via uw website of via de opdrachtdocumenten.
9. Gebruik bij opdrachten voor werken de "[Standaard Taken Lijst](#)" (STL) als hulpinstrument.

3. Principe 3 – Toepassing van de twee- of meerfasige procedures en van de procedures met onderhandelings- of dialoogelementen

3.1. Doelstelling

Het maximaal benutten van de mogelijkheden en voordelen van enerzijds twee- of meerfasige plaatsingsprocedures en anderzijds procedures met onderhandeling of dialoog om zo innovatieve oplossingen de kans te geven de specifieke behoeften van de overheid optimaal te beantwoorden.

Procedures die innovatie extra kansen geven, komen immers ten goede aan kmo's en starters, die vaak innovatieve producten en diensten aanbieden. Bovendien laten twee- of meerfasige procedures toe om, bij complexe opdrachten of bij opdrachten waar veel offertes – die een redelijke tijdsinvestering vragen – te verwachten zijn, efficiënter te werk te gaan en dat zowel voor de aanbesteder als de onderneming.

3.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

De [wet Overheidsopdrachten](#) voorziet in volgende **twee- of meerfasige plaatsingsprocedures, met dialoog of onderhandeling**:

- *de mededingingsprocedure met onderhandeling*: elke belangstellende ondernemer mag naar aanleiding van de aankondiging van een opdracht een aanvraag tot deelneming indienen, waarbij alleen de geselecteerde kandidaten een offerte mogen indienen en waarbij over de voorwaarden van de opdracht kan worden onderhandeld met de inschrijvers;
- *de concurrentiegericht dialoog*: elke belangstellende ondernemer mag naar aanleiding van de aankondiging van een opdracht een aanvraag tot deelneming indienen en de aanbesteder voert een dialoog met de voor die procedure geselecteerde kandidaten. Dat om een of meer oplossingen uit te werken die aan de behoeften van de aanbesteder beantwoorden en op grond waarvan de deelnemers aan de dialoog wiens voorgestelde oplossing(en) in aanmerking genomen werden, na afloop van die dialoog uitgenodigd worden om een offerte in te dienen;
- *het innovatiepartnerschap*: de procedure waarbij de aanbesteder aangeeft dat er een behoefte is aan innovatieve producten, diensten of werken, en dat met de aanschaf van reeds op de markt beschikbare producten, diensten of werken niet in die behoefte kan worden voorzien.

Daarnaast voorziet de wet in een **tweefasige plaatsingsprocedure zonder onderhandeling**, namelijk de *niet-openbare procedure*. In een niet-openbare procedure kan elke ondernemer naar aanleiding van de aankondiging van een opdracht een aanvraag tot deelneming indienen. Alleen de ondernemers die na beoordeling van de verstrekte informatie door de aanbesteder daartoe worden verzocht, kunnen een offerte indienen.

Bij niet-openbare procedures, concurrentiegericht dialogen, mededingingsprocedures met onderhandeling en innovatiepartnerschappen kan de aanbesteder het aantal aan de selectiecriteria beantwoordende kandidaten die zij tot indiening van een offerte of tot een dialoog zal uitnodigen, beperken. Op voorwaarde dat een minimumaantal gekwalificeerde kandidaten voorhanden is, kan de aanbesteder het aantal kandidaten beperken tot respectievelijk vijf voor de niet-openbare procedure en drie voor de andere drie procedures.

Het aantal uitgenodigde kandidaten moet in elk geval volstaan om daadwerkelijke mededinging te waarborgen. De aanbesteder nodigt een aantal kandidaten uit dat ten minste gelijk is aan het vereiste minimumaantal. Wanneer het aantal kandidaten dat aan de selectiecriteria en de

minimumvoorschriften voor bekwaamheid voldoet, echter lager is dan het door de aanbesteder vastgestelde minimumaantal, kan die aanbesteder de procedure voortzetten door de kandidaten met de vereiste bekwaamheden uit te nodigen. De aanbesteder kan tot dezelfde procedure geen ondernemers toelaten die niet om deelneming hebben verzocht, of kandidaten die niet over de vereiste bekwaamheden beschikken.

Tot slot voorziet de wet nog in **plaatsingsprocedures in één fase met onderhandeling**, namelijk de *vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking* (VOPMB) en de *onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking* (OPZB).

De OPZB is een van de meest gekende en gebruikte procedures, die komt aan bod in andere principes – zie onder meer principe 10 – en wordt hier dus niet verder toegelicht.

De VOPMB is een procedure in een fase waarbij elke belangstellende ondernemer naar aanleiding van de aankondiging van een opdracht een offerte mag indienen en waarbij de aanbesteder met een of meer van hen over de voorwaarden van de opdracht kan onderhandelen. De VOPMB wordt dus gekenmerkt door die mogelijkheid voor de aanbesteder om te onderhandelen met een of meerdere inschrijvers. De VOPMB kent volgend toepassingsgebied: werken met een geraamde waarde lager dan 750.000 euro en diensten en leveringen met een geraamde waarde onder de Europese bekendmakingsdrempels.

3.3. Toelichting

Bij eenfasige procedures moeten alle kandidaat-ondernemingen alle voorbereidende werken in één keer treffen. Er wordt immers onmiddellijk zowel geselecteerd als gegund door de aanbesteder, dus alle geïnteresseerden moeten een volledige offerte – inclusief alle vereisten zoals bijvoorbeeld bepaalde ontwerpen – reeds uitwerken zonder dat ze weten of ze überhaupt in aanmerking komen voor de opdracht. Meerfasige procedures kennen daarentegen dat probleem niet en kunnen dus in een aantal situaties de te verkiezen plaatsingsprocedure zijn.

Een bijkomend, relevant en deels nieuw instrument voor dergelijke situaties is de “biedvergoeding”. Voor meer info: zie het punt “vergoeding” onder 3.3.2 en punten 8.2.2 en 8.3.3.

Merken we ook nog een belangrijk verschil op tussen enerzijds de niet-openbare procedure en anderzijds de andere plaatsingsprocedures toegelicht in dit principe. Namelijk dat de niet-openbare procedure een gemeenrechtelijke procedure is (samen met de openbare procedure), wat inhoudt dat een aanbesteder er altijd kan gebruik van maken, ongeacht het voorwerp en het geraamde bedrag van de opdracht. De andere procedures kennen dan weer elk een specifiek toepassingsgebied met bepaalde voorwaarden. **Wees daarvoor aandachtig als aanbesteder.**

Tot slot kan het niet de bedoeling zijn om te kiezen voor procedures met onderhandeling met als enige (impliciete) doelstelling het onderhandelen (verlagen) over (van) de prijs.

3.3.1. Meerfasige procedure met onderhandeling/dialoog: voordelen

Plaatsingsprocedures die verlopen in meerdere fasen kennen zowel voor de aanbesteder als voor de kandidaten en inschrijvers een aantal voordelen:

- de aanbesteder kan het aantal te beoordelen offertes terugdringen, wat in het geval van complexe offertes een dubbel voordeel is. Tegelijk is de aanbesteder er zeker van dat de ondernemingen die offertes zullen versturen over de nodige bekwaamheden beschikken op basis van de selectiefase.
- kmo's investeren niet onnodig veel tijd en personeel in het opstellen van een (complexe) offerte. Zeker voor die opdrachten waar ze enerzijds niet eens zekerheid hebben over het voldoen aan de selectiecriteria en anderzijds waar de kans heel klein is dat ze opdracht toegewezen krijgen, is die verspilling van middelen extra pijnlijk voor de kleinste bedrijven.

Bij meerfasige procedures kan de aanbesteder het aantal aan de selectiecriteria beantwoordende kandidaten die zij tot indiening van een offerte of tot een dialoog zal uitnodigen, beperken. En dat mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden (zoals bijvoorbeeld het wettelijk minimumaantal dat varieert van procedure tot procedure, zie eerder). Om de voordelen van een twee- of meerfasige procedure maximaal te benutten kan en zal het daarom **in een aantal gevallen**

aangewezen zijn om (wanneer mogelijk) het aantal geselecteerde ondernemingen niet hoger dan het wettelijk noodzakelijke te leggen.

Een dergelijke bepaling moet evenwel getoetst worden aan de marktrealiteit en de eigenschappen van de opdracht: in bepaalde sectoren is drie tot vijf geselecteerde ondernemingen te weinig om de mededinging te laten spelen. Er moet ook rekening gehouden worden met de complexiteit van de opdracht en de mogelijkheid dat ondernemingen afhaken in de loop van de procedure.

Procedures met onderhandelingen of dialoog hebben als bijkomend voordeel dat de aanbesteder – binnen de grenzen van het bestek – in gesprek kan gaan met inschrijvers om zo een passend aanbod te krijgen. Dergelijke procedures zijn met andere woorden een doeltreffend middel in het instrumentarium overheidsopdrachten, op voorwaarde dat er waarborgen worden ingebouwd in de procedures waardoor de mededinging correct kan spelen, partijen niet discriminerend worden behandeld en er transparant wordt opgetreden.

Bovendien kennen procedures met onderhandelingen een aantal bijkomende mogelijkheden in het kader van het onderzoek naar de regelmatigheid van de offertes. Zo stelt artikel 76 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), paragraaf 4, voor opdrachten met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de Europese bekendmakingsdrempel waarbij gebruik wordt gemaakt van een procedure met onderhandelingen, dat wanneer een niet-finale offerte die meerdere niet substantiële onregelmatigheden bevat die door hun cumulatie of combinatie de in paragraaf 1, derde lid, van artikel 76 bedoelde gevolgen voor substantiële onregelmatigheden teweegbrengen, de aanbesteder de inschrijver de mogelijkheid verschaft om die onregelmatigheden te regulariseren vóór de onderhandelingen worden aangevat.

De aanbesteder verklaart de offerte die een substantiële onregelmatigheid bevat nietig, behalve indien anders is bepaald in de opdrachtdocumenten. In dat laatste geval verschaft zij de inschrijver de mogelijkheid om een substantiële onregelmatigheid te regulariseren vóór de onderhandelingen worden aangevat, tenzij de aanbesteder ten aanzien van de betreffende onregelmatigheid heeft aangegeven dat die geen voorwerp kan uitmaken van regularisatie.

Over de opdrachten met een geraamde waarde lager dan de Europese bekendmakingsdrempel waarbij gebruikgemaakt wordt van een procedure waarin onderhandelingen toegelaten zijn, stelt paragraaf 5 van artikel 76 dat de aanbesteder beslist om hetzij de substantieel onregelmatige offerte nietig te verklaren, hetzij om die onregelmatigheid te laten regulariseren. Hetzelfde geldt indien de offerte meerdere niet-substantiële onregelmatigheden bevat, wanneer de cumulatie of combinatie ervan de in paragraaf 1, derde lid, van artikel 76 bedoelde gevolgen teweeg brengt.

Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen we door naar het voormelde artikel 76.

Tot slot een nuance: meerfasige procedures duren logischerwijs langer. Dat kan enerzijds een impact hebben op de aanbesteder (bijvoorbeeld onder de vorm van potentieel stijgende prijzen) en anderzijds op de onderneming die langer moet wachten op de gunningsbeslissing. Tegelijk zijn er dus ook in een aantal situaties tal van voordelen, en wenst het charter de meerfasige procedures en die situaties onder de aandacht te brengen.

3.3.2. Meerfasige procedures met onderhandelingen of dialoog

1. De mededingingsprocedure met onderhandeling

Artikel 38, §1 van de [wet Overheidsopdrachten](#) beschrijft de gevallen waarin een beroep op deze procedure mogelijk is. Twee van die gevallen waarbij zowel voor werken, leveringen als diensten de aanbesteder ervan kan gebruikmaken, worden omwille van hun relevantie hier hernoemen:

- (a) wanneer er niet kan worden voorzien in de behoeften van de aanbesteder zonder aanpassing van de onmiddellijk beschikbare oplossingen. Het betreft dus bestaande oplossingen, waarbij er in het productieproces of realisatieproces een ingreep noodzakelijk is om tegemoet te kunnen komen aan de specifieke behoeften van de aanbesteder;
- (b) wanneer de werken, leveringen of diensten ontwerp- of innovatieve oplossingen bevatten. Het betreft dus een opdracht waar een (nieuwe) oplossing wordt uitgewerkt.

Het is dus niet zo dat de realisatie van een standaardgebouw als een overheidsopdracht voor werken onder (a) of (b) zou vallen, eenvoudigweg omdat het gebouw nog moet worden gebouwd.

Een “design and build” of “design, build, finance, maintain”-opdracht voor werken daarentegen, kan wel onder een van die twee mogelijkheden vallen.

De mededingingsprocedure met onderhandeling is **toepasbaar voor opdrachten waarbij het mogelijk is om aan de hand van technische specificaties**, zij het functionele eisen of prestatie-eisen, **een bestek te maken, maar waar onderhandelingen nodig worden geacht**.

Deze procedure verloopt in twee fasen. Enkel ondernemingen die het best in staat worden geacht de opdracht uit te voeren en zich niet in een toestand van uitsluiting bevinden, worden immers, na bekendmaking van de aankondiging, geselecteerd en in een tweede fase uitgenodigd tot het indienen van een offerte tegen een bepaalde datum. Deze offerte vormt de basis voor verdere onderhandelingen. Het aantal kandidaten die tot deelneming aan de procedure worden uitgenodigd, kan worden beperkt, weliswaar met een minimum van 3.

Als voorbeeld van een opdracht waar de voordelen van deze procedure duidelijk tot uiting komen, kunnen we verwijzen naar architectuur- en stedenbouwkundige opdrachten.

In de praktijk wordt immers vastgesteld dat er bij dergelijke opdrachten soms tot vaak gewerkt wordt met een eenfasige procedure, in combinatie met een reeks zware vereisten in het bestek – bijvoorbeeld inzake ontwerpen en maquettes. Een kandidaat-onderneming moet dus een hele investering doen, vaak in de praktijk een deel van de uitvoering tijdens het opstellen van de offerte realiseren, zonder te weten of zij in aanmerking komt om geselecteerd te worden, laat staan om de opdracht gegund te krijgen. Tegelijk geeft het beoordelen van die offertes aanleiding tot serieuze administratieve lasten voor de aanbesteder. Bovendien impliceert een architectuur- en stedenbouwkundige opdracht vaak de facto een ontwerp- of innovatieve oplossing.

Wanneer echter gebruikgemaakt wordt van de mededingingsprocedure met onderhandeling, kan een aanbesteder in een eerste fase een beperkt aantal kandidaten selecteren op hun ontwerpdeskundigheid, hun vakbekwaamheid en hun relevante ervaring, bijvoorbeeld aan de hand van een beperkte voorstellingsnota en een portfolio. De geselecteerde ontwerpers werken vervolgens, in een tweede fase, hun ideeën verder uit tot een offerte en dat tot een vooraf bepaald, **proportioneel** en duidelijk omschreven niveau.

Naast de mededingingsprocedure met onderhandeling zijn ook nog andere procedures, die verderop in dit principe aan bod komen, uitermate geschikt voor architectuur- en stedenbouwkundige opdrachten en andere opdrachten van vergelijkbare aard. Gebruikmaken van eenfasige procedures voor dergelijke opdrachten wordt dan weer sterk afgeraden.

2. De concurrentiegerichte dialoog

Volgens de Europese wetgever is de concurrentiegerichte dialoog nuttig voor innovatieve projecten in bepaalde domeinen, zoals de verwezenlijking van omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten of projecten met een complexe en gestructureerde financiering, en moet het gebruik van die procedure bevorderd worden.

De wettelijke voorwaarden om die procedure te kunnen toepassen in de klassieke sectoren zijn sinds de [wet Overheidsopdrachten](#) van 17 juni 2016 dezelfde als die voor de mededingingsprocedure met onderhandeling. Die laatste en de concurrentiegerichte dialoog vertonen bovendien tal van **gelijkenissen**, met name:

- iedere ondernemer kan een aanvraag tot deelneming indienen naar aanleiding van de aankondiging van een opdracht;
- het aantal kandidaten die tot deelneming aan de procedure worden uitgenodigd, kan beperkt worden, met een minimum van 3;
- er wordt uitsluitend gegund op grond van de beste prijs-kwaliteitsverhouding;
- de waarborgen op het vlak van de naleving van de beginselen van vertrouwelijkheid en gelijke behandeling van de inschrijvers.

Hoewel de wettelijke toepassingsvoorwaarden van de beide procedures dezelfde zijn, hebben ze toch hun **eigen kenmerken**; met specifieke mogelijkheden en beperkingen vooral wat onder meer het detail van de procedureregels betreft, de ruimte voor onderhandelingen in de diverse fasen van de procedure en het ogenblik waarop de gunningscriteria moeten worden bekendgemaakt.

De keuze voor bijvoorbeeld de concurrentiegerichte dialoog dient zich beter aan dan die voor de mededingingsprocedure met onderhandeling wanneer enerzijds de aanbesteder niet in de mogelijkheid is om een bestek te maken, ook niet wanneer bijgestaan door externe advies- of studiebureaus. En anderzijds, waarbij oplossingen het best zouden worden uitgewerkt door zij die beschikken over de daartoe vereiste kennis en kunde, met name de ondernemingen zelf. Het is pas wanneer duidelijk is geworden, aan het einde van de dialoog, welke oplossingen voldoen, dat de offerte wordt gevraagd.

Bijgevolg moet de aanbesteder bij de concurrentiegerichte dialoog haar behoeften en eisen in de aankondiging en/of in een beschrijvend document bepalen, en de gunningscriteria alsook een indicatief tijdschema aangeven. Vervolgens treedt de aanbesteder in dialoog met de geselecteerden om na te gaan en te bepalen met welke middelen het best in haar behoeften kan worden voorzien. Daarbij kunnen alle aspecten van de opdracht worden besproken.

In de memorie van toelichting worden enkele voorbeelden gegeven van opdrachten waarbij het gebruik van de concurrentiegerichte dialoog aangewezen is. Bij opdrachten voor werken gaat het niet om werken die betrekking hebben op standaardgebouwen, wel om werken die tevens innovatieve oplossingen omvatten. Voor diensten of leveringen waarbij aanpassingen nodig zijn of waarmee ontwerpactiviteiten gemoeid zijn, wordt in het bijzonder verwezen naar het geval van complexe aankopen zoals de aankoop van geavanceerde producten en intellectuele diensten, zoals bepaalde verzekerings-, communicatie-, architectuur- of ingenieursdiensten, grote ICT-projecten of bepaalde projecten in de evenementensector.

De concurrentiegerichte dialoog is dus in principe toepasbaar voor opdrachten waar een degelijk marktonderzoek of voorafgaande studie het niet mogelijk maakt tot een bestek te komen. Er is, lopende de procedure, een voorafgaande dialoog met ondernemers op de markt nodig of opportuun, waarin oplossingen worden uitgewerkt.

Tot slot wordt in de praktijk soms vastgesteld dat de concurrentiegerichte dialoog betere, meer betrouwbare resultaten oplevert dan een voorafgaande marktconsultatie (in combinatie met een andere procedure, bijvoorbeeld de openbare).

3. Het innovatiepartnerschap

De bedoeling van het innovatiepartnerschap, een procedure beschikbaar sinds de [wet Overheidsopdrachten](#) van 17 juni 2016, is om, daar waar mogelijk, geen afzonderlijke procedures meer te moeten voeren voor:

- eerst een ontwikkelingstraject in de zin van “onderzoek en ontwikkeling”;
- en vervolgens een aanbestedingstraject om de werken, leveringen of diensten te verwerven die het resultaat waren van het eerste ontwikkelingstraject.

In het innovatiepartnerschap wordt dus na afloop van de onderzoeks- en ontwikkelingsfase, in de loop van eenzelfde procedure, de opdracht voor de realisatie van het werk, de leveringen of diensten aan een of meerdere ondernemers toevertrouwd. Het innovatiepartnerschap is dus bedoeld voor een meer “radicale” innovatie dan de vorm van innovatie die beoogd wordt via de mededingingsprocedure met onderhandeling of de concurrentiegerichte dialoog.

Innovatie wordt in de wet overheidsopdrachten gedefinieerd als *de toepassing van een nieuw of aanzienlijk verbeterd product, een nieuwe of aanzienlijk verbeterde dienst of een nieuw of aanzienlijk verbeterd proces, waaronder, maar niet beperkt tot, productie- of bouwprocessen, een nieuwe verkoopmethode of een nieuwe organisatiemethode in de bedrijfsvoering, de organisatie op de werkvloer of de externe betrekkingen, onder meer om maatschappelijke problemen te helpen oplossen of de Europese strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei te ondersteunen.*

“Ontwikkeling” heeft in die context een andere betekenis dan in de gangbare vorm van bijvoorbeeld softwareontwikkeling. In het laatste geval gaat het meestal om het toepassen van gekende technieken en methodes om een (nieuwe) softwaretoepassing te bouwen. In zo’n geval zal een mededingingsprocedure met onderhandeling meestal voldoende geschikt zijn.

Gaat het evenwel over het onderzoek naar en het creëren van nieuwe kennis en nieuwe methodes die nog niet bestaan, dan zijn dat argumenten die pleiten voor een innovatiepartnerschap. Bij het innovatiepartnerschap moet de aanbesteder aangeven in de opdrachtdocumenten dat er behoefte is aan innovatieve producten, diensten of werken, en dat

met de aanschaf van reeds op de markt beschikbare producten, diensten of werken niet in die behoefte kan worden voorzien. Een grondige marktverkenning is dus (opnieuw) cruciaal.

Het innovatiepartnerschap wordt gestructureerd in opeenvolgende fasen die de diverse reeks stappen in het onderzoeks- en innovatieproces volgen, hetgeen de fabricage van goederen, de verlening van diensten of de voltooiing van werken kan omvatten. In het innovatiepartnerschap worden tussentijdse, door de partners te bereiken, doelen bepaald, en wordt voorzien in de betaling van een *vergoeding* in passende termijnen.

Tot slot mag de aanbesteder die procedure niet gebruiken om de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen. In bepaalde gevallen kan de vorming van innovatiepartnerschappen met verschillende partners dergelijke effecten overigens helpen voorkomen.

Vergoeding

De inspanningen en prestaties die dergelijke procedures kunnen vergen van de deelnemers mogen niet worden onderschat.

Vandaar dat enerzijds bij het innovatiepartnerschap en de concurrentiegerichtte dialoog de wetgeving tegemoetkomingen voorziet (prijzengeld, vergoedingen) die in de opdrachtdocumenten (kunnen) worden opgenomen. Overigens kan, uitzonderlijk, eveneens in een vergoeding worden voorzien wanneer gebruik wordt gemaakt van de mededingingsprocedure met onderhandeling.

Tegelijk moet worden vermeden dat ondernemingen vergoedingen zouden krijgen in een procedure voor een zogenaamde innovatieontwikkeling, waarbij die "innovatie" reeds elders op de markt door concurrenten, en dan misschien zelfs op eigen kosten, is ontwikkeld.

Anderzijds voorziet de wetgeving overheidsopdrachten eveneens in de verplichte toekenning van een biedvergoeding in een aantal gevallen en voor een aantal procedures.

Voor meer informatie over het aspect "vergoeding": zie punten 8.2.2 en 8.3.3.

Besluit

Voor opdrachten waarvan de geraamde waarde de drempel voor de Europese bekendmaking bereikt, is er in de klassieke sectoren niet veel ruimte om voor courante *off the shelf*-prestaties een procedure met onderhandelingen te gebruiken.

Bij innovatieve projecten daarentegen, zoals projecten met een complexe en gestructureerde financiering, de uitvoering van omvangrijke infrastructuurprojecten, of bij de ontwikkeling van innovatieve producten, diensten of werken met daaropvolgende aankoop ervan, is het gebruik van een van de hiervoor vermelde procedures met onderhandelingen of dialoog aangewezen.

De aanbesteder zal de voorwaarden voor het gebruik van de genoemde procedures eerst gedegen moeten aftoetsen, om dan na te gaan in welke mate onderhandelingen of een dialoog vereist zijn en welke procedure de meest efficiënte en effectieve is. **Een voorafgaand marktonderzoek is dan ook erg belangrijk om een gepaste keuze tussen de procedures te kunnen maken. Zie punt 2.3.2 voor meer informatie over hoe de markt correct verkend kan worden.**

Voor innovatiegericht aanbesteden kan tot slot verwezen worden naar de [richtsnoeren](#) van de Europese Commissie en naar principe 5 van dit charter over de verdeling van de intellectuele eigendomsrechten.

3.3.3. Meerfasige procedures zonder onderhandeling of dialoog: de niet-openbare procedure

De mededingingsprocedure met onderhandeling, de concurrentiegerichtte dialoog en het innovatiepartnerschap zijn meerfasige procedures met een heel specifieke aard. Zij worden hierboven in een apart deel meer in detail geduid omwille van de mogelijkheden voor onderhandeling of dialoog die zij bieden. Zij zijn dus interessant omwille van twee redenen: de mogelijkheid tot dialoog- of onderhandeling én omdat ze meerfasige procedures zijn.

Naast die drie types procedures bestaat er ook de meerfasige procedure zonder onderhandeling of dialoog, namelijk de [niet-openbare procedure](#). Die laatste biedt evenwel nog steeds een aantal interessante voordelen.

De niet-openbare procedure is dus een gemeenrechtelijke plaatsingsprocedure, een aanbesteder kan er altijd van gebruikmaken ongeacht het voorwerp en het geraamde bedrag van de opdracht.

In principe is de keuze tussen openbare of niet-openbare procedures vrij.

Algemeen gesteld levert de openbare procedure meestal tijdswinst op tegenover de niet-openbare procedure. De offertes worden immers in één fase beoordeeld.

Tegelijk kan de **niet-openbare procedure wel degelijk tot een efficiëntievoordeel leiden**, zowel voor de aanbesteder als voor de inschrijvers, bijvoorbeeld wanneer zeer veel offertes verwacht worden. Dan kan de aanbesteder reeds een eerste beoordeling maken op basis van de aanvragen tot deelneming (selectie). Zo kan het aantal te onderzoeken offertes beperkt worden, met een minimum van 5 offertes – zie eerder. Ook in geval van complexe opdrachten met navenante offertes (en dus hoge kosten voor de ondernemingen, wat extra pijnlijk is voor kleinere ondernemingen) kan de niet-openbare procedure een meerwaarde bieden door de mogelijkheid om in bepaalde mate het aantal offertes te beperken. Op die manier worden de kansen verhoogd voor de geselecteerde ondernemingen en verspillen de niet-geselecteerde geen extra middelen.

Voor nuances over het beperken van het aantal geselecteerde ondernemingen (en andere) wordt verwezen naar punt 3.3.1.

Andere elementen die bij de keuze van procedure een rol kunnen spelen zijn onder andere de omvang en gevoeligheid van het bestek, de aard van de overheidsopdracht en het dringende karakter van de opdracht.

De niet-openbare procedure betreft dus een tweefasige procedure:

- de aankondiging van de opdracht omvat enkel een oproep om aanvragen tot deelneming te ontvangen ten vroegste binnen de 30 dagen. De eerste fase van de tweefasige procedure is een zuivere selectie. Ze staat open voor alle geïnteresseerde ondernemers en biedt hen de gelegenheid om als kandidaat een aanvraag tot deelneming in te dienen. Op basis van de aanvragen tot deelneming gebeurt een selectie van de kandidaten: er wordt daarbij nagegaan of de kandidaten over de nodige betrouwbaarheid en geschiktheid beschikken;
- alleen de geselecteerden ontvangen een uitnodiging om een offerte in te dienen en mogen aan de tweede fase participeren en als inschrijver een offerte indienen. De termijn voor ontvangst van de offertes bedraagt in beginsel ten minste 25 dagen.

Samengevat **krijgen de kandidaten dus meer tijd dan in een openbare procedure om een offerte op te maken**. Dat kan zeker voor kmo's met een kleiner personeelsbestand een voordeel bieden.

Een aanbesteder kan bij de niet-openbare procedure, en bij andere meerfasige procedures, gebruikmaken van een zogenaamde "selectieleidraad". Die selectieleidraad vormt als het ware het "bestek" voor de eerste fase, die van aanvragen tot deelneming. De selectieleidraad maakt onderdeel uit van de opdrachtdocumenten en heeft vooral zin wanneer bij belangrijke of omvangrijke opdrachten de kwalitatieve selectiecriteria zo uitgebreid zijn dat ze niet overzichtelijk of onmogelijk te vatten zijn in het gelimiteerde bekendmakingsbericht.

Het doel van de selectieleidraad is om de selectieprocedure toe te lichten en om potentiële deelnemers algemene informatie over de opdracht en het verdere verloop van de procedure te geven, zodat zij in staat zijn om met voldoende inzicht een kandidaatstelling in te dienen. De selectieleidraad wordt niet expliciet vermeld in regelgeving en kan gewoon worden toegevoegd aan de bekendmaking of via vermelding van een internetsite gratis beschikbaar gemaakt worden.

Tot slot wordt de aanbesteder eraan herinnerd dat het van belang is dat de opdrachtdocumenten tijdig gepubliceerd worden. Hoe sneller de voor de potentiële inschrijvers relevante documenten gepubliceerd zijn, hoe beter voor de mededinging en de kwaliteit van de offertes. **Hoe meer informatie in de eerste fase van een meerfasige opdracht bekend is, hoe beter een onderneming kan inschatten of het voor hen interessant is om trachten deel te nemen aan de opdracht of niet.**

3.4. Richtlijnen en instructies

1. Overweeg de keuze van procedure op basis van een grondige analyse van de voorgenomen behoefte, mede gebaseerd op een correct uitgevoerd marktonderzoek, en baseer u daarbij op de omvang, de complexiteit en het verwachte eindresultaat van de opdracht.
2. Hou bij de keuze van de procedure rekening met de specifieke toepassingsvoorwaarden, analyseer de graad van innovatie die nodig is voor het uitvoeren van de voorgenomen opdracht en onderzoek daarbij of u te maken heeft met een innovatieve of ontwerp oplossing die al dan niet daadwerkelijk onderzoek en ontwikkeling vereist.
3. **Geef bij complexe dossiers de voorkeur – tenzij in uitzonderlijke gevallen – aan procedures in twee of meer fasen, al dan niet in combinatie met procedures waar onderhandelingen of een dialoog mogelijk zijn. Geef ook bij opdrachten waar een groot aantal offertes te verwachten zijn en waarbij die offertes bovendien een redelijke tijdsinvestering vragen, eveneens de voorkeur aan tweefasige of meerfasige procedures.** Hou bij procedures die onderhandelingen toelaten, rekening met de extra mogelijkheden in het kader van het onderzoek naar de regelmatigheid van offertes.
4. Reflecteer grondig, bij het afsluiten van een selectiefase in het kader van een twee- of meerfasige procedure, over het aantal te selecteren ondernemingen. Hou rekening met het in de wetgeving gevraagde minimumaantal, namelijk drie of vijf afhankelijk van het type procedure, de marktrealiteit (mededinging), de complexiteit van de opdracht en de kans dat ondernemingen afhaken tijdens de procedure. Denk eveneens aan de administratieve lasten voor zowel aanbesteders als onderneming en de kans op succes voor die laatste.
5. Om de voordelen van een twee- of meerfasige procedure maximaal te benutten kan en zal het daarom in een aantal gevallen aangewezen zijn om (wanneer mogelijk) het aantal geselecteerde ondernemingen niet hoger dan het wettelijke noodzakelijke te leggen. Ook, hoe meer informatie reeds in de eerste fase van een meerfasige opdracht bekend is, hoe beter een onderneming kan inschatten of het voor hen interessant is om trachten deel te nemen aan de opdracht of niet.
6. Hou rekening met de inspanningen, kosten en baten, en risico's die de gekozen procedure met zich meebrengt, zowel voor de aanbesteders als voor de kandidaat-ondernemers, zodat de gekozen procedure in verhouding staat tot het verwachte resultaat. Voorzie waar nodig en wanneer de wetgeving dat toelaat (of vereist) in een gepaste tegemoetkoming voor de ondernemingen. Voor meer informatie over de (bied)vergoeding, zie punten 8.2.2 en 8.3.3.

4. Principe 4 – Proportionele minimumeisen in het technische bestek

4.1. Doelstelling

De vraagspecificaties bij voorkeur functioneel en prestatiegericht opstellen, zodanig dat ze de concurrentie niet belemmeren en de ondernemingen voldoende ruimte laten om hun beste oplossingen aan te bieden.

4.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

Het *technische bestek* beschrijft de specificaties en (minimum)eisen van de voorgenomen opdracht.

Artikel 53 van de [wet Overheidsopdrachten](#) bepaalt dat de aanbesteders de technische specificaties, waarin de voor een werk, levering of dienst gestelde kenmerken worden voorgeschreven, opneemt in de opdrachtdocumenten. Die kenmerken kunnen verband houden met:

- het specifieke proces of de specifieke methode van productie of uitvoering van de gevraagde werken, leveringen of diensten;
- of met een specifiek proces van een *ander stadium* van de levenscyclus ervan, zelfs wanneer die factoren niet tot de materiële essentie van de werken, leveringen of diensten behoren, mits

zij met het voorwerp van de opdracht verbonden zijn en **in verhouding staan tot de waarde en de doelstellingen ervan**.

De technische **specificaties bepalen mee of de overdracht van intellectuele eigendomsrechten vereist is**. De aanbesteder moet dat aspect zorgvuldig meenemen in zijn overwegingen. Voor meer informatie over intellectuele eigendomsrechten en het belang ervan voor de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten, zie principe 5.

De technische specificaties moeten de ondernemingen **gelijke toegang** bieden tot de plaatsingsprocedure en mogen niet leiden tot ongerechtvaardigde mededingingsbelemmeringen. De technische specificaties worden opgesteld aan de hand van onder meer **prestatie- of functionele eisen**, inclusief milieukeurmerken, mits deze zo nauwkeurig zijn dat de inschrijvers het voorwerp van de opdracht kunnen bepalen en de aanbesteder de opdracht kan gunnen.

In de technische specificaties mag, **op enkele specifieke uitzonderingen na, geen melding** worden gemaakt van

- een bepaald **fabrikaat** of een bepaalde herkomst, of van een bijzondere werkwijze die kenmerkend is voor de producten of diensten van een bepaalde ondernemer;
- noch mogen ze een verwijzing bevatten naar een merk, een octrooi of een type, een bepaalde oorsprong of een bepaalde productie;

waardoor bepaalde ondernemingen of bepaalde producten worden bevoordeeld of geëlimineerd.

Wat die uitzonderingen betreft, stelt artikel 53, §4, dat dit alleen toegestaan is wanneer geen voldoende nauwkeurige en begrijpelijke omschrijving van het voorwerp van de opdracht mogelijk zou zijn of indien dit door het voorwerp van de opdracht is gerechtvaardigd. Bij niet-naleving van de toepasselijke verplichtingen door de aanbesteder, kan de inschrijver een gelijkwaardig product of dienst aanbieden – zie de desbetreffende paragraaf voor de details.

Tot slot wordt aangestipt dat artikel 54 van de [wet Overheidsopdrachten](#) bepaalt dat wanneer de aanbesteder het voornemen heeft werken, leveringen of diensten met specifieke milieu-, sociale of andere kenmerken aan te kopen, zij een **specifiek keurmerk** kan eisen in de technische specificaties, de gunningscriteria of de contractvoorwaarden voor de uitvoering van de opdracht.

4.3. Toelichting

De kenmerken van de technische specificaties moeten **steeds met het voorwerp van de opdracht verbonden zijn, en in verhouding staan tot de waarde en de doelstellingen ervan**. De technische specificaties moeten ook op zodanige wijze worden opgesteld dat kunstmatige concurrentiebeperking, die erin bestaat eisen te stellen die een bepaalde ondernemer bevoordelen, wordt voorkomen. De opgestelde technische specificaties moeten immers een maximale mededinging toelaten, iets wat in het kader van dit charter nogmaals benadrukt wordt.

Zoals reeds vermeld mogen de kenmerken van de technische specificaties zowel verband houden met het specifieke proces of de specifieke methode van productie van de gevraagde werken, leveringen of diensten, als met een proces dat eigen is aan een *ander stadium* van hun levenscyclus, zelfs wanneer die factoren niet tot hun materiële essentie behoren. Naast de openstelling van de overheidsopdrachten voor mededinging, moeten de specificaties immers **ook de verwezenlijking van onder meer duurzaamheidsdoelstellingen mogelijk maken**.

De technische specificaties kunnen eveneens verwijzen naar normen. Het is verboden om een bepaald fabrikaat of een bepaalde herkomst te vermelden, tenzij in uitzonderlijke gevallen – zie punt 4.2. In geval van het foutief toepassen van dat quasi-verbod, staat het de inschrijver vrij een gelijkwaardig product of dienst aan te bieden.

In de regelgeving wordt de werkwijze om de technische specificaties te formuleren aan de hand van functionele en prestatie-eisen, als eerste werkwijze geformuleerd. **Een open, functionele en prestatiegerichte omschrijving van de vraagspecificatie(s) biedt immers de meeste kansen op een brede mededinging en laat de ondernemingen toe hun eigen (vernieuwende) producten, diensten of technische oplossingen aan te bieden**, en dat in tegenstelling tot wanneer een gedetailleerde beschrijving wordt gegeven door de aanbesteder aan de hand van technische eisen.

Het is aangewezen om ook de aandacht te vestigen op het **gebruik van keurmerken** als nuttig instrument om de eisen van een werk, levering of dienst te specificeren. Zo kan een keurmerk worden geëist als bewijs dat de werken, diensten of leveringen overeenstemmen met de vereiste voorschriften. Artikel 54 van de wet van 1992 legt de voorwaarden vast waaraan het keurmerk en de keurmerkeisen moeten voldoen.

Het is interessant om aan te stippen dat de mogelijkheid tot gebruik van keurmerken sinds de wet Overheidsopdrachten van [17 juni 2016](#) uitgebreid werd naar de werken en er sindsdien naast de milieukeurmerken ook sociale en andere keurmerken kunnen worden gebruikt. Die keurmerken kunnen bovendien worden aangewend in de contractvoorwaarden voor de uitvoering van de opdracht en zelfs in het kader van de gunningscriteria.

De gestelde keurmerkeisen moeten uiteraard verband houden met het voorwerp van de opdracht en er werd bepaald dat de aanbesteder die een keurmerk eist, **alle keurmerken moet aanvaarden die bevestigen dat de betreffende werken, leveringen of diensten aan gelijkwaardige keurmerkeisen voldoen**. Indien een ondernemer aantoont dat hij niet de mogelijkheid had om de betreffende keurmerken tijdig te verwerven, moet de aanbesteder ook andere geschikte bewijsmiddelen aanvaarden. Het moet gaan om redenen die de ondernemer niet aangerekend kunnen worden.

Aanbestedende overheden moeten er over waken dat **de gevraagde keurmerken steeds proportioneel zijn** met het voorwerp van de opdracht, en dat om onder meer de toegang van kmo's tot de opdracht geenszins te belemmeren. Om die reden werd voorzien in een versoepeling voor de opdrachten die de drempel voor de Europese bekendmaking niet bereiken. Aldaar beschikt de ondernemer steeds over de mogelijkheid om andere geschikte bewijsmiddelen aan te reiken die bevestigen dat aan de specifieke eisen of aan het specifieke keurmerk is voldaan.

In het kader van dit principe is het interessant om de aandacht te vestigen **op een nieuwe, toekomstige functionaliteit van het vernieuwde e-Procurement**. Via het vernieuwde platform zal de aanbesteder in de toekomst de optie krijgen om aan een geïnteresseerde inschrijver (onderneming) te vragen waarom die zich toch niet heeft ingeschreven voor een bepaalde overheidsopdracht. Een geïnteresseerde inschrijver is een onderneming die bijvoorbeeld begonnen is aan de inschrijving voor een opdracht, maar die niet heeft afgewerkt, of die een opdracht als "favoriet" heeft opgeslagen, maar nooit heeft geparticipeerd.

Samengevat: een aanbesteder zal binnenkort de redenen van niet-participatie via e-Procurement kunnen bevragen. Of de proportionaliteit van de technische minimeisen een rol heeft gespeeld in de beslissing om niet te participeren, zal een onderdeel (kunnen) vormen van deze bevraging.

In het geval dat de aanbesteder geen enkele of maar één offerte heeft ontvangen voor een overheidsopdracht, is de aanbesteder voortaan verplicht om gebruik te maken van die toepassing in e-Procurement om de niet-deelname van andere uitgenodigde en/of geïnteresseerde ondernemingen te bevragen, onder meer over de proportionaliteit van de technische minimeisen, en uitgezonderd in het specifieke geval waar maar één onderneming uitgenodigd werd om een offerte in te dienen en er omwille van die reden maar één offerte ontvangen werd.

In alle andere gevallen is het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement sterk aanbevolen voor de aanbesteders en wordt dat beschouwd als **een best practice**.

In een opvolging van het gebruik van die nieuwe toepassing in e-Procurement wordt voorzien.

4.4. Richtlijnen en instructies

1. De kenmerken van de technische specificaties moeten steeds met het voorwerp van de opdracht verbonden zijn, en in verhouding staan tot de waarde en de doelstellingen ervan.
2. Het formuleren van de technische specificaties aan de hand van functionele en prestatie-eisen moet door de aanbesteder systematisch als eerste mogelijke werkwijze overwogen worden om zo ondernemingen de ruimte te laten om hun eigen producten, diensten of technische oplossingen aan te bieden. Enkel wanneer een dergelijke aanpak niet mogelijk blijkt, kunnen andere werkwijzen overwogen worden.

3. De technische specificaties worden op zodanige open wijze beschreven dat ze de ondernemers een gelijke toegang bieden tot de opdracht en niet leiden tot ongerechtvaardigde belemmeringen van de mededinging.
4. Het is verboden om een bepaald fabricaat of een bepaalde herkomst te vermelden, tenzij in uitzonderlijke gevallen; in geval van het foutief toepassen van dat quasi-verbod staat het de inschrijver vrij een gelijkwaardig product of dienst aan te bieden.
5. In het geval van gebruik van keurmerken waakt de aanbestedende overheid erover dat die keurmerken steeds proportioneel zijn met het voorwerp van de opdracht, en dat om onder meer de toegang van kmo's tot de opdracht geenszins te belemmeren.
6. **In het geval dat de aanbesteder geen enkele of maar één offerte heeft ontvangen voor een overheidsopdracht, is de aanbesteder verplicht om gebruik te maken van de toepassing in e-Procurement** die toelaat om de niet-deelnemers van andere uitgenodigde en/of geïnteresseerde ondernemingen te bevragen, onder meer over de proportionaliteit van de technische minimumeisen, uitgezonderd bij het specifieke geval waar maar één onderneming uitgenodigd werd om een offerte in te dienen en er omwille van die reden maar één offerte ontvangen werd.
7. In alle andere gevallen is het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement sterk aanbevolen voor de aanbesteders en wordt dat beschouwd als een best practice. In een opvolging van het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement wordt voorzien.

5. Principe 5 – Voorzien in een adequate bescherming van de rechten op intellectuele eigendom

5.1. Doelstelling

Geval per geval de belangen analyseren van zowel de aanbesteder als de opdrachtnemer om een optimaal en proportioneel evenwicht te bekomen bij de clausules over intellectueel eigendomsrecht. Waar mogelijk moet de opdrachtnemer (onderneming) blijven beschikken over de mogelijkheid om de intellectuele eigendomsrechten maximaal te exploiteren in het kader van toekomstige projecten en opdrachten.

De intellectuele eigendomsportefeuille is, zeker voor innovatieve kmo's, immers bepalend voor het voortbestaan en de ontwikkeling van de economische activiteit.

5.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

De artikelen 19 en 20 van het [koninklijk besluit](#) van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten (hierna het koninklijk besluit Uitvoering) **bepalen dat de aanbesteder de intellectuele eigendomsrechten** die ontstaan, ontwikkeld of gebruikt worden bij de uitvoering van de opdracht **niet verkrijgt, behoudens andersluidende bepaling in de opdrachtdocumenten**. De wetgever voorziet echter wel in een uitzondering voor tekeningen, modellen, emblemen en domeinnamen.

Ook voor bepaalde methodes of knowhow die gedaan, verworven, ontwikkeld of gebruikt worden bij de uitvoering van de opdracht, verkrijgt de aanbesteder niet automatisch de rechten hierop.

Artikel 53 van de [wet Overheidsopdrachten](#) stelt tevens dat de technische specificaties kunnen bepalen of de overdracht van intellectuele eigendomsrechten vereist zal zijn.

Aanvullend bepaalt artikel 30 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#) het volgende:

- indien de aanbestedende overheid zelf een volledige beschrijving van het geheel of een deel van de opdracht geeft, zijn de aankooprijzen en de verschuldigde vergoedingen voor de gebruikslicenties van de bestaande intellectuele eigendomsrechten die nodig zijn voor de uitvoering van de opdracht en door de aanbestedende overheid kenbaar worden gemaakt, inbegrepen in de eenheidsprijzen of de globale prijzen van de opdracht;

- indien de aanbestedende overheid geen melding maakt van het bestaan van een intellectueel eigendomsrecht of van een gebruikslicentie, vallen de aankoopprijs en de vergoedingen te haren laste. In dat geval is ze ook aansprakelijk voor eventuele schadevergoedingen gevorderd door de titularis van het intellectuele eigendomsrecht of de licentiehouders;
- wanneer de opdrachtdocumenten de inschrijvers verplichten om zelf de beschrijving van het geheel of een deel van de opdrachtprestaties te geven, zijn de vergoedingen verschuldigd aan de inschrijvers voor het gebruik, in dat kader, van een intellectueel eigendomsrecht waarvan ze titularis zijn of waarvoor ze van een derde een gebruikslicentie moeten verkrijgen voor het geheel of een deel van die prestaties, inbegrepen in de eenheidsprijzen en de globale prijzen van de opdracht. In voorkomend geval vermelden zij in hun offerte het nummer en de datum van de registratie van de eventuele gebruikslicentie. In geen geval zijn zij gerechtigd om van de aanbestedende overheid schadevergoeding te eisen op grond van de schending van de intellectuele eigendomsrechten in kwestie.

Tot slot is er artikel 40 van de [wet Overheidsopdrachten](#) dat betrekking heeft op het innovatiepartnerschap. Zoals reeds vermeld onder punt 3.3.2 van dit charter gaat het om een relatief jonge plaatsingsprocedure gericht op de ontwikkeling van innovatieve producten, diensten of werken en de daaropvolgende aankoop. Voorgaand artikel bepaalt: *“In de opdrachtdocumenten bepaalt de aanbestedende overheid welke regelingen op de intellectuele eigendomsrechten van toepassing zijn. Bij innovatiepartnerschappen met meerdere partners mag de aanbestedende overheid voorgestelde oplossingen of andere door een partner in het kader van het partnerschap meegedeelde vertrouwelijke inlichtingen, overeenkomstig artikel 13, niet aan de andere partners zonder de voorafgaande en schriftelijke instemming van die partner bekendmaken. Die toestemming mag geen algemene strekking hebben, maar moet verwijzen naar de beoogde bekendmaking van specifieke inlichtingen.”*

5.3. Toelichting

Het **proportionaliteitsbeginsel** bij overheidsopdrachten verplicht de aanbesteder om de eisen steeds redelijk te houden; dat beginsel **kan ook doorgetrokken worden naar de intellectuele eigendomsrechten. Zo is het aangewezen om bij het opstellen van de opdracht reeds voldoende aandacht te hebben voor het thema intellectuele eigendom.** Op die manier kan de aanbesteder bijvoorbeeld een beter zicht krijgen op de potentiële exploitatiewijzen ervan in plaats van dan maar voor de zekerheid of uit gemakzucht te kiezen voor een overdracht.

Om dat te bereiken, moet de aanbesteder voldoende reflecteren over de behoeftebepaling, de markt en de relevante marktpraktijken verkennen en zich goed informeren over de relevante opties voor intellectuele eigendom waarbij de belangen van de opdrachtnemer niet uit het oog mogen worden verloren. Hou zeker bij het formuleren van de technische specificaties – waarin de voor een werk, levering of dienst gestelde kenmerken worden voorgeschreven – rekening met de impact van die technische specificaties op de (verdeling van de) intellectuele eigendomsrechten.

Reeds in het huidige [koninklijk besluit Uitvoering](#) is het principe van toepassing dat de aanbesteder niet automatisch de eigendom van de intellectuele rechten verkrijgt die ontstaan, gebruikt of ontwikkeld worden in het kader van de uitvoering van de opdracht.

Desondanks zijn er in de opdrachtdocumenten nog vaak clausules terug te vinden die voorzien in een overdracht van intellectuele eigendomsrechten ten voordele van de aanbesteder, terwijl andere opties meestal ook mogelijk zijn. Die overdracht van rechten geldt dan zowel voor het Belgische grondgebied als het buitenland, en de bijhorende vergoeding is verwerkt in de prijs voorgesteld door de opdrachtnemer. De dienstverlener is dan in het bijzonder gebonden tot het verkrijgen van het expliciete en voorafgaande akkoord van de aanbesteder voor elk gebruik of elke publicatie van bijvoorbeeld een studie of haar resultaten.

Daarom is een analyse van het intellectuele eigendomsrecht geval per geval noodzakelijk om een optimaal evenwicht te bekomen tussen de belangen van zowel de aanbesteder als de opdrachtnemer, in het bijzonder:

- voor de aanbestedende overheid
 - in het kader van het gebruik van het product of de dienst geleverd naar aanleiding van de overheidsopdracht, om te voorzien in de behoeftes noodzakelijk voor het volbrengen van haar opdrachten;

- met het oog op bescherming ten aanzien van derden in geval van een schadeclaim gebaseerd op een inbreuk op een intellectueel eigendomsrecht (de noodzakelijke formaliteiten opdat die rechten tegenstelbaar zijn ten aanzien van derden vallen vandaag ten laste van de opdrachtnemer);
- voor wat betreft de voorspelbaarheid van de prijs;
- voor de opdrachtnemer
 - in het kader van de economische waardering en verdere exploitatie van de gerealiseerde innovaties in het kader van de uitgevoerde opdracht.

De economische spelers moeten dus bij machte zijn om de intellectuele eigendom, verbonden aan innovaties ontwikkeld tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht, te behouden, niettegenstaande zij de nodige licenties moeten toekennen aan de aanbestedende overheid opdat die het resultaat van het contract zou kunnen exploiteren (sinds de hervorming van 2013 is de gebruikerslicentie niet langer begrensd tot de noden van de overheidsopdracht).

De **toekenning van een licentie of gebruiksrecht** moet gebeuren tegen een redelijke prijs, waarbij die onderdeel uitmaakt van de prijs voorgesteld door de opdrachtnemer. De aanbesteder somt in de opdrachtdocumenten de exploitatiewijzen op waarvoor zij een licentie wil verkrijgen. Die exploitatiewijzen kunnen overigens van diverse aard zijn: het kan gaan om het onderhoud en de actualisering van informaticaprogramma's en databanken, de al dan niet elektronische ondersteuning van teksten, beelden en opnames, het recht om het werk of de creatie aan te passen, enz. De opsomming ervan in de opdrachtdocumenten voorkomt interpretatieproblemen wat de draagwijdte van de licentie betreft.

Voorgaande zal de opdrachtnemer, **in het bijzonder voor de innovatieve kmo's waarvan de intellectuele eigendomsportefeuille het voortbestaan en de ontwikkeling van de economische activiteit bepaalt**, in voormelde gevallen toestaan de intellectuele eigendomsrechten te behouden en die te blijven gebruiken, ondanks het bestaan van een overheidsopdracht afgesloten met de aanbesteder, maar zonder benadeling van die laatste.

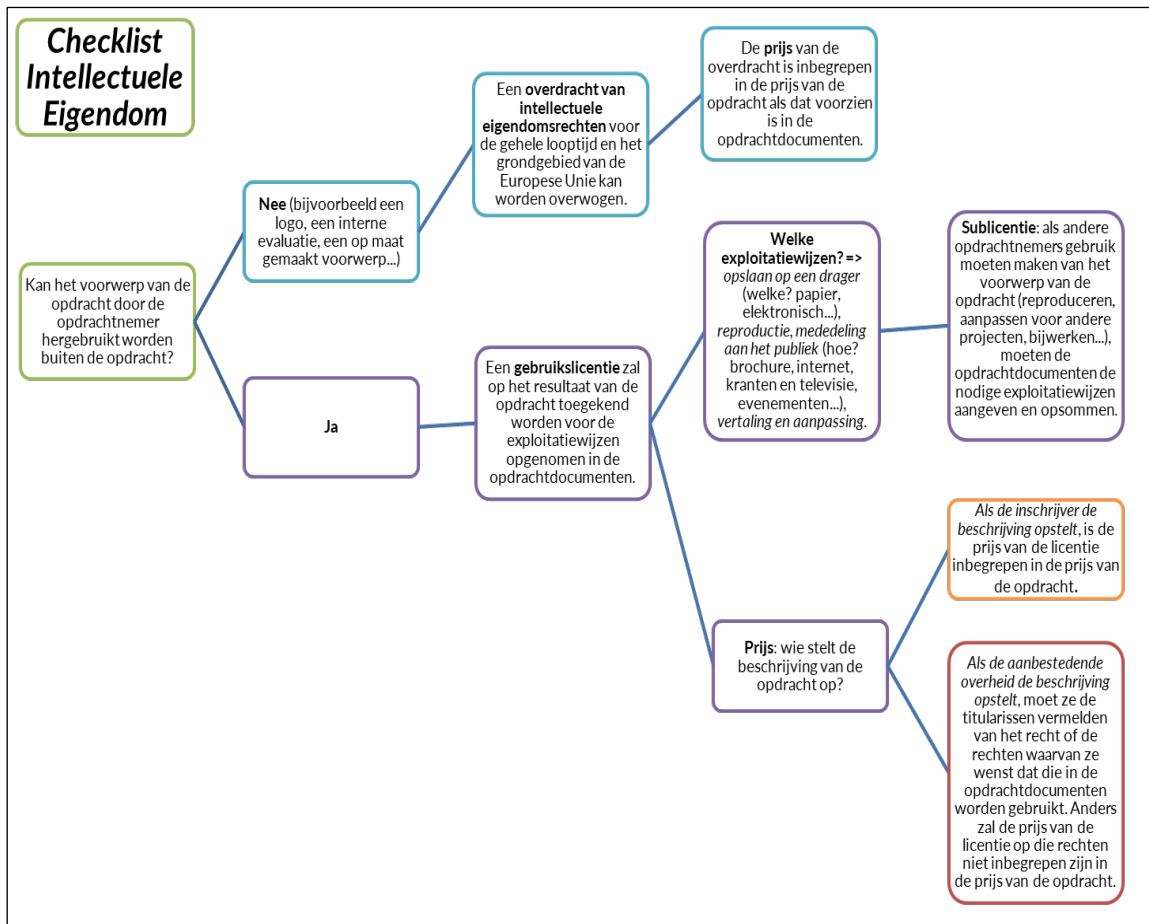
Bovendien stelt de Europese Commissie in haar [Richt snoeren inzake innovatiegericht aanbesteden](#) dat *“de industriële productie van innovatieve oplossingen kan worden aangejaagd wanneer men de intellectuele eigendomsrechten toewijst aan de leveranciers, terwijl de redelijke belangen van overheidsinkopers volledig worden beschermd en de aanbestedingskosten voor de publieke sector worden verlaagd.”*

Tegelijk blijft een overdracht van rechten op de resultaten dus mogelijk, maar enkel indien zo'n overdracht echt noodzakelijk is voor het gebruik van de resultaten van de opdracht door de publieke overheid; en indien een gebruikslicentie niet realistisch is. In de praktijk zijn er dus verschillende scenario's mogelijk waar een overdracht en/of gebruikslicentie de voorkeur (kan) geniet(en).

Wanneer bijvoorbeeld het doel van een opdracht niet herbruikbaar is (bijvoorbeeld bij een specifieke studie, een unieke communicatiecampagne), kan een overdracht “comfortabeler” zijn. De voorwaarden voor het commerciële gebruik van algemene informatie over het bestaan van de overheidsopdracht en over het resultaat daarvan door de opdrachtnemer, moeten gespecificeerd worden in de opdrachtdocumenten. In het geval van licentie blijft de opdrachtnemer vrij (genoeg) om het resultaat van de overheidsopdracht te commercialiseren.

Tot slot nog drie bemerkingen:

- het gebruik van stijlformules en algemeenheden bij het formuleren van clausules/bepalingen over de intellectuele eigendomsrechten in de opdrachtdocumenten moet worden vermeden;
- indien het onderzoek en de ontwikkeling gedeeltelijk gefinancierd werden door de aanbestedende overheid kan een vergoeding verschuldigd zijn;
- de aanbestedende overheid moet altijd heel aandachtig zijn voor clausules over intellectuele eigendomsrechten waarbij de aanbesteder ondergeschikt wordt gemaakt aan de opdrachtnemer, en nagaan of die voorwaarden de publieke overheid voldoende ruimte laten om de resultaten van de overheidsopdracht te exploiteren.



5.4. Richtlijnen en instructies

1. Analyseer geval per geval de belangen van zowel de aanbesteder als de opdrachtnemer en zoek een optimaal, proportioneel evenwicht voor die belangen voor de clausules over intellectueel eigendomsrecht. Hou reeds bij de behoeftebepaling, de marktverkenning en vervolgens het formuleren van de technische specificaties rekening met het aspect "intellectuele eigendom" en informeer uzelf als aanbesteder voldoende over de bestaande juridische mogelijkheden.
2. Zorg ervoor dat de economische spelers de intellectuele eigendom, verbonden aan innovaties ontwikkeld tijdens de uitvoering van een overheidsopdracht, kunnen behouden.
3. Overweeg een overdracht van rechten op de resultaten ten voordele van de aanbesteder alleen als zo'n overdracht echt noodzakelijk is voor het gebruik van de resultaten van de opdracht. Specificeer dan in de opdrachtdocumenten de voorwaarden voor het commerciële gebruik van algemene informatie over het bestaan van de opdracht en over het resultaat daarvan door de opdrachtnemer.
4. In geval van een licentie voor commercieel gebruik voor de opdrachtnemer, interpreteer het commercieel gebruik zo ruim mogelijk, al dan niet in ruil voor een vergoeding (bijvoorbeeld in de vorm van royalty's). De aanbesteder vraagt niet meer vergoeding dan nodig en dan als marktconform beschouwd kan worden. Indien nodig wordt de markt verkend.
5. In de gevallen waarin een licentie voor commercieel gebruik niet mogelijk is, zorg er bij voorkeur minimaal voor dat de opdrachtnemer het voorwerp van de opdracht wel als referentie kan gebruiken voor andere, toekomstige opdrachten – zowel private als publieke opdrachten. De voorwaarden voor het vermelden van de opdracht als referentie worden duidelijk gespecificeerd in de opdrachtdocumenten. De aanbesteder houdt daarbij maximaal rekening met de (economische) belangen van de inschrijvers.
6. Zorg er altijd voor dat er in de opdrachtdocumenten duidelijkheid wordt geschept over de intellectuele eigendomsrechten (prijsbestanddelen, overdracht, licenties, ...). Vermijd het gebruik van stijlformules en algemeenheden.

6. Principe 6 – De verdeling in percelen

6.1. Doelstelling

Een maximale en kmo-vriendelijke toepassing van het verdelen van overheidsopdrachten in percelen nastreven opdat overheidsopdrachten toegankelijker worden voor kmo's, én telkens de mogelijkheid overwegen om, wanneer mogelijk, het aantal toegekende percelen aan een inschrijver te beperken. In situaties waar een verdeling in percelen niet of minder opportuun is, zoveel als mogelijk alternatieve oplossingen in het achterhoofd houden en nastreven.

6.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

De regelgeving, zie artikel 58 van de [wet Overheidsopdrachten](#) en artikels 49-50 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), voorziet een reeks bepalingen die het mogelijk maken om een opdracht op te delen in percelen en in voorkomend geval de verschillende percelen toe te wijzen aan een of meerdere ondernemers. In dat geval bepaalt de aanbestedende overheid daarvan de aard, de omvang, het voorwerp, de verdeling en de kenmerken in de opdrachtdocumenten.

Het betreft dus een onderverdeling van een opdracht waarbij elk deel of perceel apart kan worden gegund, met het oog op een gescheiden uitvoering. De uitvoering van elk perceel wordt als een afzonderlijke opdracht beschouwd, mede om te voorkomen dat in geval van gunning aan dezelfde ondernemers de termijnen en berekening van eventuele boetes zouden worden samengebracht.

Voor de opdrachten van leveringen, diensten en werken, waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of hoger is dan de herzienbare drempel voor de Europese bekendmaking zoals die van toepassing is voor de door de federale aanbestedende overheden geplaatste overheidsopdrachten voor leveringen en diensten, is de aanbesteder verplicht de verdeling in percelen telkens te overwegen. Wanneer besloten wordt om niet in percelen op te delen, worden de voornaamste redenen daarvoor vermeld in de opdrachtdocumenten of in het administratieve dossier.

De aanbestedende overheid kan ook onder meer:

- bepalen of offertes mogen worden ingediend voor een, meer of alle percelen;
- bepalen dat indien er offertes mogen worden ingediend voor meer of alle percelen, het aantal aan één inschrijver te gunnen percelen beperkt wordt;
- bepalen om, in geval van een verdeling in percelen, er slechts enkele te gunnen en eventueel te besluiten de andere op te nemen in één of meer nieuwe opdrachten, desnoods volgens een andere procedure;
- bepalen om de eis van een verplichte minimumjaaromzet voor ondernemers vast te stellen ten aanzien van groepen van percelen in plaats van elk afzonderlijk perceel.

Tot slot is een specifieke regeling uitgewerkt om, voor opdrachten die de Europese publicatiedrempels bereiken, de percelen ervan toch enkel te onderwerpen aan de Belgische bekendmaking mits die percelen bepaalde drempels niet overschrijden. Een dergelijke bepaling maakt het dus mogelijk die percelen met een beperkte waarde enkel op nationaal niveau bekend te maken, daar die immers vooral interessant zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen³.

6.3. Toelichting

6.3.1. Algemeen

De hierboven vermelde bepalingen zijn erop gericht om onder andere de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten te faciliteren en de concurrentie te stimuleren. Zo worden de aanbesteders er meer bepaald toe aangezet om opdrachten in percelen te verdelen, in het bijzonder de opdrachten van grotere omvang (gelijk aan of hoger dan de voornoemde Europese drempel). Hoewel de wetgever geen verplichting voorziet om te verdelen in percelen, moeten aanbesteders

³ Zie artikel 12 in het Verslag aan de Koning van het [koninklijk besluit Plaatsing](#) voor een uitgewerkt voorbeeld.

nagaan of een opdeling zinvol is. Indien bij opdrachten boven die Europese drempel voor leveringen en diensten niet wordt gekozen voor een opdeling in percelen, moeten de voornaamste redenen in de opdrachtdocumenten of in het administratieve dossier worden vermeld.

Die redenen moeten relevant zijn, bijvoorbeeld omdat volgens de aanbesteder de verdeling in percelen de mededinging dreigt te beperken, of omdat de uitvoering van de opdracht technisch uitzonderlijk moeilijk en duur dreigt te worden, of omdat de noodzaak tot coördinatie tussen de verschillende opdrachtnemers voor de percelen de goede uitvoering ernstig dreigt te ondermijnen. **Die voorbeelden mogen evenwel niet in de opdrachtdocumenten als standaardclausules worden opgenomen; de redenen moeten immers steunen op feitelijke elementen van toepassing op de betrokken opdracht.**

Voor opdrachten beneden die Europese bekendmakingsdrempel kan eveneens worden overwogen en beslist om de opdracht op te delen in percelen. Evenwel moet hierbij rekening worden gehouden met mogelijke contraproductieve neveneffecten die een dergelijke opdeling zou kunnen teweegbrengen, met name disproportionele administratieve lasten en kosten voor zowel aanbesteder als ondernemer.

Via de richtlijnen en instructies van dit charter wordt van de aanbesteder vereist dat de verdeling in percelen als leidend principe gehanteerd wordt en dat zowel voor opdrachten boven als onder die Europese drempel. Met andere woorden: de aanbesteder moet zowel boven als onder die Europese drempel een verdeling in percelen overwegen, inclusief motivatie. Het reflecteren over een verdeling in percelen moet de standaard worden voor de aanbesteder, een basisreflex als het ware.

Daarnaast mag de aanbesteder zich niet beperken tot het opgeven van de voornaamste redenen bij een niet-verdeling in percelen, maar **moeten de feitelijke redenen vermeld worden**, en dat bij voorkeur in de opdrachtdocumenten.

Bovendien wordt via dit charter een nieuwe, bijkomende motiveringsplicht ingevoerd voor de aanbesteder. Namelijk; wanneer een adviesaanvraag aan de Inspectie van Financiën (IF) vereist is, zie artikel 19 van het [koninklijk besluit](#) van 20 mei 2022 betreffende de administratieve, begrotings- en beheerscontrole, en de eigen interne richtlijnen die mogelijks verder gaan, **dan motiveert de aanbesteder in dit advies waarom er al dan niet verdeeld is in percelen.** Die motivatie omvat de feitelijke redenen van toepassing op de desbetreffende opdracht over waarom er al dan niet verdeeld is in percelen. De motiveringsplicht geldt voor alle opdrachten die een adviesaanvraag aan de IF vereisen.

De aanbesteder wordt eraan herinnerd dat het kiezen van een bepaalde methode voor de berekening van de geraamde waarde van een opdracht, of het opsplitsen van opdrachten⁴, om zich aan bepaalde regels te onttrekken, bijvoorbeeld de bekendmakingsregels (artikel 7, §3 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#)), verboden is. Dat verbod is vanzelfsprekend eveneens van toepassing op bovenstaande instructies voor “de verdeling in percelen als leidend principe” en de motiveringsplicht.

6.3.2. Hoe verdelen in percelen?

Bij het nagaan of een verdeling in percelen opportuun is, is een goede marktverkenning cruciaal. Voor meer informatie over het verkennen van de markt en hoe dat op een correcte manier verloopt, zie punt 2.3.2.

De verdeling in percelen kan zowel op kwantitatieve basis gebeuren, zodat de omvang van de afzonderlijke delen van de opdracht beter afgestemd wordt op de capaciteit van de kmo's, als op kwalitatieve basis - naargelang de vereiste vakkennis of specialisatie. Dat laatste heeft tot gevolg dat de verschillende delen van de opdracht inhoudelijk beter toegespitst worden op de specialisaties in de kmo's of op de verschillende vervolgfasen van het project.

Die manier van werken gaat ook in tegen de praktijk van “geïntegreerde teams”. Daarbij gaat het om overheidsopdrachten die op meerdere types diensten slaan in eenzelfde opdracht, maar waar van de inschrijver gevraagd wordt om die specialisaties samen te brengen in een geïntegreerd

⁴ Tenzij objectieve redenen dat rechtvaardigen.

team. Enerzijds kan een dergelijk aanpak positief zijn voor onder meer een efficiënte uitvoering van de opdracht. Anderzijds kan een dergelijke aanpak een belemmering betekenen voor de kleinere onderneming voor wie het moeilijk(er) is om die diverse specialisaties samen te brengen.

Ook tal van andere aspecten, zoals het geografische (bijvoorbeeld de provincies, maar ook een andere of kleinere territoriale indeling is mogelijk), kunnen worden meegenomen. Verderop worden enkele voorbeelden gegeven.

Uit de ervaring van de afgelopen jaren bij zowel aanbestede als onderneming is naar voren gekomen dat een loutere opdeling in percelen bij opdrachten van grote omvang, bijvoorbeeld bij grote gezamenlijke aankopen, soms resulteert in percelen die nog steeds (veel) te groot zijn voor een kmo. **Een aanbestede moet dus meer doen dan een opdracht opdelen, het resultaat van die opdeling moet geëvalueerd en indien nodig aangepast en verbeterd worden.**

Hierbij aansluitend moet de aanbestede er eveneens over waken dat individuele percelen economisch leefbaar zijn. Zo werd in de praktijk al vastgesteld dat voor bepaalde producten en diensten een te lokale invulling van de verdeling in percelen economisch niet rendabel was, zelfs niet voor lokale/regionale bedrijven. Opnieuw blijkt een goede marktverkenning cruciaal.

Het is belangrijk dat elk perceel afzonderlijk omschreven wordt, als het ware als een afzonderlijke overheidsopdracht. Dat moet tot een hogere transparantie en verduidelijking van de opdracht leiden, waardoor inschrijvers met meer kennis van zaken voor één of meerdere percelen, daarvoor een offerte kunnen indienen.

6.3.3. Bijkomende bepalingen

De bepaling die toelaat om te opteren voor een beperking van het aantal percelen waarvoor een inschrijver een offerte mag indienen, is aan geen inhoudelijke of vormvoorwaarden onderhevig. Evenwel moet in de aankondiging van een opdracht worden vermeld of offertes mogen worden ingediend voor een, meer of alle percelen. Daarmee werd afgestapt van de vroegere regeling waarbij de inschrijver naar eigen keuze een offerte mocht indienen voor een of meerdere percelen.

Een beperking van het aantal percelen waarvoor een inschrijver een offerte mag indienen, kan ingegeven zijn door het willen veiligstellen van de concurrentie of van de betrouwbaarheid van de levering, maar ook om de toegang van kmo's te vergemakkelijken.

Vanuit het standpunt van de opdrachtnemer lijkt het evenwel aangewezen om, wanneer mogelijk, het eerder aan de ondernemingen over te laten om te beslissen voor welke en hoeveel percelen ze inschrijven. Zij zijn immers het beste geplaatst om daarover te oordelen op basis van hun expertise en beschikbare middelen. Bovendien is het af te raden de inschrijvers te verplichten om in te tekenen op alle percelen: dat kan immers een belemmering vormen voor de toegang van kleinere ondernemingen tot de opdracht. Het is aangewezen om een dergelijke niet-verplichting duidelijk te vermelden in de opdrachtdocumenten. Tegelijk bestaat voor de aanbestede het risico dat ondernemingen zich concentreren op de in hun ogen meest aantrekkelijke percelen en dat er voor een aantal andere percelen geen offertes ontvangen worden. Dit laatste kan ook betekenen dat bepaalde percelen gewoonweg niet rendabel zijn en dat er dus iets schort aan de verdeling.

Daarnaast mag de aanbestedende overheid, zelfs als er offertes mogen worden ingediend voor meer of alle percelen, het aantal aan één inschrijver te gunnen percelen beperken, mits het maximaal aantal percelen per inschrijver in de aankondiging van een opdracht is aangegeven.

In dat geval moeten de objectieve en niet-discriminerende criteria of regels in de opdrachtdocumenten vermeld worden die zullen worden toegepast om te bepalen welke percelen zullen worden gegund, als de toepassing van de gunningscriteria zou leiden tot de gunning van meer percelen dan het maximaal aantal aan eenzelfde inschrijver. De inschrijver zou bijvoorbeeld kunnen worden gevraagd om zijn orde van voorkeur aan te geven waarin hij de verschillende percelen toegewezen zou willen zien. Een andere mogelijkheid bestaat erin via lottrekking op te treden, meer bepaald in het geval waarin de hierboven vermelde werkwijze, of een andere, niet zou toelaten om de percelen toe te wijzen.

Bovenstaande mogelijkheid, expliciet toegestaan door de regelgeving, is een van de belangrijkste hefboomen voor een aanbestede om de diversiteit onder de opdrachtnemers te stimuleren en te voorkomen dat, ondanks een verdeling in percelen, alle percelen bij dezelfde inschrijver belanden – dat weliswaar op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria of regels. [Het charter](#)

vraagt dan ook van de aanbesteder dat het beperken van het aantal aan één inschrijver te gunnen percelen, tenzij in uitzonderlijke gevallen, wanneer mogelijk wordt toegepast.

Twee nuances:

1. de aanbesteder waakt erover, via bijvoorbeeld een marktverkenning, dat de markt voldoende matuur is om de nodige mededinging (voldoende offertes voor de percelen) te verzekeren.
2. het maximumaantal percelen per inschrijver hoeft vanzelfsprekend niet automatisch één te zijn en moet opdracht per opdracht overwogen worden. Zo kan het bij sommige opdrachten aangewezen zijn om bijvoorbeeld een maximumaantal van drie of vier vast te leggen.

Het is daarbij eveneens aangewezen om, na de uitvoering van de opdracht, het resultaat van het gekozen maximumaantal percelen te evalueren en er de nodige lessen uit te trekken.

Aanvullend voorziet de wetgever de mogelijkheid voor de inschrijver om in zijn offertes voor meerdere percelen samen prijskortingen of verbeteringsvoorstellen aan te bieden, voor het geval deze percelen hem zouden worden gegund en voor zover de opdrachtdocumenten het niet verbieden. In dat geval wordt de economisch meest voordelige offerte bepaald rekening houdende met de prijsverminderingen of verbeteringsvoorstellen voor bepaalde gegroepeerde percelen en met het economisch meest voordelige geheel van alle percelen.

Ervaring leert dat het vaak de grotere spelers zijn die hierop kunnen inspelen, wat dus een contraproductief effect kan veroorzaken voor de toegang van kmo's. **Aanbesteders moeten dus goed reflecteren over de potentiële gevolgen van een dergelijke bepaling**, zeker bij een gunning (voornamelijk) op basis van prijs.

Probeer tot slot de selectiecriteria in de mate van het mogelijke tot een minimum te beperken: voor de kwalitatieve selectie geldt het minimale niveau dat vereist is voor elk perceel afzonderlijk. Concreet betekent dit dat er per perceel een minimaal niveau bepaald kan worden, waardoor die niveaus automatisch meer behapbaar zouden moeten worden voor een kleine onderneming. Dat geldt dus ook voor de eisen over economische en financiële draagkracht (jaarrekeningen, omzet, verzekeringen, ...), waar kmo's niet altijd even eenvoudig aan kunnen voldoen.

De aanbesteder kan de eis van een verplichte minimumjaaromzet echter wel vaststellen ten aanzien van groepen van percelen, ingeval de inschrijver verschillende percelen gegund krijgt die tegelijkertijd moeten worden uitgevoerd. Een andere optie is om dergelijke criteria helemaal niet op te leggen; zie principe 8 voor meer informatie daarover en meer in het algemeen over het gebruik van proportionele selectiecriteria.

6.3.4. Samenvatting en alternatieven

Volgende tabel vat de voornaamste voor- en nadelen van een verdeling in percelen samen:

Tabel 2. De verdeling in percelen: voor- en nadelen

Voordelen	Nadelen
Op maat (passende aanbestedingsprocedures)	Extra administratieve lasten
Verhoogde concurrentie en meer diversiteit onder de opdrachtnemers	Uitvoering vraagt meer coördinatie
Betere kwaliteitscontrole	Risico op het verwateren van de verantwoordelijkheden
Potentieel versnelde uitvoering	Risico dat enkel voor "aantrekkelijke" percelen offertes ingediend worden
Omvang beter afgestemd op de capaciteit(en) van kmo's	
Beter beheer van budgettaire middelen	
Afhankelijkheid van één leverancier verminderen	

Evolutie naar meer open en (onderling) uitwisselbare oplossingen	
--	--

Samenvattend stelt het charter dat de verdeling in percelen bij elke opdracht sterk overwogen moet worden, rekening houdend met de aard en de complexiteit van de opdracht, maar ook met mogelijke neveneffecten. **Het is immers zo dat een verdeling in percelen niet per se zaligmakend is en er nog andere alternatieven zijn om de toegang van kmo's te stimuleren.**

Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om te voorzien in kleinere, afzonderlijke opdrachten in plaats van grote, allesomvattende opdrachten met verschillende percelen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een opdracht voor catering, waar een afzonderlijke opdracht kan worden voorzien voor elke productcategorie (vlees, vis, groenten, zuivelproducten, ...).

Daarnaast kan er, vanuit de gedeelde doelstelling “de toegang van lokale kmo's stimuleren”, verwezen worden naar de “voorbehouden opdrachten” in de regelgeving overheidsopdrachten.

Artikel 15 van de [wet Overheidsopdrachten](#) laat aanbesteders toe om de toegang tot de plaatsingsprocedure voor te behouden aan sociale werkplaatsen en aan ondernemers die de maatschappelijke en professionele integratie van gehandicapten of kansarmen tot doel hebben. Daarnaast biedt dit artikel de mogelijkheid om (een deel van) de uitvoering van de overheidsopdracht voor te behouden in het kader van programma's voor beschermde arbeid.

Het is immers mogelijk dat dergelijke werkplaatsen of ondernemingen er bij normale mededingingsvoorwaarden niet in slagen om opdrachten toegewezen te krijgen. Vandaar dan ook dat in de betrokken bepaling over het voorbehouden van opdrachten werd voorzien. Het voorgaande belet niet dat de in dit kader geplaatste opdrachten nog steeds moeten voldoen aan de algemene voorschriften en beginselen van de reglementering overheidsopdrachten.

Minstens dertig procent van de werknemers van deze werkplaatsen, ondernemingen of programma's moeten gehandicapte of kansarme werknemers zijn.

Artikel 38 van de [wet Overheidsopdrachten](#) laat toe om bij voorbehouden opdrachten steeds gebruik te maken van de mededingingsprocedure met onderhandeling indien de geraamde waarde van de opdracht de Europese drempel niet bereikt. Zie punt 3.3.2 voor meer informatie over die procedure.

Ook opdrachten met percelen kunnen (deels) voorbehouden opdrachten zijn.

Door van die mogelijkheid gebruik te maken, kunnen aanbesteders overheidsopdrachten gebruiken om sociale inclusie en duurzame werkgelegenheid te stimuleren. In de praktijk gaat het hier ook meestal om lokale kmo's.

Artikel 91 van de [wet Overheidsopdrachten](#) bepaalt tot slot dat de aanbesteder overheidsopdrachten voor bepaalde diensten – met name voor gezondheid, het sociale en cultuur – ook kan voorbehouden voor bepaalde organisaties. In de aankondiging van een opdracht of de vooraankondiging moet naar dit artikel worden verwezen.

6.4. Richtlijnen en instructies

1. **De opdeling van een opdracht in percelen geldt als een leidend principe en dat zowel voor opdrachten boven als onder de voornoemde Europese drempel:** aanbesteders moeten die verdeling dus zowel boven als onder die drempel altijd overwegen, inclusief motivatie, en maximaal toepassen. Ga hierbij evenwel oordeelkundig te werk via onder meer een grondige verkenning van de markt en overweeg systematisch alternatieven en bijkomende mogelijkheden, zoals de mogelijkheden voor voorbehouden opdrachten. Wanneer besloten wordt niet te verdelen in percelen, vermeld dan de feitelijke redenen in, bij voorkeur, de opdrachtdocumenten.
2. **Leef de via dit charter ingevoerde bijkomende motiveringsplicht bij de IF na:** wanneer een adviesaanvraag aan de IF vereist is, dan motiveert de aanbesteder in dit advies waarom er al dan niet verdeeld is in percelen. Die motivatie omvat de feitelijke redenen van toepassing op de desbetreffende opdracht over waarom er al dan niet verdeeld is in percelen. De motiveringsplicht geldt voor alle opdrachten die een adviesaanvraag aan de IF vereisen.

3. Evalueer, na een eerste oefening tot verdelen in percelen, het resultaat. Ga na of dat resultaat effectief is of bijvoorbeeld nog altijd resulteert in voor kmo's te grote percelen. Waak er tegelijk ook over dat de individuele percelen economisch rendabel zijn. Pas indien nodig het resultaat aan om het behalen van bepaalde doelstellingen te verzekeren, zoals de toegang van kmo's tot de desbetreffende opdracht garanderen.
4. Verplicht, tenzij in uitzonderlijke gevallen, ondernemingen niet om in te tekenen op alle percelen. Vermeld, bij een dergelijke verdeling in percelen, expliciet in de opdrachtdocumenten – bij voorkeur het bestek – dat het dan ook niet verplicht is om in te schrijven op alle percelen.
5. In geval van opdeling in percelen, overweeg het nut om het indienen van offertes per inschrijver te beperken tot een of meerdere percelen. Wees hierbij aandachtig voor de potentieel negatieve gevolgen voor de mededinging.
6. **Overweeg systematisch om het aantal aan één inschrijver te gunnen percelen te beperken.** Pas die optie wanneer mogelijk toe, tenzij in uitzonderlijke gevallen, en vermeld het maximaal aantal percelen dat per inschrijver kan worden toegewezen in de aankondiging van de opdracht. Waak erover dat de markt voldoende matuur is om de nodige mededinging te verzekeren en bepaal het maximaal aantal (1, 2, 4...) in functie van de eigenlijke opdracht.
7. Bij opdrachten verdeeld in percelen, bepaal apart voor elk perceel het minimale niveau dat vereist is voor de kwalitatieve selectie. Dat resulteert in op maat gemaakte selectiecriteria voor elk perceel, en – indien toegestaan in de opdrachtdocumenten – voor de combinatie van meerdere percelen. Houd de selectiecriteria tot het minimum beperkt: overweeg bijvoorbeeld om geen criteria op te leggen voor economische en financiële draagkracht tenzij echt nodig.
8. Ga na of het toelaten van prijskortingen of verbeteringsvoorstellen, in het geval dat meerdere percelen aan dezelfde inschrijver worden gegund, geen negatieve impact heeft op de concurrentiekracht van kleinere ondernemingsgroottes en de mededinging.

6.5. Voorbeelden

6.5.1. De verdeling in percelen – te vermijden

Een opdracht over de confectie van bepaalde beroepskledij werd uitgeschreven waarbij gewerkt werd met een bestelplatform waar ook andere overheidsdiensten of -bedrijven konden aansluiten. De opdracht was **niet opgedeeld in percelen** met als motivatie dat er in feite geen wezenlijk verschil is tussen de verschillende confectiemethoden (geweven, gebreid, ...). Dat is echter geen juiste argumentatie vanuit technisch oogpunt. Het is immers zo dat kmo's doorgaans slechts in een of enkele segmenten gespecialiseerd zijn (ofwel gebreid ofwel geweven ofwel...) vermits voor de verschillende segmenten totaal verschillende machines nodig zijn, met als gevolg dat de kans groot is dat enkel de grote spelers of multinationals de opdracht gegund krijgen.

Daarnaast waren de eisen voor financiële draagkracht en technische bekwaamheid zodanig opgesteld dat kmo's hier (bijna) niet aan kunnen voldoen: een paar tientallen miljoenen euro's omzet, aangevuld met een handvol referenties van serieuze omzet in de laatste drie jaar. Bovendien, aangezien ook andere diensten zich hierbij zouden kunnen aansluiten, werd deze opdracht al helemaal te omvangrijk om als kmo te kunnen participeren. Ook werd door de clustering de marktwerking beperkt.

Om hieraan tegemoet te komen kan de aanbestedende overheid onder meer

1. de markt verkennen om na te gaan hoe de markt(segmenten) en de relevante ondernemingen georganiseerd zijn,
2. de opdracht in percelen verdelen, onder meer afhankelijk van de confectiemethode,
3. overwegen om de selectiecriteria over financiële draagkracht te versoepelen of niet toe te passen
4. nagaan of het wel nuttig is dat andere diensten zich kunnen aansluiten.

In een andere case werd een opdracht uitgeschreven voor de facilitaire dienstverlening van alle satellietkantoren van een overheidsdienst. Ook hier werd **niet in percelen verdeeld** met als motivatie dat de uit te voeren werken op elke locatie dezelfde zijn. Hier loopt de aanbesteder echter het risico dat landelijke spelers de grootste kans hebben om de opdracht te winnen, terwijl

lokale of regionale kmo's niet over de capaciteit beschikken om in heel het land die facilitaire dienstverlening aan te bieden.

Dat kan eenvoudig worden opgelost door de opdracht op te splitsen in geografisch bepaalde percelen (bijvoorbeeld per provincie of arrondissement) en te bepalen dat niet alle percelen aan één inschrijver kunnen worden gegund. Bovendien zijn het vaak de grotere spelers die alle aspecten over facilitaire dienstverlening aanbieden. Het kan daarom zinvol zijn om de opdracht ook op te splitsen in kwalitatieve of inhoudelijke segmenten (periodieke schoonmaak, ophalen van gescheiden afval, ramen wassen...).

6.5.2. De verdeling in percelen – aanbevolen

Afsluiten doen we met een voorbeeld waar de aanbesteder het verdelen van percelen heeft toegepast volgens de regels van de kunst. Het betreft een grootschalig project waarbij de aanbesteder wil overstappen naar een open, modulair softwareplatform voor verkeerscentra van de volgende generatie. Het doel was om niet langer afhankelijk te zijn van één leverancier en de weg voor kmo's vrij te maken om nieuwe innovatieve (modulaire) diensten aan te bieden.

Er werden twee parallelle aanbestedingsprocedures gelanceerd: een opdracht om het softwareplatform te ontwikkelen met één perceel (inclusief onderhoud) en een opdracht om innovatieve (verkeers-)modules te ontwikkelen die aan het platform gelinkt kunnen worden. Om te zorgen voor voldoende concurrentie en om de interoperabiliteit tussen de verschillende modules te verzekeren, werd die opdracht wel opgesplitst in percelen: netwerkbeheer, verkeersmonitoring, ongevalanalyse, intelligente vervoerssystemen/slimme voertuigen en voorspellingen op basis van artificiële intelligentie.

Bij de eerste opdracht was sprake van gezonde concurrentie tussen bestaande grote leveranciers; opdelen in percelen had hier weinig zin en het is zelfs aangewezen om de ontwikkeling en het onderhoud van IT-oplossingen niet zomaar te splitsen. Aan de tweede opdracht namen meer kmo's deel, waaronder kmo's die voorheen niet actief waren in het domein van verkeersbeheer. Voorts werd berekend dat deze aanpak op basis van een open modulaire structuur een kostenbesparing van 20 % opleverde.

7. Principe 7 – Het gebruik van varianten

7.1. Doelstelling

Bij het uitschrijven van de vraagspecificaties de opportuniteit om varianten mogelijk te maken, onderzoeken en waar mogelijk toe te passen op een toegankelijke manier, en gunningscriteria vastleggen die toepasbaar zijn op zowel de basisofferte als op de varianten. Dat om ondernemingen de kans te bieden alternatieve, vaak innovatieve, oplossingen voor te stellen en zo de kwaliteit van, de mededinging bij en de toegang tot overheidsopdrachten te versterken.

7.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

Een variëteit is een alternatieve ontwerp- of uitvoeringswijze die hetzij op vraag van de aanbesteder, hetzij op initiatief van de inschrijver wordt ingediend. Het spreekt voor zich dat varianten onlosmakelijk verbonden (moeten) zijn met het voorwerp van de opdracht.

7.2.1. Vereiste en toegestane varianten

Een voorbeeld: een overheidsopdracht voor het uitvoeren van face-to-face enquêtes waarbij de aanbesteder twee methoden voor het invoeren van de antwoorden enerzijds vereist of anderzijds toelaat, namelijk op een papieren drager (de basisoplossing) en/of op een digitale drager (de vereiste of toegestane variant).

Er wordt in bovenstaand voorbeeld en in artikel 56 van de [wet Overheidsopdrachten](#) dus een expliciet onderscheid gemaakt tussen de vereiste en toegestane variëteit. Eerst en vooral moet in de aankondiging van de opdracht of, in geval van onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande

bekendmaking, in de opdrachtdocumenten worden vermeld of varianten zijn toegestaan dan wel vereist. Zonder een dergelijke vermelding zijn immers geen varianten toegelaten.

Daarnaast moeten voor zowel de vereiste als de toegestane varianten minimumeisen worden opgenomen in de opdrachtdocumenten, en ook de specifieke eisen met betrekking tot hoe zij moeten worden ingediend. De opdrachtdocumenten kunnen eveneens vermelden of varianten slechts kunnen worden ingediend wanneer ook een basisofferte is ingediend.

De gunningscriteria moeten garanderen dat ze kunnen worden toegepast op de vereiste en toegestane varianten die aan de minimumvoorschriften voldoen en op de basisofferte, waarbij dan de economisch meest voordelige offerte wordt bepaald op grond van één enkele rangschikking van de basisoffertes én de variantenoffertes.

7.2.2. Vrije varianten

Evenwel, voor de opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan de drempels voor de Europese bekendmaking, kunnen de inschrijvers – behoudens andersluidend bepaling in de opdrachtdocumenten – ook varianten indienen zonder vermelding dat zij toegestaan zijn in de aankondiging van een opdracht of in de opdrachtdocumenten. Die varianten worden vrije varianten genoemd. Voor de vrije varianten geldt de verplichting tot het vermelden van minimumeisen en specifieke eisen met betrekking tot hoe zij moeten worden ingediend, niet.

Indien vrije varianten mogen worden voorgesteld, bepaalt de aanbesteder welke vrije varianten ze niet in aanmerking neemt. Indien de vrije variante(n) in aanmerking word(t)(en) genomen, wordt de economisch meest voordelige offerte bepaald op grond van één enkele rangschikking van de basisoffertes en de variantenoffertes.

7.3. Toelichting

In het algemeen kan **het gebruik van varianten als nuttiger beschouwd worden bij de gunningsprocedures zonder mogelijkheid tot onderhandeling**. Aangezien de aanbesteder voor de andere procedures over de mogelijkheid beschikt om te onderhandelen over de offerte, is de meerwaarde van varianten in die gevallen eerder beperkt. Toch worden varianten in de praktijk vaak slechts in beperkte mate gebruikt of toegestaan, onderhandelingen of niet.

Uitzondering: aangezien bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking onder de Europese drempels ook over de minimumeisen mag worden onderhandeld (zie artikel 42, §2 van de [wet Overheidsopdrachten](#) en tenzij anders bepaald in de opdrachtdocumenten), iets dat bij de andere onderhandelingsprocedures niet mag, kan het bij een dergelijke procedure net wel interessant zijn om gebruik te maken van varianten om zo aan de slag te gaan met de minimumeisen – bijvoorbeeld in heel een gespecialiseerde context.

Bij twijfel over het gebruik van varianten is het aangewezen om de markt te verkennen om zo de eigen kennis af te toetsen aan de marktrealiteit, bijvoorbeeld via een voorafgaande marktconsultatie. Zie punt 2.3.2 voor meer informatie over het correct verkennen van de markt in het kader van overheidsopdrachten.

De wijzigingen die varianten aanbrengen aan de basisoplossing kunnen verschillende vormen aannemen. We focussen in dit charter op twee van de meest relevante en voorkomende types.

- Technische varianten: zij omvatten een wijziging van de technische specificaties omschreven in de basisoplossing. Ze kunnen een effectieve hefboom zijn om meer innovatieve oplossingen aan te trekken die de uitvoering en het resultaat van de opdracht verbeteren. Bovendien stimuleren ze de toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor opkomende spelers, in dit geval innovatieve kmo's. De wijzigingen die technische varianten aanbrengen, kunnen onder meer betrekking hebben op:
 - een ander ontwerp of technische oplossing dan omschreven in de basisoplossing, zoals bijvoorbeeld het gebruik van andere materialen dan diegene voorgesteld in de basisoplossing, maar die identieke of hogere technische prestatieniveaus bieden;
 - verschillende uitvoeringswijzen, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van de opdracht 's nachts om zo de doorlooptijd in te korten en overlast te beperken, terwijl de basisoplossing voorziet in een uitvoering overdag.

- Milieu- of sociale varianten: die varianten zijn dan weer een interessant en effectief instrument om het aspect duurzaamheid bij een opdracht te bevorderen en kunnen zinvol zijn wanneer:
 - de aanbesteder niet in staat is om de technische eisen die verband houden met de milieu- of sociale overwegingen zelf te omschrijven, bijvoorbeeld bij schoonmaakcontracten waarbij sociale varianten ingediend kunnen worden die de arbeidsomstandigheden van het personeel zichtbaar verbeteren;
 - de aanbesteder het mogelijk wil maken om efficiëntere of innovatievere oplossingen voor te stellen, bijvoorbeeld bij een opdracht voor grondwerken kan een variant worden toegestaan die in een betere verwerking en/of recyclage van het booraafval voorziet.

Logischerwijs mag de reikwijdte van de wijzigingen in geen geval het voorwerp van de opdracht of de initiële voorwaarden van de oproep tot mededinging wezenlijk wijzigen. Bij plaatsingsprocedures voor opdrachten voor leveringen of diensten mag de aanbesteder een variatie niet afwijzen uitsluitend omdat die, mocht deze variatie worden gekozen, tot een opdracht voor diensten in plaats van een opdracht voor leveringen, dan wel omgekeerd, zou leiden.

De vrije varianten bieden de mogelijkheid aan ondernemingen om, naast de basisofferte, alternatieve oplossingen voor te stellen, waarvan de aanbesteder misschien geen weet heeft. De aanbesteder kan dan vooralsnog de vrije variatie al dan niet in aanmerking nemen bij de keuze van de economisch meest voordelige offerte. **Het niet verbieden van vrije varianten is met andere woorden aangewezen.**

Indien de aanbesteder vrije varianten toch expliciet in de opdrachtdocumenten zou verbieden, is het evenwel niet aangewezen om het niet naleven van dit verbod te sanctioneren met de nietigheid van de offerte. In dat geval zou de aanbesteder immers ook niet met de basisofferte rekening mogen houden, wat op zijn beurt nadelig kan zijn in het kader van de mededinging en economische doeltreffendheid.

Bij de vereiste en toegestane varianten moeten de aanbesteders onder meer volgende aspecten in acht nemen:

- de opdrachtdocumenten vermelden of varianten slechts kunnen worden ingediend wanneer ook een basisofferte is ingediend. **De aanbesteder moet rekening houden met het feit dat het vereisen van een basisofferte middelen vraagt van de onderneming**, middelen die niet besteed kunnen worden aan het formuleren van een potentieel interessante variatie. Dat geldt nog meer voor de kleinere ondernemingen die sowieso beperkter zijn in hun beschikbare middelen.
- de minimeisen aan dewelke de varianten moeten voldoen, moeten in de opdrachtdocumenten worden vermeld. Dat kan op verschillende manieren:
 - het expliciet vermelden van de delen van het technische bestek die niet kunnen worden gewijzigd, dewelke dan gelden als de minimeisen;
 - de contractuele bepalingen identificeren die het voorwerp kunnen uitmaken van een variatie; de niet-genoemde bepalingen vormen dan de minimeisen;
 - het bepalen van de minimeisen op basis van functionele eisen, bijvoorbeeld in het kader van de aankoop van kantoormeubilair kunnen inschrijvers andere soorten materialen aanbieden die aan bepaalde kenmerken voldoen (bijvoorbeeld de paneeldichtheid uitgedrukt in kg/m³). Deze werkwijze is bijzonder geschikt voor technische varianten en laat ook de inschrijvers voldoende ruimte om innovatieve oplossingen voor te stellen;
 - de verwachte variatie zelf nauwkeurig definiëren, bijvoorbeeld in het kader van face-to-face enquêtes bepalen dat de vereiste variatie een digitale drager betreft voor het invoeren van de antwoorden.

Opmerking: vermijd een té uitgebreid pakket aan minimum- of specifieke eisen. Het gaat hier immers om varianten waarbij het vaak de bedoeling is dat ze net verrassend en innovatief uit de hoek komen en leiden tot betere prestaties. **In het kader van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten en de toegang van ondernemingen meer in het algemeen, lijkt de derde optie, namelijk op basis van functionele eisen werken, diegene die het vaakst toepasbaar zal zijn en het meeste potentieel biedt, zowel voor aanbesteder als onderneming.**

Voor de **gunningscriteria** is het belangrijk om *die* essentiële kenmerken te identificeren die waarschijnlijk zullen verschillen van de ene offerte tot de andere offerte. Die kenmerken, waarop

dus waarschijnlijk het verschil zal worden gemaakt tussen ondernemingen (en hun offertes), zijn van groot belang voor het bepalen (kiezen) van de gunningscriteria en het correct kunnen beoordelen van de diverse offertes.

- Formuleer dan ook, indien relevant, de nodige subgunningscriteria. Wanneer bijvoorbeeld een variatie over de manier van uitvoering van een opdracht vereist of toegestaan is, kan de voorkeur gegeven worden aan (sub)criteria over leveringstijden, uitvoeringstermijnen, dienst na verkoop, het innovatieve karakter van de voorgestelde oplossing, kwaliteit van het personeel... Ook kan een variatie er bijvoorbeeld op gericht zijn om meer sociale of ecologische overwegingen te integreren en dan zouden criteria die verband houden met die thema's in het leven geroepen kunnen worden, op voorwaarde natuurlijk dat ze verband houden met het voorwerp van de opdracht of de uitvoering ervan.
- De gekozen (sub)gunningscriteria moeten in ieder geval kunnen worden toegepast op de vereiste en toegestane varianten die aan de minimumvoorschriften voldoen én op de basisofferte. Het is belangrijk dat de aanbesteder gelijktijdig met de keuze van (sub)criteria volgende denkoefening maakt: welke beoordelingsschalen of andere benchmarktechnieken moeten worden voorzien opdat de evaluatie van alle oplossingen (basis en varianten) mogelijk wordt? In het voorbeeld over de aankoop van kantoormeubilair kan die beoordeling als volgt verlopen:

Criterium "kwaliteit van het materiaal"		
Subgunningscriteria	Minimumeis	Beoordelingsschaal
Paneeldichtheid (kg/m ³) 10 punten	$\geq 600 \text{ kg/m}^3$	$= 600 \text{ kg/m}^3$: 1 punten (basisofferte) $> 600 \text{ kg/m}^3$ en $\leq \text{XXX kg/m}^3$: 4 punten $> \text{XXX kg/m}^3$ en $\leq \text{XXX kg/m}^3$: 7 punten $> \text{XXX kg/m}^3$: 10 punten

Om ondernemingen de kans te bieden om (naast de basisofferte ook) alternatieve oplossingen te kunnen aanbieden, moeten dus onder meer volgende mogelijkheden overwogen worden:

- de mogelijkheid om toe te laten enkel een variatie in te dienen (*die dan evenwel moet voldoen aan de minimumeisen*) stelt ondernemingen in staat in te schrijven voor een opdracht waarvoor zij geen antwoord kunnen geven op de basisoplossing, maar toch een alternatieve oplossing voorhanden hebben;
- vereiste variatie(n) (*met opgave van de minimumeisen*) opnemen in combinatie met de vereiste om ook een basisofferte in te dienen, kan concurrentiebeperkend werken in die zin dat ondernemingen mogelijk niet kunnen beantwoorden aan beide gevraagde oplossingen;
- toegestane variatie(n) (*met opgave van de minimumeisen*) opnemen in combinatie met de vereiste om ook een basisofferte te moeten indienen, maakt dat de aanbesteder toch offertes mag verwachten die voldoen aan de basispecificaties, maar biedt ondernemingen ook de kans om oplossingen aan te bieden waarvan de aanbesteder (mogelijk) geen weet heeft en toch efficiënter, goedkoper... zijn. De hoeveelheid te beoordelen offertes zal weliswaar hoger liggen.

De aanbesteders moeten bijgevolg de samenhang tussen de basisoplossing, de mogelijke varianten en de gunningscriteria goed overwegen. Het volledig of gedeeltelijk functioneel specificeren en outputgericht omschrijven van een opdracht biedt een zeer goed alternatief om de inschrijvende ondernemingen de kans te geven hun meest passende oplossing in de (basis)offerte voor te stellen.

Aanbesteders moeten er ook rekening mee houden dat het toestaan of vereisen van meerdere varianten soms onnodig de kosten en inspanningen om een offerte in te dienen, kan verhogen.

7.4. Richtlijnen en instructies

1. Overweeg geval per geval de opportuniteit om toegestane of vereiste varianten te gebruiken en maak de meest geschikte keuze tussen beide types varianten enerzijds, of hinder zo weinig mogelijk het gebruik van vrije varianten anderzijds. Formuleer daarbij zo weinig mogelijk specifieke eisen over hoe de variatie moet worden ingediend, doe dat enkel wanneer echt nodig.

2. Kies, waar mogelijk, voor toegestane varianten in plaats van ze te vereisen en beperk het aantal minimumeisen waaraan de variant moet voldoen. Aangezien het om varianten gaat, is het immers net niet aangewezen om gedetailleerde minimumeisen op te stellen. In het geval van vrije varianten: formuleer bij voorkeur geen minimumeisen, noch specifieke eisen.
3. **Formuleer de vraagspecificaties bij voorkeur functioneel en prestatiegericht**, zodanig dat ze de concurrentie niet belemmeren en de inschrijvers voldoende ruimte laten om hun beste oplossingen aan te bieden.
4. Laat inschrijvers waar mogelijk toe varianten in te dienen zonder basisofferte en opteer ervoor om een onregelmatige toegestane of vrije variante geen substantiële onregelmatigheid te laten veroorzaken voor de basisofferte.
5. Garandeer dat de gekozen gunningscriteria kunnen worden toegepast op de vereiste en toegestane varianten die aan de minimumvoorschriften voldoen, en op de basisoffertes. Hou bij het formuleren van de gunningscriteria rekening met (potentiële) varianten: verken daarvoor de markt voldoende.
6. Overweeg tot slot goed de samenhang tussen de basisoplossing, de mogelijke varianten en de gunningscriteria.

8. Principe 8 – Proportionaliteit bij selectiecriteria, financiële garanties en betalingsmodaliteiten

8.1. Doelstelling

Toegangseisen- en contractvoorwaarden stellen die enerzijds proportioneel en aangepast zijn aan de aard en de omvang van de opdracht, en anderzijds rekening houden met het Belgische kmo-landschap, door:

- bij de vereisten **om voor de gunning in aanmerking te komen** pertinente selectiecriteria van een gepast niveau te kiezen, én bij de keuze van de bewijsmiddelen maximaal rekening te houden met de kosten om die bewijsmiddelen te bekomen;
- bij de **uitvoering** van de opdracht:
 - een gepaste biedvergoeding te voorzien wanneer de wetgeving het vereist, en wanneer de wetgeving het toelaat dat waar opportuun die ook te voorzien;
 - enkel een borgtocht te vragen wanneer de aard van de opdracht dat expliciet verantwoordt en de berekeningswijze van de borgtocht correct toe te passen;
 - de nodige voorschotten toe te kennen;
 - te werken met goed uitgewerkte vorderingsstaten en aangepaste betalingsplannen te voorzien voor langdurige opdrachten;
 - de prijsherzieningsclausules die op basis van de marktverkenning zijn voorzien, correct toe te passen en op basis van de geselecteerde, relevante indexen de nodige herzieningen aan de prijzen door te voeren.

8.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

De toegangseisen- en contractvoorwaarden die de aanbesteders kunnen opleggen aan en vereisen van de ondernemingen hebben onder meer betrekking op:

- enerzijds de vereisten om voor de gunning in aanmerking te komen. Aanvullend op de “proportionele minimumeisen in het technische bestek”, die worden beschreven onder principe 4, wordt voor dit principe de focus gelegd op het “financiële” aspect van de selectiecriteria;
- en anderzijds de (financiële) garanties en voorwaarden bij de uitvoering.

8.2.1. Vereisten om voor de gunning in aanmerking te komen: de selectiecriteria

Artikel 71 van de [wet Overheidsopdrachten](#), aangevuld door artikels 65 en verder van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), stelt dat het selectiecriterium of de selectiecriteria kunnen betrekking hebben op:

1. de geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen; en/of
2. de economische en financiële draagkracht; en/of
3. de technische en beroepsbekwaamheid.

Aangezien de evaluatie van het charter aan het licht bracht dat klachten inzake selectiecriteria voornamelijk handelen over opties 2 en 3, wordt dan ook in dit principe op die twee opties gefocust.

De aanbesteder mag alleen die criteria als voorwaarde voor deelname opleggen aan de kandidaten en inschrijvers. De aanbesteders **beperken deze voorwaarden tot diegene die** kunnen garanderen dat een kandidaat of inschrijver over de noodzakelijke juridische en financiële middelen en de technische bekwaamheden en beroepsbekwaamheden beschikt om de te gunnen opdracht uit te voeren. Alle voorwaarden houden **verband met en staan in verhouding tot** het voorwerp van de opdracht.

Er is een verplichting om **elk selectiecriterium te verbinden aan een gepast niveau**. De Raad van State heeft er herhaaldelijk en op consistente wijze op gewezen dat het gebruik van kwalitatieve selectiecriteria slechts betekenis heeft als die criteria gepaard gaan met een gepast niveau dat moet gehaald worden met het oog op de selectie.

In afwezigheid van een dergelijk niveau zou het immers mogelijk zijn dat ondernemers met een potentieel verschillende draagkracht op identieke en dus discriminatoire wijze behandeld worden. Als de aanbestedende overheid bijvoorbeeld eenvoudigweg vraagt om een lijst over te maken van de werken die in de loop van de laatste vijf jaar uitgevoerd werden, dan zou een aannemer die vijf werken heeft verricht van 10.000 euro op dezelfde wijze worden behandeld als een andere aannemer die er tien heeft gerealiseerd voor 200.000 euro elk.

De aanbesteder **kan beslissen om economische of technische criteria zonder meer achterwege** te laten. De aanbesteder moet echter, wanneer hij ervoor kiest om een criterium of meerdere criteria in verband met economische draagkracht of technische bekwaamheid of de twee types van criteria te gebruiken, ook een **niveau bepalen voor elk** in aanmerking genomen criterium.

Een **ondernemer** kan zich voor een bepaalde opdracht **beroepen op** de economische en financiële **draagkracht** en de technische en beroepsbekwaamheid **van andere entiteiten**. In een dergelijk geval kan de aanbestedende overheid eisen dat de ondernemer en die entiteiten hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de uitvoering van de opdracht, voor zover deze mogelijkheid om hoofdelijke aansprakelijkheid te eisen niet werd uitgesloten in de opdrachtdocumenten.

De aanbesteder kan eisen dat de ondernemers een **minimumjaaronzet** realiseren, met name in het domein waarop de opdracht betrekking heeft. De jaarlijkse minimumomzet die van de ondernemers kan worden geëist, bedraagt **maximaal twee maal de geraamde waarde** van de opdracht, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, zoals diegene in verband met de bijzondere risico's die voortvloeien uit de aard van de werken, diensten of producten. De aanbesteder vermeldt de voornaamste redenen voor het opleggen van een dergelijke eis in de opdrachtdocumenten.

8.2.2. Vereisten bij de uitvoering van de opdracht

Onafhankelijkheidsplicht

Vooraleer dieper in te gaan op de financiële garanties en betalingsmodaliteiten wenst het charter het aspect "onafhankelijkheidsplicht" in herinnering te brengen aan de aanbesteders.

Een heel aantal beroepen kennen namelijk een onafhankelijkheidsplicht. Het gaat dan onder meer om advocaten, notarissen, journalisten, architecten... Een deel van die beroepen komt vaak in contact met overheidsopdrachten, maar ondervindt dat het niet altijd evident is om de verplichte

onafhankelijkheid te bewaren tijdens het participeren aan een overheidsopdracht. Zo kunnen er onder meer problemen zijn met de betalingsmodaliteiten.

Volgend voorbeeld over de architecten verduidelijkt het potentiële probleem.

De wetgeving voorziet dat iemand een beroep moet doen op de medewerking van een architect voor het opmaken van de plannen en de controle op de uitvoering van de werken waarvoor voorafgaand een aanvraag om toelating tot bouwen is opgelegd.

Om een efficiënte controle te kunnen uitoefenen op de uitvoering van de werken, is het noodzakelijk dat de architect over een totale onafhankelijkheid beschikt tegenover de aannemer die hij moet controleren.

Een concrete aanleiding die kan wijzen op een gebrek aan onafhankelijkheid is bijvoorbeeld het feit dat de aannemer zal instaan voor de betaling van het ereloon van de architect.

Bij overheidsopdrachten van werken, vaak diegene onder de vorm van DB(FM), stellen architecten echter op regelmatige basis het bovenstaand probleem vast: er werd in het bestek geen aparte post voorzien voor het ereloon van de architect waardoor zij afhankelijk zijn van een andere partij, bijvoorbeeld binnen een consortium, voor de bepaling en uitbetaling ervan. Dat terwijl een dergelijke situatie potentieel tegenstrijdig is met hun onafhankelijkheidsplicht.

Het charter vraagt dus dat aanbesteders het aspect “onafhankelijkheidsplicht” altijd in het achterhoofd houden, onder andere bij het bepalen van de betalingsmodaliteiten. Het is noodzakelijk om **daarover voldoende voorafgaand onderzoek te verrichten** tijdens de fase van de marktverkenning.

Ter info: de problematiek van de erelonen bij intellectuele prestaties komt eveneens aan bod onder principe 9 over de gunningscriteria, meer specifiek punt 9.3.2.

De borgtocht

Het koninklijk besluit van [4 september 2023](#) heeft de borgtochtregeling aanwezig in het [koninklijk besluit Uitvoering](#) gewijzigd. Volgens het nieuwe artikel 25 wordt in principe een borgtocht voorzien. Het bedrag hiervan wordt automatisch vastgesteld op vijf procent van de waarde van de opdracht. De aanbesteder kan echter **beslissen geen borgtocht te eisen of een lager percentage** dan vijf procent vast te stellen, zonder dat dit een afwijking vormt van de algemene uitvoeringsregels. Er moet evenwel een bepaling in die zin worden opgenomen in de opdrachtdocumenten, **zonder dat een rechtvaardiging vereist is**. Alleen als de aanbesteder beslist een borgtocht te eisen met een hoger percentage dan vijf procent, is er sprake van een afwijking en is een motivering vereist.

Voor opdrachten in gedeelten wordt de borgtocht, wanneer die verplicht is, gesteld per uit te voeren gedeelte.

De aanbesteder mag geen borgtocht eisen voor overheidsopdrachten en raamovereenkomsten waarvan het **gunningsbedrag** lager is dan 50.000 euro.

De modaliteiten voor de vrijgave van de borgtocht werden eveneens herzien. Sindsdien bepaalt artikel 33 dat de borgtocht wordt vrijgegeven (op initiatief van de aanbesteder), zelfs zonder dat de opdrachtnemer hierom verzoekt, indien de aanbesteder de oplevering aanvaardt. Wanneer de aanbesteder de voorlopige en/of definitieve oplevering aanvaardt, wordt de borgtocht voor de helft of volledig vrijgegeven.

Deze bepalingen zijn in werking getreden op 1 november 2023.

Voorschotten

Recente wijziging van de wetgeving overheidsopdrachten

Via een [update](#) van de [wet Overheidsopdrachten](#) wordt voorzien in een nieuw wetgevend kader over het gebruik van voorschotten, zie artikels 12/1 tot en met 12/8.

De nieuwe wetgeving stelt dat aanbesteders in principe geen voorschot moeten toekennen, maar van dit beginsel kunnen afwijken in de opdrachtdocumenten. In dat geval mag het voorschot niet hoger zijn dan twintig procent van de referentiewaarde en mag het voorschot niet hoger zijn dan het plafond van 225.000 euro.

Aanvullend voorziet de wet een verplichting tot het toekennen van voorschotten in een aantal gevallen. Die verplichting geldt onder meer voor aanbesteders die vallen onder de "Staat" (en dus het federale niveau) en aanbesteders wiens werkzaamheden hoofdzakelijk door hun gefinancierd worden en van wie het beheer aan hun toezicht onderworpen is.

De aanbesteder is verplicht een voorschot toe te kennen

- wanneer ze gebruik maken van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking (OPZB) of de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande oproep tot mededinging (OPZVOM) en daarbij de toepassing van artikel 42, § 1, eerste lid, 1°, a) of c), of 4°, a), dan wel van artikel 124, § 1, 1°, 2° of 3°, invoeren;
- wanneer ze gebruik maken van een andere procedure dan de OPZB of de OPZVOM en de opdrachtnemer een kmo blijkt te zijn in de zin van artikel 163, § 3, tweede lid.

De verplichting is niet van toepassing in de volgende gevallen:

- overheidsopdrachten die zowel betrekking hebben op het financieren als op het uitvoeren van werken en, in voorkomend geval, op elke dienstverlening in dat verband;
- leasing, huur of huurkoop;
- overheidsopdrachten voor verzekeringsdiensten;
- overheidsopdrachten gesloten op basis van een abonnement of overheidsopdrachten waarbij betaald wordt op basis van een periodiek verbruik;
- de overheidsopdrachten met een uitvoeringstermijn die korter is dan twee maanden.

In het geval van de OPZB of OPZVOM bedraagt het voorschot vijftien procent. De aanbesteder kan een hoger percentage bepalen, zonder dat dit evenwel hoger mag zijn dan twintig procent. De aanbesteder neemt in dat geval de specifieke modaliteiten op in de opdrachtdocumenten.

Bij het gebruik van andere procedures bedraagt het voorschot

- twintig procent indien de opdrachtnemer een micro-onderneming is;
- tien procent indien de opdrachtnemer een kleine onderneming is, tenzij de opdrachtdocumenten een hoger percentage bepalen, maar zonder dat dit percentage hoger mag liggen dan twintig procent;
- vijf procent indien de opdrachtnemer een middelgrote onderneming is, tenzij de opdrachtdocumenten een hoger percentage bepalen, maar zonder dat dit percentage hoger mag liggen dan twintig procent.

De wetgeving voorziet volgende uitzonderingen:

- de koning kan voorzien in gevallen waarin, omwille van uitzonderlijke economische omstandigheden, voorschotten kunnen of moeten worden verleend;
- een aantal reeds bestaande gevallen waarin aanbesteders een voorschot hoger dan twintig procent mogen toekennen. Het betreft de gevallen aanwezig in artikel 67 van het [koninklijk besluit Uitvoering](#).

Indien de looptijd van de opdracht twaalf maanden of minder bedraagt, is de referentiewaarde die van belang is voor de berekening van het voorschot gelijk aan het oorspronkelijke bedrag van de opdracht, inclusief alle belastingen – zie de wetgeving voor de referentiewaarde bij andere situaties.

Indien een voorschot wordt toegekend en de betreffende overheidsopdracht kadert binnen een project waarvoor een toelating vereist is, kan de aanbesteder de toekenning van het voorschot

afhankelijk maken van het verkrijgen van deze toelating, door middel van een bepaling in die zin in de opdrachtdocumenten.

In het kader van de voorschotten wordt een raamovereenkomst niet als een overheidsopdracht beschouwd, maar wordt de opdracht gebaseerd op een raamovereenkomst wel als een overheidsopdracht beschouwd.

De terugbetaling van het toegekende voorschot wordt verrekend met de bedragen die verschuldigd zijn aan de opdrachtnemer, volgens het ritme en de modaliteiten als voorzien in de opdrachtdocumenten. In afwezigheid van een bepaling in de opdrachtdocumenten in die zin, wordt de terugbetaling van de eerste helft van het voorschot verrekend wanneer de waarde van de uitgevoerde prestaties dertig procent van het oorspronkelijke opdrachtbedrag bereikt en wordt de terugbetaling van de tweede helft van het voorschot verrekend wanneer de waarde van de uitgevoerde prestaties zestig procent van het oorspronkelijke opdrachtbedrag bereikt.

Tot slot, ondernemers moeten voor de uitbetaling van dit voorschot nog steeds een aanvraag indienen, maar zij hoeven deze aanvraag niet langer te ondertekenen.

De nieuwe regels over het voorschot zijn in werking getreden voor de opdrachten gelanceerd vanaf 1 januari 2024, behalve de versoepeling voor het opvragen van het voorschot. Die laatste treedt in werking op 1 februari 2024.

De biedvergoeding

Recente wijziging van de wetgeving overheidsopdrachten

Via een [update](#) van de [wet Overheidsopdrachten](#) wordt voorzien in een nieuw wetgevend kader over de "biedvergoeding", zie artikel 12/9.

De nieuwe wetgeving stelt dat de aanbesteder, via een bepaling in die zin in de opdrachtdocumenten, kan eisen dat de offertes vergezeld gaan van monsters, maquettes, prototypes, tekeningen, andere grafische ontwerpen of enig ander ontwerp in de domeinen van de plastische kunsten, de muzikale kunsten, de cinematografische kunsten of de podiumkunsten.

In die gevallen voorziet de aanbesteder in de betaling van een biedvergoeding. De aanbesteder kan in de opdrachtdocumenten voorzien dat geen biedvergoeding wordt toegekend, of slechts een verminderde vergoeding, voor de inschrijvers die een substantieel onregelmatige of onaanvaardbare offerte hebben ingediend.

Die verplichting geldt niet in de gevallen waarbij de aanbesteder gebruik maakt van de openbare procedure of van de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking of oproep tot mededinging. Ze is ook niet van toepassing indien de aanbesteder voorziet in prijzengeld of vergoedingen aan de deelnemers van een concurrentiegericht dialoog, en evenmin indien soortgelijke vergoedingen worden toegekend in het kader van een prijsvraag.

Het bedrag van de biedvergoeding wordt door de aanbesteder bepaald en vermeld in de opdrachtdocumenten. De biedvergoeding wordt niet toegekend aan de opdrachtnemer.

Indien de aanbesteder toepassing maakt van artikel 85 (inzake de niet-gunning), tweede zin, blijft de biedvergoeding verschuldigd, voor zover offertes werden ingediend en aan alle overige voorwaarden van deze bepaling voldaan is.

Deze verplichting treedt in werking voor de opdrachten gelanceerd vanaf 1 februari 2024.

Betaaltermijnen

Toekomstig recht

De wetgeving inzake betaaltermijnen bij overheidsopdrachten vormt momenteel onderwerp van discussie en zal van een update voorzien worden. Die update staat gepland voor de eerste helft van 2024.

In afwachting van die update worden op het einde van dit principe nog drie richtlijnen meegegeven aan de federale aanbesteder.

Dit deel van het charter wordt door de FOD Economie van een update voorzien van zodra nieuwe informatie beschikbaar is en/of nieuwe wetgeving gepubliceerd werd in het Belgisch Staatsblad.

Prijsherzieningsclausules

Artikel 38 van het [koninklijk besluit Uitvoering](#) stelt dat een wijziging aan de opdracht kan en mag worden aangebracht zonder nieuwe plaatsingsprocedure, wanneer die wijziging, ongeacht de geldelijke waarde ervan, in de oorspronkelijke opdrachtdocumenten was voorzien in een duidelijke, nauwkeurige en ondubbelzinnige herzieningsclausule.

De herzieningsclausules omschrijven het **toepassingsgebied** en de **aard** van de mogelijke wijzigingen alsmede de **voorwaarden** waaronder deze kunnen worden gebruikt. Zij voorzien niet in wijzigingen die de algemene aard van de opdracht of raamovereenkomst kunnen veranderen.

Prijsherziening op grond van bepaalde sociale en economische factoren, en op basis van een in de opdrachtdocumenten voorziene prijsherzieningsclausule, is één van de mogelijke toepassingen van het principe van de herzieningsclausules (cf. artikel 10 van de [wet Overheidsopdrachten](#) en artikel 38/7 van het voormelde [koninklijk besluit Uitvoering](#)). Door middel van een prijsherziening kan in zekere mate een mildering worden aangebracht aan het principe van de forfaitaire grondslag, zonder dat de prijsherziening als een uitzondering op het principe van die forfaitaire grondslag moet worden aanzien.

Een prijsherziening gebeurt op grond van de prijsevolutie van één of meer van volgende elementen:

1. de uurlonen van het personeel en de sociale lasten;
2. in functie van de aard van de opdracht, één of meer relevante elementen zoals de materiaalprijzen, de grondstofprijzen, wisselkoersen.

De prijsherziening steunt op objectieve en controleerbare parameters en maakt gebruik van passende wegingscoëfficiënten en weerspiegelt aldus de werkelijke kostprijsstructuur. De prijsherziening kan een vaste, niet-herzienbare factor bevatten, die de aanbesteder bepaalt in functie van de specificiteit van de opdracht. In geval van moeilijkheden om een prijsherzieningsformule samen te stellen, kan de aanbesteder de gezondheidsindex, de index van consumptieprijzen of een andere passende index hanteren.

Er moet verplicht een prijsherziening voorzien worden voor:

- de opdrachten voor werken (behalve als de geraamde waarde van de opdracht minder dan 120.000 euro bedraagt en de initiële uitvoeringstermijn korter is dan honderdtwintig werkdagen of honderdtachtig kalenderdagen - niet verplicht, maar altijd mogelijk);
- de opdrachten voor diensten in bijlage I bij het [koninklijk besluit Uitvoering](#).

8.3. Toelichting

8.3.1. Vereisten om voor de gunning in aanmerking te komen: de selectiecriteria

Tijdens de selectiefase gaat de aanbesteder na of de kandidaten of inschrijvers de toegang tot de opdracht niet is ontzegd op basis van bepaalde uitsluitingsgronden en of ze voldoen aan de door de aanbesteder vastgestelde kwalitatieve selectiecriteria en de criteria inzake selectiebeperking.

In dit principe focussen we voornamelijk op de selectiecriteria en het aspect “proportionaliteit”.

De kwalitatieve selectie heeft uitsluitend betrekking op de persoonlijke en kwalitatieve situatie van de kandidaten en inschrijvers die meedingen naar de opdracht. De aanbesteder onderzoekt met andere woorden hun **geschiktheid om de opdracht uit te voeren**. Deze fase heeft dus niets te maken met de kwaliteit of de inhoud van de ingediende offertes.

Relevantie van de gekozen selectiecriteria

Bij elke opdracht is de aanbesteder eraan gehouden om **minimum één** selectie criterium op te nemen, uitgezonderd bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking onder de Europese drempels en bij opdrachten van beperkte waarde.

Aanbesteders moeten indachtig zijn dat de aanbesteder er dus **niet toe gehouden is alle selectiecriteria op te nemen**. De aanbesteder zou zich bijvoorbeeld maximaal kunnen inzetten om het selectie criterium “economische en financiële draagkracht” achterwege te laten. De aanbesteder moet immers haar eisen aanpassen en pertinente criteria bepalen die op een zodanige manier worden voorzien dat ze de uitvoering van de opdracht toelaten, alsook de zekerheid bieden dat er voldoende mededinging wordt georganiseerd onder de ondernemers.

Algemene beginselen en selectiecriteria

Het is verplicht om elk selectie criterium te verbinden aan het **transparantiebeginsel**. De criteria dienen op een duidelijke manier geformuleerd te worden waarbij zij door iedereen op dezelfde manier begrepen worden.

Het proportionaliteitsbeginsel vraagt dat het criterium in **verband staat met de opdracht** en voorzien is van een **gepast niveau**. Het vast te stellen niveau moet proportioneel zijn met het belang en de complexiteit van de opdracht. Het is belangrijk om een niveau te bepalen dat niet ridicul is ten opzichte van het belang van de opdracht en evenmin, in omgekeerde zin, disproportioneel is. Het komt erop aan zowel een kwalitatief niveau als een kwantitatief niveau vast te stellen; bijvoorbeeld vijf referenties over de werken, minstens voorlopig opgeleverd, voor een bedrag van ten minste 250.000 euro en over werken van een bepaalde aard.

Te strenge eisen, bijvoorbeeld over de economische en financiële draagkracht, **vormen vaak een onverantwoorde belemmering voor de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten**. Enkel door een gepast niveau te bepalen, kan de aanbesteder voldoende mededinging garanderen.

Er zijn evenwel afwijkingen voorzien waarbij het mogelijk is dat sommige criteria er zich niet toe lenen om een minimumniveau vast te stellen (bijvoorbeeld bij de bankverklaring). In een dergelijk geval is de aanbesteder niet verplicht om een minimaal niveau voor het betreffende criterium vast te stellen, maar moet zij dat criterium gepaard laten gaan met een tweede criterium in dezelfde categorie (in het voorbeeld van de bankgarantie, dus een criterium van economische aard) die toelaat om een minimaal niveau vast te stellen.

In het kader van dit principe is het interessant om opnieuw de aandacht te vestigen **op een nieuwe, toekomstige functionaliteit van het vernieuwde e-Procurement**. Via het vernieuwde e-Procurement zal de aanbesteder in de toekomst de optie krijgen om aan een geïnteresseerde inschrijver (onderneming) te vragen waarom die zich toch niet heeft ingeschreven voor een bepaalde overheidsopdracht – zie eerder bij punt 4.3.

Samengevat: een aanbesteder zal binnenkort de redenen van niet-participatie via e-Procurement kunnen bevragen. Of de proportionaliteit van de selectiecriteria een rol heeft gespeeld in de beslissing om niet te participeren, zal een onderdeel (kunnen) vormen van deze bevraging.

In het geval dat de aanbesteder geen enkele of maar één offerte heeft ontvangen voor een overheidsopdracht, is de aanbesteder voortaan verplicht om gebruik te maken van die toepassing in e-Procurement om de niet-deelname van andere uitgenodigde en/of geïnteresseerde ondernemingen te bevragen, onder meer inzake de proportionaliteit van de selectiecriteria, en uitgezonderd het specifieke geval waar maar één onderneming uitgenodigd werd om een offerte in te dienen en er omwille van die reden maar één offerte ontvangen werd.

In alle andere gevallen is het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement sterk aanbevolen voor de aanbesteders en wordt dat beschouwd als **een best practice**.

Een opvolging van het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement wordt voorzien.

8.3.2. Selectiecriteria en de (kostprijs van) bewijsmateriaal

Zoals reeds eerder aangegeven wordt in dit principe niet verder stilgestaan bij de mogelijkheid om selectiecriteria te baseren op de “geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen” aangezien de gerapporteerde problemen zich situeren bij de andere twee mogelijkheden.

Wel geven we nog mee dat die eerste mogelijkheid onder meer slaat op het kunnen eisen van ondernemers dat zij ingeschreven zijn bij een van de in de lidstaat van vestiging bijgehouden beroeps- of handelsregisters, zoals omschreven in bijlage 10 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), of dat zij voldoen aan andere eisen in die bijlage. Bij opdrachten voor diensten, voor zover ondernemers moeten beschikken over een bepaalde vergunning of lid moeten zijn van een bepaalde organisatie om in hun land van herkomst de betrokken dienst te verlenen, kunnen aanbesteders van deze ondernemers eisen dat zij het bewijs leveren van die vergunning of van dat lidmaatschap.

Selectiecriteria: de economische en financiële draagkracht

De tweede mogelijkheid, vermeld door artikel 71 van de [wet Overheidsopdrachten](#), is dus die van de economische en financiële draagkracht. De aanbesteder kan eisen stellen om ervoor te zorgen dat ondernemers over de nodige economische en financiële draagkracht beschikken om de opdracht uit te voeren. In het algemeen kan die draagkracht van de ondernemer worden aangetoond door:

1. de jaarrekeningen of uittreksels uit de jaarrekeningen. De aanbesteder kan eisen dat de ondernemers informatie verstrekken over hun jaarrekeningen, met name over de verhouding tussen de activa en de passiva;
2. een verklaring inzake de omzet. Deze verklaring betreft de totale omzet en, in voorkomend geval, de omzet van de bedrijfsactiviteit die het voorwerp van de opdracht is;
3. het bewijs van een verzekering tegen beroepsrisico's of, in voorkomend geval, een bankverklaring. Het vragen van een verzekering tegen beroepsrisico's kan voor bepaalde overheidsopdrachten zijn nut hebben, vooral bij overheidsopdrachten voor diensten zoals de aanstelling van een architect, een advocaat of een veiligheidscoördinator.

De bovenstaande lijst wordt geacht een niet-limitatieve lijst te zijn. Niets belet de aanbesteder om andere referenties op te nemen, mits die het wettelijke kader respecteren. Daarbij aansluitend, wanneer **de ondernemer** om gegronde redenen niet in staat is de door de aanbesteder gevraagde referenties over te maken, **kan hij zijn economische en financiële draagkracht aantonen met andere documenten die de aanbesteder geschikt acht.**

Wanneer een opdracht in percelen is onderverdeeld, geldt dit artikel voor elk afzonderlijk perceel, zie ook punt 6.3.3. De aanbesteder kan echter de eis van een verplichte minimumjaaromzet voor ondernemers wel vaststellen ten aanzien van groepen van percelen, ingeval de begunstigde inschrijver verschillende percelen gegund krijgt die tegelijkertijd moeten worden uitgevoerd.

[Aangezien het gebruik van een verklaring over de omzet een vaak terugkerende frustratie is van de ondernemingswereld, wordt in wat volgt daarop dieper ingegaan.](#)

Meer precies stelt de wetgeving overheidsopdrachten over een verklaring inzake de omzet dat

1. de verklaring over ten hoogste de laatste drie beschikbare boekjaren kan handelen, afhankelijk van de oprichtingsdatum of van de datum waarop de ondernemer met zijn bedrijvigheid is begonnen, voor zover de betrokken omzetcijfers beschikbaar zijn. *De term “beschikbaar” moet toelaten dat onder meer nieuwe bedrijven, die nog geen drie jaar actief zijn, kunnen deelnemen.*
2. als de aanbesteder dergelijke referentie vraagt, de aanbesteder hieraan ook een minimaal niveau moet verbinden waarbij *er een zeker evenwicht moet zijn tussen de vereiste omzet en de waarde van de desbetreffende overheidsopdracht.* Er moet dus een jaarlijkse minimumomzet geformuleerd worden die de aanbesteder van de ondernemers verwacht.

3. die jaarlijkse minimumomzet die van de ondernemers kan worden geëist, maximaal twee keer de geraamde waarde van de overheidsopdracht bedraagt, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen⁵.

De aanbesteder moet er zich van bewust zijn dat het stelselmatig eisen van een serieuze minimumomzet een zware en negatieve impact zal hebben op de mededinging. Niet alleen is een dergelijke eis problematisch voor startende bedrijven, België wordt daarnaast gekenmerkt door een breed kmo-landschap dat voornamelijk uit micro- en kleine ondernemingen bestaat. Die kleinere ondernemingsgroottes zullen vaak problemen ondervinden om te kunnen participeren.

Bovendien is het behalen van een bepaalde omzet geen *automatische garantie voor het correct kunnen uitvoeren van een opdracht*. Daarbij aansluitend mag de aanbesteder niet vergeten dat in bepaalde economische sectoren, gezien de aard van de activiteit, automatisch een grote omzet gegenereerd wordt. Het omgekeerde geldt dan weer voor andere sectoren: de omzet is eerder periodiek en daarom misleidend laag, wat aanleiding geeft tot misvattingen over de kwaliteit van de onderneming en problemen geeft bij hoge eisen inzake minimumomzet. Ook kan de aard en dus de hoogte van de omzet verschillen volgens type product of dienst binnen eenzelfde sector. Een grondige marktverkenning blijkt opnieuw cruciaal.

Er moet met andere woorden heel zorgvuldig omgesprongen worden met die vereiste: enkel wanneer een marktverkenning, al dan niet in combinatie met eerdere ervaring, uitwijst dat een dergelijke vereiste een toegevoegde waarde biedt, is het aangewezen om er gebruik van te maken. **Gebruik maken van de wettelijke uitzondering voor het maximale bedrag** voor de jaarlijkse minimumomzet kan enkel in echt uitzonderlijke gevallen en moet in alle andere gevallen als een (niet-wettelijke) **bad practice beschouwd worden**.

Over het gebruik van de **bankverklaring** merken we op dat die optie bestaat, hoewel het nut van een dergelijke verklaring betwistbaar is. De bankverklaring moet immers worden opgesteld volgens een verplicht model in bijlage 11 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), waarin de bank enkel bevestigt dat inschrijver X een klant is bij de bank en naar hun mening over de nodige financiële en economische draagkracht beschikt om de bewuste overheidsopdracht te kunnen uitvoeren.

Die bevestiging houdt echter geen engagement van de bank in om de betrokken inschrijver desgevallend de nodige financiële middelen ter beschikking te stellen. Daarenboven bevat dit document ook geen concrete cijfergegevens, wat tot gevolg heeft dat het niet mogelijk is een gepast niveau te bepalen zoals voorgeschreven door de wetgeving, en de aanbesteder bijgevolg ertoe gehouden zal zijn om naast de bankverklaring een tweede criterium inzake de financiële en economische draagkracht op te nemen.

Bovendien kan de bankverklaring op het vlak van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten een **hindernis** zijn. Het bekomen van de bankverklaring zal immers gepaard gaan met formaliteiten en er kunnen kosten aangerekend worden door de bankinstelling.

Kortom, het gebruik van een bankverklaring is meestal van weinig nut en is dus eerder af te raden.

Selectiecriteria: de technische en beroepsbekwaamheid

De derde mogelijkheid, vermeld door artikel 71 van de [wet Overheidsopdrachten](#), is die van de technische en beroepsbekwaamheid. Daardoor kan de aanbesteder voorwaarden opleggen om na te gaan of de ondernemers over de noodzakelijke personele en technische middelen en ervaring beschikken om de opdracht volgens een passend kwaliteitsniveau uit te voeren. De aanbesteder kan met name eisen dat de ondernemers een voldoende mate van ervaring hebben die kan worden aangetoond met geschikte referenties over in het verleden uitgevoerde opdrachten (via een zogenaamde "referentielijst").

Voor meer informatie en een uitgebreid overzicht van de manieren waarop de technische en beroepsbekwaamheid van de ondernemer kan worden aangetoond, zie artikel 68 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#).

⁵ De aanbestedende overheid vermeldt de voornaamste redenen voor het opleggen van een dergelijke eis in de opdrachtdocumenten of in de te bewaren inlichtingen in de zin van artikel 164, § 1, van de wet.

Aangezien ook het gebruik van een referentielijst een vaak terugkerende frustratie is van de ondernemingswereld, wordt in wat volgt daarop dieper ingegaan.

De wetgeving overheidsopdrachten stelt dat een referentielijst kan handelen over

1. de **werken** die gedurende de **afgelopen periode van maximaal vijf jaar** werden verricht en vergezeld gaat van **certificaten** die bewijzen dat de belangrijkste werken naar behoren zijn uitgevoerd, zowel over de wijze van uitvoering als over het resultaat. *Indien noodzakelijk om een toereikend mededingingsniveau te waarborgen, kunnen de aanbesteders aangeven dat bewijs van relevante werken die **langer dan vijf jaar** geleden zijn verricht, toch in aanmerking wordt genomen;*
2. de **voornaamste leveringen of diensten** die gedurende de **afgelopen periode van maximaal drie jaar** werden verricht, met vermelding van het bedrag, de datum en van de publiek- of privaatrechtelijke instanties waarvoor zij bestemd waren. *Hierbij is geen sprake meer van certificaten van goede uitvoering. Indien noodzakelijk om een toereikend mededingingsniveau te waarborgen, kunnen de aanbesteders aangeven dat bewijs van relevante leveringen of diensten die **langer dan drie jaar** geleden zijn geleverd of verleend toch in aanmerking wordt genomen.*

Het gebruik op zich van een referentielijst wordt niet ter discussie gesteld: het gaat om een nuttig instrument. Waar wel problemen opduiken, zijn de omvang van de gevraagde referenties en de periode waarop ze mogen slaan.

De aanbesteder moet zich ervan bewust zijn dat wanneer hij ervoor kiest om meerdere referenties van een serieuze omvang te vragen én de periode waarop die referenties mogen slaan beperkt is tot drie tot vijf jaar, de aanbesteder bijna-automatisch de mededinging sterk inperkt gezien het Belgische kmo-landschap.

De aanbesteder moet zich de vraag stellen of het wel nodig is voor de correcte uitvoering van een opdracht dat een onderneming bijvoorbeeld 5 referenties moet kunnen voorleggen. Volstaat het voorleggen van 2 of 3 referenties niet? Welk verschil maken die extra referenties ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van de opdracht, wetende dat ze de mededinging mogelijk tot waarschijnlijk beperken?

Hetzelfde geldt voor de omvang van de referenties: moeten die allemaal van dezelfde grootorde zijn? Maakt het echt een verschil uit of nu één of de helft van de referenties een grote omvang hebben versus wanneer alle referenties een grote omvang hebben? Wetende dat een dergelijke vraag de mededinging verder inperkt.

Ga na of er gewerkt kan worden met een zogenaamde "open referentie" waarbij het de kandidaten of inschrijvers toegestaan is realisaties met een afwijkende functie als referentie op te geven, maar waarbij de kandidaten of inschrijvers dan wel moeten motiveren waarom die referentie relevant is.

Zoals reeds aangegeven beschikt de aanbesteder over de mogelijkheid om de periode waarop de referenties mogen slaan, te verlengen. Die verlenging moet weliswaar kaderen in gevallen van ontoereikende mededinging en kan dus niet zomaar worden ingeroepen. Tegelijk kunnen we ook opmerken dat het vragen van vele referenties van grote omvang sowieso negatief is voor de mededinging.

Tot slot merken we op dat in een aantal gevallen een verlenging van die periode net onzinnig of contraproductief is. Indien de afgelopen jaren grote veranderingen hebben plaatsgevonden in een bepaalde sector, van bijvoorbeeld technologische aard of op het vlak van normen of wetgeving, dan is het soms net onlogisch om een langere periode van referenties te hanteren. Een onderneming moet via de referenties immers net aantonen dat ze "mee is met haar tijd".

Selectiecriteria: opdrachten voor werken – de erkenning van aannemers

Bij opdrachten voor werken moet rekening worden gehouden met de wetgeving inzake de erkenning van de aannemers. Bij een dergelijke opdracht kunnen immers de selectiecriteria en het niveau ervan bepaald worden aan de hand van de [categorieën en klassen](#) zoals bepaald in de wet van 20 maart 1991 houdende de regeling van de erkenning van aannemers van werken.

Wat die erkenning betreft, moet er worden op gewezen dat er een kwalitatief selectie criterium voorligt dat uit zichzelf een niveau bevat (klasse en categorie). Indien de aanbesteder echter beslist om andere kwalitatieve selectiecriteria toe te voegen, bovenop de erkenning, zal hij aan die criteria

eveneens een niveau moeten verbinden, tenzij wanneer die criteria zich daar niet toe lenen. De aanbestedder zal overigens verplicht zijn, in de andere procedures dan de openbare procedure en de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking (VOPMB), een kwalitatief selectiecriteria toe te voegen. **Tegelijk, bij openbare procedures en de VOPMB dus niet** (zie artikel 70, §1 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#)).

Het kan voorkomen dat wegens de gespecialiseerde aard van sommige overheidsopdrachten voor werken, het in dergelijke gevallen wel aangewezen is om een tweede selectiecriteria toe te voegen aan de erkenning van aannemers – ook al is dat niet wettelijk vereist.

In het algemeen geeft de erkenning aan de aanbestedende overheden het nodige vertrouwen voor een goede en degelijke uitvoering van de werken. **In de mate van het mogelijke en voor de procedures waar dat is toegelaten, met name de openbare procedure en de VOPMB, vraagt het charter aan de aanbesteders om zich te beperken tot het vragen van de erkenning van aannemers en dus geen extra selectiecriteria te voorzien.**

Selectiecriteria: enkele best practice

Het beëindigen van het luik “selectiecriteria” doen we met enkele best practices voor aanbesteders.

1. Vermijd, in het kader van de technische en beroepsbekwaamheid, in de mate van het mogelijke het gebruik van dure certificaten. De kost voor het bekomen van een dergelijke certificaat weegt voor een onderneming vaak niet op tegen het *mogelijk* toegekend krijgen van de opdracht, waardoor het voor veel ondernemingen onrendabel wordt om te participeren aan de opdracht.
2. Onthoud dat hoe specifiek de selectiecriteria, hoe kleiner de mededinging zal zijn. De aanbestedder moet zich afvragen of het eisen van een heel specifieke referentie of iets dergelijk werkelijk noodzakelijk is om een bepaalde bekwaamheid te kunnen aantonen. Ga na of die bepaalde bekwaamheid niet op een veel bredere manier bevraagd kan worden. **Opnieuw blijkt een goede marktverkenning dus cruciaal.**
3. Ga steeds na welke informatie reeds beschikbaar is in bijvoorbeeld de Telemarc-applicatie. Dat is niet alleen attent ten aanzien van de onderneming, dat is ook een wettelijke vereiste.

8.3.3. Vereisten bij de uitvoering van de opdracht

De borgtocht

Voorafgaand aan de update van artikel 25 van het [koninklijk besluit Uitvoering](#) werden de regels zo geïnterpreteerd dat ze in principe een borgtocht oplegden voor alle opdrachten, op enkele limitatief opgesomde uitzonderingen na. Daarom werd besloten om de reglementering te versoepelen.

In het algemeen wordt de aanbestedder aangeraden geen borgtocht op te leggen als dat niet nodig is. Een borgtocht heeft immers financiële gevolgen voor de ondernemer die een deel van zijn liquide middelen geblokkeerd ziet. In geval van een borgtocht wordt bovendien niet alleen de ondernemer met aanzienlijke administratieve lasten geconfronteerd, maar ook de aanbestedder die de nodige controles moet verrichten.

Het systematisch opleggen van de borgtocht kan dus een belemmering vormen voor de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten. Daarom is het **belangrijk om geen borgtocht op te leggen als dat niet nodig is in het licht van het risico op een slechte uitvoering**. Zo moet een aanbestedder die een opdracht wil gunnen in een fraudegevoelige sector vanzelfsprekend de nodige voorzichtigheid aan de dag leggen. In zo'n geval kan het dus wenselijk of zelfs aangewezen zijn een borgtocht te eisen.

Zoals reeds aangegeven vereist het niet opleggen van een borgtocht vandaag enkel nog een dergelijke bepaling in de opdrachtdocumenten en geen rechtvaardiging ervan. Daarnaast mag het niet (meer) opleggen van een borgtocht niet leiden tot een reflex bij aanbesteders tot het zoeken of introduceren van alternatieve instrumenten of bepalingen in de opdrachtdocumenten met een gelijkaardig doel als de borgtocht.

Voortaan zal het drempelbedrag van 50.000 euro voor het opleggen van een borgtocht niet alleen gelden voor de klassieke sectoren, maar ook voor de speciale sectoren. Wat de uitzondering betreft voor opdrachten waarvan het bedrag lager is dan 50.000 euro, moet bovendien het gunningsbedrag en niet de geraamde waarde in aanmerking worden genomen.

Merken we op dat artikel 9, §4 van het [koninklijk besluit Uitvoering](#) inzake afwijkingen van bepaalde verplichte bepalingen van kracht blijft op het vernieuwde artikel 25. Het is immers op basis van artikel 9, §4 dat bijvoorbeeld een hogere borgtocht kan worden opgelegd, mits motivering.

Wat de raamovereenkomst betreft, behoudt de aanbesteder de mogelijkheid om ofwel een borgtocht per gesloten opdracht, ofwel een globale borgtocht voor de hele raamovereenkomst op te leggen (alleen indien de raamovereenkomst met één opdrachtnemer wordt gesloten). Wat de borgtocht voor een op een raamovereenkomst gebaseerde opdracht betreft, gelden de algemene regels inzake borgtocht.

Wanneer er een globale borgtocht voor de raamovereenkomst wordt gesteld (gesloten met slechts één opdrachtnemer), dan wordt deze vastgesteld op drie procent van het geraamde bedrag van de raamovereenkomst. De aanbesteder kan (opnieuw) een percentage van minder dan drie procent vaststellen door een bepaling in die zin op te nemen in de opdrachtdocumenten.

Raamovereenkomsten kunnen een nuttig instrument vormen. Echter, de aanbesteder heeft, met het oog op het bekomen van interessante offertes, er alle belang bij minimale hoeveelheden te garanderen in de opdrachtdocumenten, om het volledige potentieel van deze aankooptechniek te valoriseren – zie ook punt 12.3.2. Indien er veel onduidelijkheid zou zijn over de vraag of er effectief wel evenveel besteld zal worden onder de raamovereenkomst als geraamd, opteert de aanbesteder beter niet voor een globale borgstelling, aangezien dit dan kan leiden tot een disproportioneel hoge borgtocht.

Het charter vraagt dan ook om, in de mate van het mogelijke, in het geval van een raamovereenkomst met één opdrachtnemer, te opteren voor een borgtocht per gesloten opdracht. Een globale borgtocht opleggen kan indien dat geen belemmering vormt voor de mededinging en wanneer dat de administratieve lasten voor zowel onderneming als aanbesteder ten goede komt.

Voorschotten

[Recente wijziging van de wetgeving overheidsopdrachten](#)

Via een [update](#) van de [wet Overheidsopdrachten](#) wordt voorzien in een nieuw wetgevend kader over het gebruik van voorschotten, zie artikels 12/1 tot en met 12/8.

De nadruk ligt daarbij op de verbetering van de betalingsvoorwaarden door het verplicht toekennen, in een aantal gevallen, van voorschotten aan kmo's in oplopende percentages naargelang de omvang van de onderneming, teneinde rekening te houden met de spanningen op het vlak van de cashflow die door de deelname aan een overheidsopdracht kunnen ontstaan.

Het indienen van een offerte in het kader van een plaatsingsprocedure kan immers een aanzienlijke investering betekenen voor ondernemers, en vooral voor kleinere ondernemingen. De betaling van een voorschot stelt de opdrachtnemer in staat zijn liquiditeiten te vergroten in afwachting van de betaling van de eerste factuur.

Vooruitbetaling vóór de uitvoering van de opdracht houdt een financieel risico in indien de opdrachtnemer de opdracht niet of niet naar behoren uitvoert. Dit risico is echter gering in het kader van overheidsopdrachten. Zo moeten aanbesteders de betrouwbaarheid van de ondernemers nazien, met name door het nazicht van de uitsluitingsgronden. De afwezigheid van fiscale en sociale schulden, maar ook de afwezigheid van beroepsfouten, vormen indicaties van die betrouwbaarheid.

Daarnaast wordt het bedrag van het voorschot dat kan of moet worden toegekend, afgetopt, om de budgettaire risico's voor de aanbesteders onder controle te houden. Immers kan het risico op faillissement niet geheel vermeden worden. Daartoe wordt, behoudens een aantal uitzonderingen, meer bepaald in een plafondbedrag van 225.000 euro voorzien.

Bovendien is er de limiet van twintig procent, opnieuw behoudens uitzonderingsgevallen. Indien de aanbesteders te veel vooruit zouden betalen, zouden zij in een situatie terechtkomen waarin zij over te weinig actiemiddelen ten aanzien van de opdrachtnemer beschikken om een behoorlijke uitvoering van de opdracht te eisen.

De dubbele beperking van het voorschot zorgt er eveneens voor dat kmo's niet in staat zullen zijn in te schrijven met een lagere prijs louter op basis van het voorschot.

Er werden ook een aantal uitzonderingen voorzien op de nieuwe verplichting tot het uitbetalen van voorschotten. Het betreft gevallen waarbij de aanbesteder het financieringsmoment net wil verschuiven, zodat het onlogisch zou zijn om in dergelijke gevallen het toekennen van een voorschot te verplichten. Bij overheidsopdrachten met een uitvoeringstermijn die korter is dan twee maanden is dat eveneens onlogisch, aangezien de eigenlijke betaling vlug zal volgen.

De reden dat er voor een algemene verplichting wordt geopteerd tot het toekennen van een voorschot bij een OPZB of OPZVOM is dat vermeden moet worden dat aanbesteders enkel die ondernemingen zouden uitnodigen om een offerte in te dienen, waarvan zij weten dat aan deze ondernemingen geen voorschot zou moeten toegekend worden.

Volgende tabel geeft een overzicht van de nieuwe situatie inzake de verplichte voorschotten en hun percentages, uitgezonderd de in de wetgeving vermelde uitzonderingsgevallen:

Procedure	Ondernemingsgrootte	Minimum	Maximum
OPZB/OPZVOM	Alle	15%	20%
Andere	Micro-onderneming	20%	20%
	Kleine onderneming	10%	20%
	Middelgrote onderneming	5%	20%
	Grote onderneming	/	20%

Enkele verduidelijkingen:

- de aanbesteder kan dus, ingevolge een bepaling in de opdrachtdocumenten, een hoger percentage voorzien dan het minimale (maar niet hoger dan het maximale);
- het spreekt voor zich dat de aanbesteder geen hoger percentage mag toekennen aan middelgrote ondernemingen dan aan kleine ondernemingen, enzovoort;
- er moet geen voorschot toegekend worden wanneer de opdrachtnemer een grote onderneming blijkt te zijn, maar – opnieuw – kunnen aanbesteders via een afwijking in de opdrachtdocumenten in een voorschot voorzien voor grote ondernemingen;
- ook voor de OPZB/OPZVOM kan de aanbesteder boven het minimale percentage gaan.

Ook aanbesteders die niet onderworpen zijn aan het verplichte voorschot, zullen een voorschot kunnen toekennen. Wanneer zij hierover niets voorzien in de opdrachtdocumenten, zal echter geen voorschot van toepassing zijn. Wat de maximale percentages betreft moeten ook zij de relevante regelgeving volgen.

De aanbesteder beschikt telkens over de mogelijkheid om bij opdrachten waarvoor een toelating vereist is en waarbij een voorschot wordt toegekend, de betaling van het voorschot afhankelijk te maken van het verkrijgen van deze toelating. Zo kan aanbesteder voorzien, in het geval waarbij de uitvoering van de opdracht afhankelijk is van het verkrijgen van een bouwvergunning, dat het voorschot pas wordt betaald nadat deze vergunning is verkregen.

De lijst van toegestane voorschotten die op heden is opgenomen in artikel 67 van het [koninklijk besluit Uitvoering](#), wordt overgenomen. Het betreft gevallen waarbij op heden reeds hogere voorschotten kunnen worden toegekend dan twintig procent. Deze gevallen blijven behouden en worden overgenomen zonder wijzigingen.

De nieuwe wetgeving stelt dat de terugbetaling van het voorschot wordt verrekend met de bedragen die verschuldigd zijn aan de opdrachtnemer, volgens het ritme en de modaliteiten als voorzien in de opdrachtdocumenten. In afwezigheid van een bepaling in de opdrachtdocumenten, schuift de wetgeving een standaardregeling naar voren. Merken we op

dat een strenge verrekening van het voorschot, bijvoorbeeld het voorschot volledig verrekenen bij een (de) eerste, tussentijdse, niet-substantieel qua waarde factu(u)r(en), de doelstelling van het toekennen van een voorschot volledig onderuit haalt en dus als een bad practice beschouwd wordt. Iets verderop wordt daarom ter ondersteuning in een praktische richtlijn voorzien.

Tot slot zullen ondernemers voor de uitbetaling van het voorschot nog steeds een aanvraag moeten indienen, maar hoeven zij deze aanvraag niet langer te ondertekenen.

De nieuwe regels over het voorschot zijn in werking getreden voor de opdrachten gelanceerd vanaf 1 januari 2024, behalve de versoepeling voor het opvragen van het voorschot. Die laatste treedt in werking op 1 februari 2024.

Het charter vraagt volgende zaken aan de federale aanbesteders:

1. voor overheidsopdrachten die niet vallen onder het toepassingsgebied van de verplichte voorschotten, noch onder de uitzonderingen die handelen over het verschuiven van het financieringsmoment of een te korte uitvoeringstermijn, om toch waar mogelijk voorschotten toe te kennen – zeker voor micro- en kleine ondernemingen – weliswaar met inachtneming van de wettelijk opgelegde maxima;
2. in de mate van het mogelijke voor kleine ondernemingen het maximale voorschot te voorzien;
3. inzake de verrekening van het voorschot ofwel de standaardregeling te voorzien door de wetgeving te volgen of die over te nemen in de opdrachtdocumenten, ofwel bij het uitwerken van een eigen regeling het voorschot zeker niet volledig te verrekenen met de eerste factu(u)r(en). Indien een aanbesteder via een eigen regeling toch onmiddellijk het volledige voorschot wenst te verrekenen: enkel wanneer die eerste factu(u)r(en) een substantieel deel van de eindfactuur omvat(ten), veertig procent of meer, of de eindfactuur is;
4. in de opdrachtdocumenten te verduidelijken hoe de begunstigde onderneming het voorschot moet aanvragen, zowel de procedure als de vormvereisten, en een herinnering daaraan te voorzien na de gunning.

De biedvergoeding

Recente wijziging van de wetgeving overheidsopdrachten

Via een [update](#) van de [wet Overheidsopdrachten](#) wordt voorzien in een nieuw wetgevend kader over de “biedvergoeding”, zie artikel 12/9.

Voorafgaand aan de update werden biedvergoedingen alleen wettelijk omkaderd voor de concurrentiegerichtte dialoog en voor de prijsvraag. De nieuwe wetgeving heeft tot doel om, in een aantal eerder uitzonderlijke gevallen, de aanbesteder te verplichten om een biedvergoeding toe te kennen aan inschrijvers, meer bepaald in de gevallen waarbij, reeds in het kader van de plaatsingsprocedure, monsters, maquettes, prototypes, tekeningen, andere grafische ontwerpen of enig ander ontwerp in de domeinen van de plastische kunsten, de muzikale kunsten, de cinematografische kunsten of de podiumkunsten, moeten ingediend worden samen met de offerte.

In de hierboven vermelde gevallen levert de inschrijver reeds inspanningen op het vlak van ontwerp in het kader van de plaatsingsprocedure. In deze gevallen is het billijk om een biedvergoeding toe te kennen.

Deze verplichting geldt evenwel niet in de gevallen waarbij de aanbesteder gebruik maakt van de openbare procedure of van de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking of oproep tot mededinging. In deze gevallen beschikt de aanbesteder immers niet over een mogelijkheid om het aantal offertes die worden ingediend te beperken, zodat het evenmin duidelijk is aan hoeveel inschrijvers de aanbesteder de biedvergoeding zal moeten betalen, hetgeen het doorvoeren van een zorgvuldige budgettaire inschatting verhindert. In een dergelijk geval kan de aanbesteder een biedvergoeding toekennen maar is hij niet verplicht dit te doen.

Het is van belang dat de aanbesteder vooraf goed nadenkt of het, voor het vlotte verloop van de plaatsingsprocedure, wel nodig is om te vereisen dat monsters en dergelijke ingediend

worden. In sommige gevallen worden deze wel opgelegd, maar zijn ze eigenlijk niet onontbeerlijk om de offertes te kunnen beoordelen, hoewel ze inspanningen vragen van de inschrijver. Door het toekennen van een biedvergoeding kan daarenboven de mededinging gestimuleerd worden en wordt vermeden dat met name kmo's in de voormelde gevallen een drempel ondervinden om deel te nemen aan de plaatsingsprocedures.

De verplichting om een biedvergoeding toe te kennen, is voor het overige onderworpen aan slechts een enkele voorwaarde: naast de offerte vereist de aanbesteder dat, in de loop van de plaatsingsprocedure, een monster, een maquette, een prototype, een tekening of een ontwerp in het domein van een van de voormelde kunsten wordt voorgelegd die het mogelijk maakt de offerte te beoordelen. Indien een tekening vereist wordt van technische aard, dan moet ook hiervoor een biedvergoeding voorzien worden.

Het loutere feit dat bijvoorbeeld in de offerte de voorgestelde uitvoeringswijze (het concept) moet beschreven worden (bijvoorbeeld een concept om een ICT-oplossing uit te werken), volstaat dan weer niet opdat een biedvergoeding zou verplicht zijn (voor zover niet tevens een monster, maquette, prototypes, tekening of een ontwerp in het domein van een van de voormelde kunsten moet voorgelegd worden).

De aanbesteder doet er goed aan om ervoor te zorgen dat de tegemoetkoming door middel van de biedvergoeding van die aard is om inspanning die daarvoor geleverd wordt, en die uiteindelijk ook een financiële investering vergt, te kunnen dempen. Het valt aan te raden om het bedrag van de tegemoetkoming te bepalen in het licht van de complexiteit van het project en de aard van de vereiste inspanning in de plaatsingsprocedure.

De aanbesteder doet er eveneens goed aan om rekening te houden met de mogelijkheid dat in het kader van onderhandelingen een inschrijver meermaals een bepaald iets, bijvoorbeeld een maquette, zal moeten opleveren.

De ruime beoordelingsruimte die gelaten wordt aan de aanbesteder om de hoogte van de biedvergoeding te bepalen, stelt hem ook in staat om rekening te houden met zijn eigen concrete budgettaire mogelijkheden en met wat gebruikelijk is in de concrete sector. Indien de toegekende vergoeding echter te laag ligt, zal dit een negatief effect hebben op de mededinging, wat uiteindelijk niet in het belang is van de aanbesteder zelf. Het feit dat een biedvergoeding wordt toegekend mag geen vrijbrief zijn om inspanningen te vergen die niet nodig zijn.

De aanbesteder kan een bepaling opnemen in de opdrachtdocumenten waarin bepaald wordt dat geen biedvergoeding wordt toegekend, of slechts een verminderde vergoeding, voor de inschrijvers die een substantieel onregelmatige of onaanvaardbare offerte hebben ingediend. Op die manier kan vermeden worden dat sommige inschrijvers alleen een offerte zouden indienen om de biedvergoeding te bekomen, waardoor de door de aanbesteder te betalen vergoeding te hoog dreigt op te lopen.

Het is niet toegestaan om de biedvergoeding afhankelijk te maken van de gunning van de opdracht. Ook in gevallen waarbij de aanbesteder, overeenkomstig artikel 85 van de [wet Overheidsopdrachten](#), beslist om van gunning af te zien, is het billijk om inschrijvers in de een biedvergoeding toe te kennen wanneer voldaan is aan de voormelde dubbele voorwaarde.

Biedvergoedingen zijn ook van toepassing voor opdrachten van beperkte waarde.

Tot slot, de nieuwe verplichting tot toekenning van een biedvergoeding laat de reeds bestaande mogelijkheden om biedvergoedingen of prijzengeld toe te kennen in het kader van een concurrentiegericht dialoog of in het kader van een prijsvraag onverlet. Wat de concurrentiegericht dialoog betreft bepalen de artikelen 39, § 8, 121, § 8, van de [wet Overheidsopdrachten](#) immers reeds dat de aanbesteder kan voorzien in de toekenning van prijzengeld of vergoedingen aan de deelnemers aan de dialoog, zonder dat deze mogelijkheid gekoppeld wordt aan het indienen van een monster, een maquette, een prototype, een tekening of een ontwerp in het domein van een van de voormelde kunsten. De situatie is gelijkaardig wat de prijsvraag betreft: artikel 119, § 3, van het [koninklijk besluit Plaatsing](#) voorziet in de mogelijkheid tot toekenning van vergoeding aan de deelnemers.

Deze verplichting treedt in werking voor de opdrachten gelanceerd vanaf 1 februari 2024.

Het charter vraagt volgende zaken van de aanbesteders:

1. voorzie een biedvergoeding waar nodig: in het licht daarvan is het belangrijker dan ooit om goed na te denken over wat er gevraagd wordt van de inschrijver in welke fase van de (plaatsings)procedure en over de te gebruiken plaatsingsprocedure. Hierbij wordt opnieuw doorverwezen naar de richtlijnen en instructies voor principe 3.4 over twee- of meerasiged procedures en procedures met onderhandelingen.
2. focus, bij het bepalen van de hoogte van de biedvergoeding op de complexiteit van het project en de aard van de vereiste inspanning in de plaatsingsprocedure. Ga tijdens de fase van de marktverkenning onder meer na wat er gebruikelijk is in de sector en welke inspanningen (investeringen) nodig zijn voor het vervullen van potentiële vereisten.

Prijsherzieningsclausules

De wet voorziet enkele uitzonderingen waarbij een wijziging van de opdracht mogelijk is zonder de lancering van een nieuwe plaatsingsprocedure. De prijsherzieningsclausule is één van die uitzonderingen of mogelijkheden.

Het betreft een aanpassing van de prijzen van de opdracht op basis van bepaalde economische of sociale factoren waardoor de opdrachtnemer en de aanbesteder ervoor kunnen zorgen dat de prijzen van de overeenkomst de evolutie van de economische omstandigheden volgen op basis van objectieve parameters.

Een prijsherziening is alleen mogelijk als de clausule **uitdrukkelijk en duidelijk** voorzien is in het bestek.

De prijsherziening is enkel verplicht in een beperkt aantal gevallen, zie eerder. **In gevallen waar prijsherziening niet verplicht is, is het vaak raadzaam om die toch te voorzien**, onder meer voor meerjarige opdrachten of opdrachten waar de prijzen in belangrijke mate kunnen schommelen. Een zorgvuldige **marktverkenning** moet de aanbesteder in staat stellen om inzicht te krijgen in de structuur en het gedrag van de prijzen binnen een bepaalde markt. De formule van de prijsherziening moet immers gebaseerd zijn op een **relevante prijsindex** die slaat op het voorwerp van de opdracht. We illustreren het nut daarvan aan de hand van onderstaand voorbeeld.

Voorbeeld: twee verschillende overheden schrijven een openbare aanbesteding uit voor bieren, waters en frisdranken. Beide overheden voorzien een mogelijkheid tot het jaarlijks herzien van de prijzen. De ene overheid heeft de prijs van de dranken verbonden met de evolutie van de algemene consumptieprijsindex. Bij de andere overheid kan de prijs van de dranken aangepast worden met de evolutie van de consumptieprijsindex van de subgroep waartoe het product behoort; bijvoorbeeld mineraalwater, bieren... De oplossing voorzien door de tweede overheid zal een beter resultaat opleveren dan, hoewel goed bedoeld, de oplossing voorzien door de eerste overheid.

Voor meer informatie over het gebruik van een prijsherzieningsclausule, zie <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/marktkenniscentrum/prijsherziening-bij-overheidsopdrachten>.

Samengevat is het voor aanbesteders uitermate belangrijk om tijdens de fase van de marktverkenning het gedrag en de structuur van de relevante prijzen binnen een bepaalde markt te onderzoeken en wanneer nodig een prijsherzieningsclausule te voorzien. Wanneer de aanbesteder dat niet doet, bestaat immers de kans dat de kandidaten en inschrijvers het ontbreken van een dergelijke clausule gaan doorrekenen in hun offertes en/of het risico dat de opdrachtnemers in de problemen komen tijdens de uitvoering van de opdracht door onvoorziene omstandigheden in de marktwerking – met alle gevolgen van dien voor de aanbesteder en de uitvoering van zijn opdracht.

8.4. Richtlijnen en instructies

Selectiecriteria

1. Reflecteer grondig over de noodzaak tot het formuleren van meerdere selectiecriteria. Kies enkel die selectiecriteria die relevant zijn voor de opdracht. Het **gebruik van economische of financiële criteria is enkel aangewezen wanneer een marktverkenning**, al dan niet in

combinatie met eerdere ervaring, **uitwijst dat een dergelijke vereiste een toegevoegde waarde biedt.**

2. Zorg ervoor dat de selectiecriteria betrekking hebben op en proportioneel zijn met het voorwerp van de opdracht. Bepaal eveneens telkens een gepast en **proportioneel niveau** ten opzichte van de aard en omvang van de opdracht. Een grondige marktverkenning is opnieuw cruciaal. Onthoud dat **hoe specifiek de selectiecriteria, hoe kleiner de mededinging.**
3. Bij gebruik van een **verklaring over de omzet**, moet de aanbesteder er zich van bewust te zijn dat het eisen van een serieuze minimumomzet een zware en negatieve impact zal hebben op de mededinging. Daarnaast is het draaien van een bepaalde omzet geen automatische garantie voor het correct kunnen uitvoeren van een opdracht. Bovendien is de omzet in een aantal sectoren periodiek van aard en hangt de omzet eveneens af van het type product of dienst. Het **gebruik een dergelijke verklaring over de omzet is enkel aangewezen wanneer de marktverkenning, al dan niet in combinatie met eerdere ervaring, aantoont dat dit nuttig is.** In alle andere gevallen wordt die achterwege gelaten.
4. Vermijd, in het kader van de technische en beroepsbekwaamheid, in de mate van het mogelijke het gebruik van dure certificaten.
5. Het nut van een referentielijst wordt niet ter discussie gesteld: wel moet de aanbesteder grondig **reflecteren over de omvang van de gevraagde referenties en de periode waarop ze mogen slaan.** De aanbesteder moet zich ervan bewust zijn dat wanneer hij kiest voor (te) zware referenties, hij bijna automatisch de mededinging sterk beperkt gezien het Belgische kmo-landschap. Ga na of het gebruik van "open referenties" mogelijk is en of de periode waarop de referenties mogen slaan, verlengd kan worden in functie van de mededinging.
6. Het nut van een bankverklaring is betwistbaar en kan als een bijkomende administratieve barrière beschouwd worden. Het veralgemeende gebruik ervan wordt dus afgeraden.
7. Erkenning van aannemers: in de mate van het mogelijke en enkel voor de procedures waar dat is toegelaten, met name de openbare procedure en de VOPMB, beperkt de aanbesteder zich tot het vragen van de erkenning van aannemers en voorziet hij dus geen extra selectiecriteria boven op de erkenning – uitgezonderd bij heel gespecialiseerde werken.
8. **In het geval dat de aanbesteder geen enkele of maar één offerte heeft ontvangen voor een overheidsopdracht, is de aanbesteder verplicht om gebruik te maken van de toepassing in e-Procurement** die toelaat om de niet-deelname van andere uitgenodigde en/of geïnteresseerde ondernemingen te bevragen, onder meer inzake de proportionaliteit van de selectiecriteria, uitgezonderd bij het specifieke geval waar maar één onderneming uitgenodigd werd om een offerte in te dienen en er omwille van die reden maar één offerte ontvangen werd.
9. In alle andere gevallen is het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement sterk aanbevolen voor de aanbesteders en wordt dat beschouwd als een best practice. Een opvolging van het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement wordt voorzien.

Uitvoering

1. Hou het aspect "onafhankelijkheidsplicht" altijd in het achterhoofd, onder andere bij het bepalen van de betalingsmodaliteiten. Verricht daarover het nodige voorafgaand onderzoek tijdens de fase van de marktverkenning.
2. **De aanbesteder legt, waar mogelijk, geen borgtocht op als dat niet nodig is in het licht van het risico op een slechte uitvoering,** en voorziet daartoe de nodige bepaling in de opdrachtdocumenten. Als een borgtocht nodig lijkt, gaat de aanbesteder na of die lager dan vijf procent kan. Een borgtocht hoger dan vijf procent kan enkel in gemotiveerde gevallen.
3. In de mate van het mogelijke opteert de aanbesteder, in het geval dat het een raamovereenkomst betreft die aan één opdrachtnemer werd toegekend, voor een borgtocht per gesloten opdracht. Een globale borgtocht opleggen kan indien dat geen belemmering vormt voor de mededinging en wanneer dat de administratieve lasten voor zowel onderneming als aanbesteder ten goede komt.
4. Over **voorschotten**:

1. voor overheidsopdrachten die niet vallen onder het toepassingsgebied van de verplichte voorschotten, noch onder de uitzonderingen die handelen over het verschuiven van het financieringsmoment of een te korte uitvoeringstermijn, waar mogelijk toch voorschotten toekennen – zeker voor micro- en kleine ondernemingen – weliswaar met inachtneming van de wettelijk opgelegde maxima;
2. in de mate van het mogelijke voor kleine ondernemingen het maximale voorschot voorzien;
3. voor de verrekening van het voorschot ofwel de standaardregeling voorzien door de wetgeving te volgen of die over te nemen in de opdrachtdocumenten, ofwel bij het uitwerken van een eigen regeling het voorschot zeker niet volledig verrekenen met de eerste factu(u)r(en). Indien een aanbestedder via een eigen regeling toch onmiddellijk het volledige voorschot wenst te verrekenen: enkel wanneer die eerste factu(u)r(en) een substantieel deel van de eindfactuur omvat(ten), veertig procent of meer, of de eindfactuur is;
4. in de opdrachtdocumenten verduidelijken hoe de begunstigde onderneming het voorschot moet aanvragen, zowel de procedure als de vormvereisten, en een herinnering daaraan voorzien na de gunning.
5. Over de **biedvergoeding**:
 1. voorzie een biedvergoeding waar nodig. In het licht daarvan is het belangrijker dan ooit om goed na te denken over wat er gevraagd wordt van de inschrijver in welke fase van de (plaatsings)procedure en over de te gebruiken plaatsingsprocedure. Hierbij wordt opnieuw doorverwezen naar de richtlijnen en instructies voor principe 3.4 over twee- of meerasige procedures en procedures met onderhandelingen;
 2. focus, bij het bepalen van de hoogte van de biedvergoeding op de complexiteit van het project en de aard van de vereiste inspanning in de plaatsingsprocedure. Ga tijdens de fase van de marktverkenning onder meer na wat er gebruikelijk is in de sector en welke inspanningen (investeringen) nodig zijn voor het vervullen van potentiële vereisten.
6. Over de **betaltermijnen**:
 1. Respecteer de wettelijke betaaltermijnen die vandaag van kracht zijn. Wanneer de vastgestelde betaaltermijnen worden overschreden, berekent de aanbestedende overheid de verwijntresten waar de opdrachtnemer van rechtswege recht op heeft en worden de verschuldigde bedragen automatisch betaald.
 2. Voorzie voor opdrachten met een lange uitvoeringstermijn en opdrachten die belangrijke voorafgaande investeringen vergen een betalingsplan in de opdrachtdocumenten dat is afgestemd op de te leveren prestaties.
 3. Hanteer de wettelijke, maximale betaaltermijnen niet als standaard betaaltermijnen. Het gaat immers om maxima. Een dergelijke praktijk wordt als een bad practice beschouwd.
7. Voorzie, op basis van een grondige marktverkenning, waar nodig een **prijsherzieningsclausule** – ook wanneer dat niet verplicht is. Maak daarbij gebruik van relevante prijsindexen en pas die correct toe. Zo worden zowel plotse liquiditeitsproblemen bij de opdrachtnemers vermeden als dat ondernemers een mogelijke prijsstijging bij de offerte doorrekenen.

9. Principe 9 – Proportionaliteit bij gunningscriteria en gunnen op basis van de economisch meest voordelige offerte

9.1. Doelstelling

Gunningscriteria vastleggen die betrekking hebben op het voorwerp van de opdracht, aan de hand van dewelke de offertes daadwerkelijk kunnen worden getoetst en waarbij in de beoordeling de diversiteit van de offertes tot uiting kan komen.

Er wordt daarbij een weloverwogen keuze gemaakt tussen gunnen op basis van prijs, kosten of de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Daarbij worden op systematische wijze de aspecten “proportionaliteit”, in de zin van de reële impact van de gekozen criteria op de daadwerkelijke mededinging, en “toegang van kmo's” mee in overweging worden genomen.

9.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

Artikel 81 van de [wet Overheidsopdrachten](#) bepaalt dat de aanbestedende overheid zich bij de gunning van overheidsopdrachten baseert op de economisch meest voordelige offerte.

Die economisch meest voordelige offerte (vanuit het oogpunt van de aanbesteder) wordt, naar keuze, vastgesteld:

1. op basis van de prijs;
2. op basis van de kosten, rekening houdend met de kosteneffectiviteit, zoals bijvoorbeeld de levenscycluskosten, overeenkomstig artikel 82 van de wet;
3. rekening houdend met de beste prijs-kwaliteitsverhouding die bepaald wordt op basis van de prijs of de kosten alsook criteria waaronder kwalitatieve, milieu- en/of sociale aspecten, die verband houden met het voorwerp van de betrokken opdracht. Het kan onder meer gaan om de volgende criteria:
 - kwaliteit, waaronder de technische verdienste, esthetische en functionele kenmerken, toegankelijkheid, geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers, sociale, milieu- en innovatieve kenmerken, de handel en de voorwaarden waaronder die plaatsvindt;
 - de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht – wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht;
 - klantenservice en technische bijstand, alsook leveringsvoorwaarden zoals de leveringsdatum, de leveringswijze en de leverings- of uitvoeringstermijn.

Het kostenelement kan eveneens de vorm aannemen van een vaste prijs of vaste kosten op basis waarvan de ondernemers zullen concurreren op kwaliteitscriteria alleen.

Gunningscriteria moeten bovendien verband houden met het voorwerp van de opdracht; zij worden zo geacht wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van de levenscyclus ervan, met inbegrip van factoren die te maken hebben met:

- het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van die werken, leveringen of diensten, of
- een specifiek proces voor een andere fase van de levenscyclus ervan, zelfs wanneer die factoren geen deel uitmaken van de materiële basis ervan.

Gunningscriteria mogen er niet toe leiden dat de aanbesteder onbeperkte keuzevrijheid heeft. Ze waarborgen de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging en gaan vergezeld van specificaties aan de hand waarvan de door de inschrijvers verstrekte informatie daadwerkelijk kan worden getoetst om te beoordelen in welke mate de offertes aan de gunningscriteria voldoen.

In geval van twijfel controleert de aanbestedende overheid de juistheid van de door de inschrijvers verstrekte informatie en bewijsmiddelen.

9.3. Toelichting

Overheden moeten ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelen en op een transparante, proportionele wijze te werk gaan. Om tot een objectieve vergelijking van de offertes te komen en dus daadwerkelijke mededinging te waarborgen, **moet de gunning van de opdracht dus gebeuren op basis van objectieve criteria die ervoor zorgen dat de beginselen inzake transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling in acht worden genomen.** In de praktijk baseert de aanbesteder zich bij de gunning steeds op de economisch meest voordelige offerte.

9.3.1. Gunningscriteria

De aanbesteder moet de nodige transparantie aan de dag leggen zodat iedere inschrijver redelijkerwijs kan kennisnemen van de criteria en regelingen die bij de voorbereiding van de gunning van de opdracht worden toegepast. Dat om te garanderen dat bij de gunning het beginsel van gelijke behandeling wordt toegepast.

Bijgevolg is het onder andere verplicht om, voor de opdrachten die het bedrag bereiken voor de Europese bekendmaking, de gunningscriteria van de opdracht en het relatieve gewicht, eventueel uitgedrukt binnen een vork, ervan te vermelden in de aankondiging of in de opdrachtdocumenten.

Dat relatieve gewicht kan dus worden uitgedrukt binnen een vork met een passend verschil tussen het minimum en het maximum. Een dergelijke vork is echter een zeer delicaat instrument omdat het tot willekeur bij de evaluatie kan leiden, het gebruik ervan kan enkel in weloverwogen gevallen. Wanneer weging om objectieve redenen niet mogelijk is, worden de criteria in dalende volgorde van belangrijkheid vermeld.

Voor de opdrachten met een waarde lager dan de drempelbedragen voor Europese bekendmaking, specificeert de aanbesteder ofwel het relatieve gewicht van elk criteria, ofwel de dalende volgorde van belangrijkheid ervan. Zo niet hebben de gunningscriteria dezelfde waarde.

Er kan enkel, mits behoorlijk gemotiveerd, worden afgeweken van de verplichting tot vermelding van het relatieve gewicht. Namelijk indien het relatieve gewicht, met name wegens de complexiteit van de opdracht, niet vooraf te bepalen is. In die gevallen moeten de criteria evenwel in dalende volgorde van belangrijkheid worden vermeld.

Onderscheid tussen gunningscriteria en selectiecriteria

Onder principe 8 werden de selectiecriteria reeds besproken. In de regel moet een strikte scheiding worden gemaakt tussen selectie- en gunningscriteria. De wetgever voorziet hier wel een uitzondering en bepaalt in artikel 81 van de [wet Overheidsopdrachten](#) dat de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, kunnen worden aangewend als gunningscriterium wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht.

De overheid moet in een dergelijk geval aantonen dat de ervaring van het personeel relevant en nodig is omwille van de specifieke vereisten van de opdracht, bijvoorbeeld omdat het noodzakelijk is dat de opdracht wordt uitgevoerd door gespecialiseerde mensen met een bijzondere ervaring. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij opdrachten voor intellectuele diensten zoals adviesverlening of architectuur- en stedenbouwkundige opdrachten. Bij een consultancy-opdracht zou een inschrijver immers bij het toetsen van de kwalitatieve selectiecriteria uitmuntende senior consultants kunnen vermelden (naast minder ervaren juniors) en daarvoor een uitstekende score behalen. Zonder bijkomende voorwaarde zou de inschrijver echter bij de uitvoering van de opdracht allemaal junior consultants kunnen inzetten, waardoor het eerlijke verloop van de mededinging in het gedrang komt. Via de gunningscriteria kan dat risico opgevangen worden.

Ter verduidelijking: zowel de selectiecriteria als de gunningscriteria kunnen dus slaan op het aspect “personeel”, maar eenzelfde personeelsvereiste kan nooit in een opdracht en een selectiecriterium en een gunningscriterium zijn.

De aanbesteder kan er van uitgaan dat aan het vereiste onderscheid wordt voldaan wanneer bij de vereisten van technische en beroepsbekwaamheid wordt gevraagd naar de onderwijs- en beroepskwalificaties van de ondernemer, en dus het personeel dat *kan* worden ingezet, terwijl het

gunningscriterium specifiek peilt naar de organisatie, kwalificatie en de ervaring van het personeel dat voor de uitvoering van de concrete opdracht zal worden ingezet.

Het selectiecriterium peilt met andere woorden naar de hoedanigheid van de inschrijver op zich, los van de opdracht, terwijl het gunningscriterium de specifieke uitvoering van de opdracht voor ogen heeft.

De gunningscriteria zijn dus hét instrument voor de aanbesteder om na te gaan hoe de offerte scoort ten opzichte van de technische beschrijving en de minimumeisen in het bestek of de opdrachtdocumenten.

Subgunningscriteria

De aanbesteder kan een gunningscriterium onderverdelen in subgunningscriteria, met als doel om tot een meer verfijnde toetsing te komen van de offertes aan het gunningscriterium in kwestie. Bijvoorbeeld: het criterium “laagste kosten” kan worden onderverdeeld in onderhoudskosten, externe milieukosten, het gebruik van duurzame grondstoffen, etc. Bij de beste prijs-kwaliteitsverhouding kan dan weer verwezen worden naar zowel een aantal types kosten als bijvoorbeeld, voor het criterium kwaliteit, naar “het plan van aanpak” en “de ervaring van de voorgestelde medewerkers”.

Indien de aanbesteder subgunningscriteria wenst te gebruiken, moet hij dit samen met de gunningscriteria in de opdrachtdocumenten vermelden. Het wordt overigens aangeraden om de weging van de gunningscriteria en subgunningscriteria samen kenbaar te maken.

Subgunningscriteria moeten worden onderscheiden van beoordelingselementen. Die laatste zijn immers de van uit de offertes gepuurde “elementen” die alleen maar dienen om de beoordeling van een (sub)gunningscriterium te ondersteunen.

Proportionaliteit bij gunningscriteria en hun impact op de mededinging

De aanbesteder wordt eraan herinnerd dat hij ook bij de gunningscriteria **rekening moet houden met het proportionaliteitsbeginsel, in de zin van het waarborgen van de mogelijkheid tot daadwerkelijke mededinging, en de eisen dus steeds redelijk moet houden.**

In het geval dat bepaalde clausules geformuleerd worden, moeten zij dus de mogelijkheid tot daadwerkelijke mededinging waarborgen – weliswaar in overeenstemming met de op dat moment geldende instructies over aankoopbeleid. Denken we bijvoorbeeld aan het geval waar ondernemingen verplicht worden een bepaalde eigenschap aan te tonen *enkel en alleen* door middel van dure technische certificaten. Kmo's zullen vaak veel geld moeten investeren om aan die verplichtingen te voldoen, en dat zonder de garantie de opdracht binnen te halen.

De aanbesteder moet er zich eveneens van bewust zijn dat, **wanneer bijvoorbeeld sociale of milieuaspecten worden aangewend als gunningscriterium**, er bij de weging van de gunningscriteria goed aan gedaan wordt **een voldoende hoog gewicht toe te kennen aan de criteria die verband houden met deze sociale of milieuaspecten**. Dat om te vermijden dat uiteindelijk toch het prijscriterium de uitslag zou bepalen. Als de inschrijver immers wil inspelen op deze sociale of milieuaspecten bij de opmaak van zijn offerte, om een hogere score te behalen, zal dit in heel wat gevallen ook leiden tot een hogere offerteprijs.

Wanneer in een dergelijk geval toch (voornamelijk) op de prijs gespeeld zou worden, dan zal dat in de praktijk waarschijnlijk leiden tot een beperking van de mededinging. Het zullen immers eerder grote(re) ondernemingen zijn die zowel aan de sociale of milieuaspecten kunnen voldoen én op prijs kunnen concurreren. **Een dergelijke situatie wordt beschouwd als een bad practice.**

De aanbesteder moet ook minstens nagaan of de manier waarop deelnemers kunnen bewijzen dat ze voldoen aan die aspecten niet onevenredig zwaar is en of inschrijvers de kans krijgen om dat ook op andere manieren aan te tonen. In een volgend punt wordt daarom dieper ingegaan op de wettelijke mogelijkheid van een “gelijkwaardig alternatief”.

Daarbij aansluitend moet de aanbesteder, als hij bijvoorbeeld gebruik maakt van sociale aspecten tijdens de gunning, de naleving daarvan door de begunstigde onderneming ook tijdens de uitvoering van de opdracht blijven opvolgen. Als dat niet gebeurt en de begunstigde leeft dergelijke aspecten niet na tijdens de uitvoering, dan wordt de mededinging immers vervalst.

Een ander aandachtspunt is “**niet meer vragen dan nodig is**”, waarbij we kunnen verwijzen naar hetgeen reeds gesteld werd bij de selectiecriteria (en in het kader van de biedvergoeding). Vraag u namelijk als aanbestedder af of het echt nodig is om bijvoorbeeld bepaalde monsters, modellen, prototypes, tekeningen, andere grafische voorstellingen of enig ander ontwerp of concept van inschrijvers te eisen? Vraag u af of alle door u geformuleerde gunningscriterium nuttig, relevant, nodig zijn om tot een objectieve vergelijking van de offertes te komen en of zij de daadwerkelijke mededinging niet verstoren.

Beperk met andere woorden de gevraagde output van inschrijvers tijdens het opstellen van een offerte. Ga telkens na wat er echt noodzakelijk is om de offerte van de inschrijver te kunnen beoordelen, welk niveau van detail volstaat en beperk u tot dat. Opnieuw blijkt een goede marktverkenning cruciaal.

Gelijkwaardig alternatief

De wetgever voorziet de mogelijkheid voor ondernemingen om met een zogenaamd “gelijkwaardig alternatief” te komen wanneer de aanbestedder bepaalde certificaten, testverslagen, keurmerken of kwaliteitsnormen en normen inzake milieubeheer vereist (zie artikelen 54, 55 en 77 van de [wet Overheidsopdrachten](#)).

De aanbestedder die een specifiek keurmerk eist, aanvaardt alle keurmerken die bevestigen dat de werken, leveringen of diensten aan gelijkwaardige keurmerkeisen voldoen. Als een ondernemer aantoonbaar niet de mogelijkheid heeft het geëiste keurmerk of een gelijkwaardig keurmerk te verwerven, **aanvaardt de aanbestedder ook andere geschikte bewijsmiddelen**, mits de betrokken ondernemer aantoont dat de door hem te leveren werken, diensten of leveringen voldoen aan het door de aanbestedder aangegeven specifieke keurmerk of aan de specifieke eisen.

Bij opdrachten waarvan de geraamde waarde lager ligt dan de drempel voor Europese bekendmaking, moet de aanbestedder steeds rekening houden met andere geschikte bewijsmiddelen. Die versoepeling werd voorzien omdat keurmerken steeds proportioneel moeten zijn met het voorwerp van de opdracht, en dat om onder meer de toegang van kmo's geenszins te belemmeren.

Voor wat betreft certificaten en testverslagen worden door de aanbestedende overheid ook certificaten van andere gelijkwaardige conformiteitsbeoordelingsinstanties aanvaard. Hetzelfde geldt voor andere geschikte bewijsmiddelen, zoals een technisch dossier van de fabrikant, ingeval de betrokken ondernemer geen toegang had tot de bedoelde certificaten of testverslagen of deze niet binnen de desbetreffende termijnen kon verkrijgen. Het ontbreken van toegang mag uiteraard niet aan de ondernemer zelf te wijten zijn. Hij moet ook aantonen dat de geleverde werken, leveringen of diensten voldoen aan de voorschriften of criteria van de technische specificaties, de gunningscriteria of de uitvoeringsvoorwaarden van de opdracht.

In het kader van kwaliteitsnormen en normen over milieubeheer zijn deze *in se* gebaseerd op Europese normenreeksen of, specifiek voor milieubeheer, het EMAS. De aanbestedende overheid erkent daarom logischerwijs gelijkwaardige certificaten van in andere lidstaten gevestigde instellingen, evenals andere bewijzen over gelijkwaardige kwaliteitsgaranties wanneer de betrokken ondernemer die certificaten niet binnen de gestelde termijnen kan verkrijgen die niet aan hem toe te schrijven zijn. De ondernemer levert een duidelijk bewijs af dat de voorgestelde maatregelen voor de kwaliteitsbewaking aan de kwaliteitsnormen voldoen.

Aandachtspunten bij het vastleggen van gunningscriteria

Gunningscriteria moeten dus verband houden met het voorwerp van de opdracht. Dat verband kan relatief soepel geïnterpreteerd worden en is niet noodzakelijk een rechtstreeks verband. **Het is wel aangewezen om in de mate van het mogelijke een directe link te leggen tussen de criteria en de technische beschrijving**; zo kunnen er bijvoorbeeld meer punten gegeven worden als de voorgestelde oplossing van een inschrijver de minimeisen overschrijdt.

Daarnaast moeten gunningscriteria de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging waarborgen en moeten zij vergezeld gaan van specificaties aan de hand waarvan de door de inschrijvers verstrekte informatie daadwerkelijk kan worden getoetst om te beoordelen in welke mate de offertes aan de gunningscriteria voldoen. Die criteria moeten in de aankondiging van een opdracht of in een ander opdrachtdocument worden vermeld.

Het is dus cruciaal dat de gunningscriteria duidelijk omschreven worden. Een illustratie hiervan betreft het gebruik van heel ruime concepten zoals “duurzaamheid” of “kwaliteit”. Dergelijke criteria moeten zo concreet mogelijk geformuleerd worden. Voorbeelden van bijvoorbeeld duurzame gunningscriteria (over milieu) zijn onder andere:

- als minimumeis bepalen dat het te leveren papier voor minstens X % uit gerecycleerde papiervezels bestaat. Via een gunningscriterium worden er dan bijvoorbeeld punten toegekend voor elke 5 % dat het minimumpercentage wordt overtroffen;
- printers die apart vervangbare kleurenpatronen hebben en dubbelzijdig kunnen afdrukken krijgen een betere score;
- voor de aankoop van personenwagens wordt een Ecoscore van Y punten vereist. Hogere scores worden beloond met extra punten;
- indien meer producten worden aangeboden van biologische oorsprong dan minimaal vereist in de technische specificaties, worden extra punten toegekend.

Merken we ook op dat de beoordeling van offertes aan de hand van gunningscriteria niet alleen een kwantitatieve aangelegenheid is, maar ook kwalitatief kan verlopen, namelijk aan de hand van een beschrijvende beoordeling.

Met de toegang van kmo's in het achterhoofd is het belangrijk te benadrukken dat **het formuleren van meerdere gunningscriteria niet automatisch iets positief is en/of leidt tot een hogere kmo-participatie.**

Er moet immers een goede reden zijn voor het gebruik van meerdere gunningscriteria, evenals de manier waarop die geëvalueerd worden. In de praktijk verwijzen we hier dan voornamelijk naar gestandaardiseerde producten of producten die nauwkeurig beschreven zijn (cf. infra). In deze gevallen is de toevoeging van andere criteria, naast de prijs of kosten, weinig zinvol en zullen die de toegang van kmo's weinig of niet faciliteren.

9.3.2. De economisch meest voordelige offerte (EMVO)

Het begrip “economisch meest voordelige offerte” kent een ruime betekenis. Enerzijds is het kostencriterium (2°) ruimer dan het prijscriterium (1°). Het omvat immers zowel de prijs als andere economische kosten verbonden aan aankoop en eigendom. Anderzijds omvat het criterium over de beste prijs-kwaliteitsverhouding (3°), de prijs of de kosten, alsook andere criteria, waaronder kwalitatieve, milieu- en/of sociale aspecten, die verband houden met het voorwerp van de betrokken opdracht. Dat betekent dat de criteria het ene, het andere of de drie voornoemde aspecten kunnen omvatten.

Wanneer meerdere regelmatige offertes in gelijke mate als economisch meest voordelige worden beschouwd, vraagt de aanbesteder de inschrijvers in kwestie met het oog op een beslissing schriftelijke prijsverminderingen of verbeteringsvoorstellen voor hun offerte in te dienen. Zijn de offertes daarna nog steeds gelijkwaardig, dan houdt de aanbesteder een loting waartoe de betrokkenen worden uitgenodigd.

Gunnen op basis van de laagste prijs

De keuze waarop de aanbesteder de economisch meest voordelige offerte vaststelt, moet weloverwogen gebeuren en een meerwaarde bieden voor de opdracht. Vanzelfsprekend kunnen bepaalde opdrachten nog steeds worden gegund enkel en alleen op basis van het criterium “prijs”.

In de praktijk wordt er nog vaak geopteerd voor het criterium van de laagste prijs omwille van onder meer volgende redenen: de prijs is een gekend criterium, is gemakkelijk voor te stellen als “objectief”, vraagt vaak minder tijd om uit te werken in vergelijking met andere criteria en geeft minder snel aanleiding tot geschillen. Niet elk van voorgaande redenen is evenwel een goede reden om de keuze inzake gunningscriteria op te baseren.

Voor sommige opdrachten is het echter moeilijk of niet opportuun om andere gunningscriteria te voorzien. De aanbesteder moet daarbij rekening houden met de specificiteit van de sector. Zo kan het in bijvoorbeeld de bouwsector aangewezen zijn om *off-the-shelf* producten te gunnen op basis van de laagste prijs. Hetzelfde geldt voor projecten die de aanbesteder vooraf tot in het detail heeft uitgewerkt en waarbij de mededinging *de facto* gereduceerd is tot de prijs.

Ook wanneer de opdracht voldoet aan volgende parameters kan worden geopteerd voor de laagste prijs:

- het gevraagde werk, product of dienst is in sterke mate gestandaardiseerd in de markt verkrijgbaar; en
- grote verschillen in kwaliteit zijn niet te verwachten; en
- de inhoud en omvang van de opdracht zijn eenduidig vast te leggen.

Het grote voordeel van het laagsteprijs criterium is dat het eenvoudig toe te passen is met lage (administratieve) kosten. Nadeel is dat de aanbesteder voor de laagste prijs doorgaans een kwaliteit koopt die maar net voldoet aan de gestelde eisen. Inschrijvers worden met andere woorden niet gestimuleerd om extra waarde te bieden. Tegelijk is het niet juist om te stellen dat de laagste prijs automatisch tot een lage(re) kwaliteit leidt. De aanbesteder formuleert in het bestek immers de minimeisen waaraan de voorgestelde oplossing moet voldoen.

Daarnaast moet de aanbesteder bij de beoordeling van het criterium "prijs" steeds oog hebben voor zogenaamde **abnormaal lage (of hoge) prijzen**. Voor meer gedetailleerde informatie daarover wordt verwezen naar artikel 36 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#) en de [Gids - Strijd tegen sociale dumping in het kader van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten](#)⁶.

De aanbesteder wordt tot slot nog herinnerd aan twee bad practices die altijd te vermijden zijn en dat in het kader van het gebruik van het criterium laagste prijs, namelijk het *louter gebruik maken van uurtarieven* en het *gebruik van de laagste prijs bij intellectuele prestaties*.

De mogelijkheid, in het algemeen, voor een kmo om in te spelen op een markt (hier een overheidsopdracht) enkel op basis van de laagste prijs (hier via uurtarieven) is vaak al deels beperkt door onder meer de kleinere schaalgrootte, wat dus een belemmering kan vormen voor de participatie van kmo's aan een opdracht en dus de mededinging.

Bovendien, indien het gebruik van louter uurtarieven als criterium resulteert in een uurtarief waarbij iedereen een zeer laag tarief voorstelt, maar dat zeer laag tarief uiteindelijk gecompenseerd wordt door een groter aantal gefactureerde uren wanneer de uitvoering uitloopt, dan was die overheidsopdracht negatief voor zowel de mededinging als de kmo en de aanbesteder. Samengevat: iedereen verliest. Enkel gebruik maken van uurtarieven als gunningscriterium houdt dus meerdere risico's in voor alle partijen.

Ook een te grote nadruk op de rol van het ereloon bij intellectuele prestaties kan een negatieve impact hebben op de kwaliteit en een drempel vormen voor kmo's om deel te nemen aan overheidsopdrachten.

Zo is ontwerpen intellectuele arbeid en wordt van architecten verwacht dat ze innoveren op het vlak van onder meer slim ruimtegebruik en energiezuinige gebouwen. De investering in de creatie van een ontwerp bestaat quasi uitsluitend uit het presteren van werkuren en er is weinig marge voor efficiëntiewinsten in vergelijking met andere bedrijfstakken. Daarbij komt dat de ontwerpfase slechts een fractie is van de *total cost of ownership* (tco) van een gebouw én dat die studiekost door het maken van slimme keuzes wel een grote positieve impact kan hebben op alle andere bouw- en onderhoudskosten van de tco⁷.

Wanneer dus bijvoorbeeld een architectuur- en stedenbouwkundige opdracht gegund wordt met de prijs als een doorslaggevend criterium, dan kan die prijs eigenlijk enkel gedrukt worden door te besparen op het aantal gepresteerde werkuren en/of de vergoeding van de medewerkers. Die manier van werken heeft met andere woorden een directe negatieve impact op de kwaliteit van de geleverde diensten en het is dus aan te raden om de rol van het ereloon in de gunningscriteria te beperken, bijvoorbeeld via een specifiek gunningscriterium met een beperkt, vast gewicht of door er op voorhand reeds een vaste kosten- of prijscomponent van te maken.

In het algemeen worden de aanbestedende overheden aangemoedigd om de keuze van de economisch meest voordelige offerte vast te stellen:

⁶ Zie ook <https://www.siod.belgie.be/nl/sociale-fraude/sociale-dumping> voor meer informatie.

⁷ Voor een gebouw met een cyclus van 30 jaar worden de bouwkosten op 25 % van de tco geschat en de onderhoudskosten op 75 %. De studiekosten (het ontwerp) voor het gebouw maken één tiende uit van de bouwkosten, of: 2,5 % van de tco kan een enorme impact hebben op de andere 97,5 %.

- ofwel op basis van de kosten, rekening houdend met de kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten;
- ofwel rekening houdend met de beste prijs-kwaliteitsverhouding.

Gunnen op basis van de kosten(effectiviteit)

Om als aanbestedder offertes effectiever te beoordelen, wordt het steeds meer aangewezen om verder te kijken dan de prijs voor de aanschaf van een goed, dienst of werk. Daarom wordt steeds vaker de volledige gebruiksduur mee in beschouwing genomen. Bepaalde producten kunnen op korte termijn iets duurder zijn in aanschaf, maar kunnen op langere termijn de meest budgetvriendelijke en efficiënte keuze blijken. Deze benadering vraagt een verschuiving van een prijsperceptie naar een kostenperceptie. De totale kostenbenadering wordt vaak uitgedrukt in "levenscycluskosten".

Het begrip levenscycluskosten omvat alle kosten binnen de levenscyclus van een werk, levering of dienst. Dat behelst de interne kosten, bijvoorbeeld voor benodigde research, ontwikkeling, productie, vervoer, gebruik, onderhoud en verwijdering. Daarnaast kan het kosten omvatten die toe te schrijven zijn aan externe milieueffecten of externaliteiten, zoals verontreiniging veroorzaakt door de winning van de in het product verwerkte grondstoffen, door het product zelf of bij de productie ervan, mits die in geld uitgedrukt en gecontroleerd kunnen worden.

Enkele voorbeelden waarin een totale kostenbenadering wordt meegenomen, zijn de aankoop van energie-efficiënte machines, kwalitatieve werkkledij met lange(re) levensduur, waterbesparende sanitaire installaties, cateringoplossingen met een focus op minimale afvalproductie...

De methoden die aanbesteders gebruiken voor de raming van aan externe milieueffecten toe te schrijven kosten moeten evenwel vooraf op een objectieve en niet-discriminerende manier worden gekozen en voor alle betrokken partijen toegankelijk zijn. Die methoden kunnen nationaal, regionaal of lokaal worden vastgesteld. Om vervalsing van de mededinging door maatwerk te voorkomen, moeten zij echter algemeen van opzet blijven, in die zin dat zij niet specifiek voor een bepaalde openbare aanbestedingsprocedure bedoeld mogen zijn. Voor verdere informatie over de levenscycluskosten verwijzen we naar de [Gids voor duurzame aankopen](#)⁸.

Bij gebruik van het criterium laagste kosten gaat het in feite ook om een op geld gebaseerde afweging, maar door alle denkbare kosten en externaliteiten mee te nemen in de raming neemt de aanbestedder ook impliciet kwaliteitsaspecten mee. **Zeker als de aanbestedder beschikt over goede data en eenduidige meetmethoden om bijvoorbeeld de levenscycluskosten in kaart te brengen, is dit gunningscriterium te overwegen.** Dat kan evenwel op korte termijn extra kosten met zich meebrengen voor zowel de aanbestedder als de inschrijvers.

Samenvattend is het gunningscriterium laagste kosten **het overwegen waard bij aanbestedingen waarbij kosten gedurende de levensduur wezenlijk van elkaar verschillen**. Dat kan gaan om bijvoorbeeld onderhoudskosten, verwijderingskosten of externe milieukosten. Die aanpak kan uiteindelijk resulteren in offertes met een hogere inschrijvingsprijs, i.e. de aanschafprijs kan hoger liggen, terwijl de uiteindelijke energie-, onderhouds- of andere kosten veel lager kunnen zijn. **Een goede kennis van de markt is met andere woorden onontbeerlijk om te bepalen of levenscycluskosten van belang zijn.**

Gunnen op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding

Wanneer de aanbestedder de offertes wenst te beoordelen op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding, dan omvat dat zowel een prijs- of kostenaspect als een kwaliteitsaspect. Zo kunnen dus ook andere kwaliteitsaspecten en alternatieven voor "prijs" meegenomen worden, zoals de dienst na verkoop, transportkosten, voorgestelde uitvoeringstermijnen, etc. Het is hier ook mogelijk om bijvoorbeeld levenscycluskosten als één van de gunningscriteria mee te nemen.

Belangrijk is evenwel dat de gunningsbeslissing, op enkele uitzonderlijke gevallen na, niet uitsluitend gebaseerd mag zijn op andere dan kostengerelateerde criteria. **Dat impliceert eveneens**

⁸ Zie ook <https://gidsvoorduurzameaankopen.be/nl/economie/levenscycluskosten-art-82-van-de-wetgeving-van-17-juni-2016> en <https://gidsvoorduurzameaankopen.be/nl/milieu/levenscycluskost>.

dat het prijs- of kostencriterium niet doorslaggevend mag zijn qua gewicht omdat de beoordeling dan zou verworpen tot een beoordeling op basis van prijs of kosten.

Uitzonderlijk is het wél mogelijk om ondernemers te laten concurreren op uitsluitend kwaliteitscriteria, bijvoorbeeld in geval van wettelijk vastgestelde prijzen of in het geval de aanbesteder het kwaliteitsniveau wenst te kennen dat zij voor een welbepaald budget kan verkrijgen.

Indien de aanbesteder ervoor kiest om op deze manier te gunnen, is het belangrijk om vanaf de behoeftebepaling en de voorafgaande marktverkenning aandacht te hebben voor potentiële prijs-kwaliteitscriteria.

Hoewel deze benadering meer administratieve lasten voor de aanbesteder en kosten voor de inschrijvers met zich kan meebrengen, stimuleert de beste prijs-kwaliteitsverhouding de aanbesteder om vooraf na te denken over de opdracht en relevante gunningscriteria op te stellen (plan van aanpak, hinder, kosten, service, duurzaamheid, prijs, sociale factoren, functionele kenmerken...).

Belangrijk is wel dat de aanbesteder criteria formuleert waarop de markt zich kan onderscheiden. Ook inschrijvers worden geprikkeld om vroegtijdig na te denken over hoe zij tegemoet kunnen komen aan de geformuleerde wensen of eisen.

9.4. Richtlijnen en instructies

1. Maak maximaal gebruik, wanneer de aard van de opdracht het toelaat, van gunningscriteria op basis van de kosten, zoals de levenscycluskosten, of op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding, in plaats van louter het criterium laagste prijs.
 - Ga ook na of het kostenelement (deels) de vorm kan aannemen van een vaste prijs of vaste kosten opdat de ondernemers concurreren op kwaliteitscriteria alleen.
 - Tegelijk blijft voor een specifiek, beperkt deel van de overheidsopdrachten het criterium prijs het meeste aangewezen.
 - Bij gebruik van kwalitatieve aspecten bij de gunningscriteria moet het daaraan toegekende gewicht voldoende hoog zijn ten opzichte van het gewicht van het prijscriterium, om het verschil te kunnen maken.
2. Zorg ervoor dat de gunningscriteria verband houden met het voorwerp van de opdracht en de technische beschrijving, en zodanig duidelijk in de opdrachtdocumenten worden gespecificeerd dat:
 - iedere inschrijver kan kennisnemen van de inhoud en bedoelingen van de criteria, en de draagwijdte ervan bij de beoordeling van de offertes. Gebruik dus geen ruime concepten zoals “duurzaamheid”, maar maak deze concreet;
 - de offertes daadwerkelijk kunnen worden getoetst en objectief beoordeeld.
3. **Zorg ervoor dat de gunningscriteria een daadwerkelijke mededinging garanderen** en er niet toe leiden dat de aanbestedende overheid een onbeperkte keuzevrijheid heeft.
4. Bepaal het relatieve gewicht van de gunningscriteria in de opdrachtdocumenten en/of de aankondiging, wanneer mogelijk ook voor opdrachten onder de Europese drempel.
5. Houd telkens de aspecten “proportionaliteit”, in de zin van het waarborgen van de mogelijkheid tot daadwerkelijke mededinging, en “toegang van kmo’s” in het achterhoofd bij het bepalen van de gunningscriteria en mogelijke bijhorende clausules – weliswaar in overeenstemming met de op dat moment geldende instructies over aankoopbeleid. **Beperk de gevraagde output van inschrijvers tijdens het opstellen van een offerte: ga telkens na wat er echt noodzakelijk is om de offerte van de inschrijver te kunnen beoordelen en welk niveau van detail volstaat.** Beoordeel en controleer het gevraagde niet enkel tijdens de fase van de gunning, maar eveneens tijdens de uitvoering van de opdracht.
6. **Respecteer, stimuleer en promoot de mogelijkheid voor ondernemingen om met een zogenaamd “gelijkwaardig alternatief” te komen** wanneer bepaalde certificaten, testverslagen, keurmerken of kwaliteitsnormen en normen over milieubeheer vereist worden.
7. Gun niet, tenzij in specifieke, uitzonderlijke gevallen, op basis van:

- enkel en alleen uurtarieven;
- enkel en alleen prijs bij opdrachten die bestaan uit intellectuele prestaties;
- voornamelijk prijs wanneer tegelijk in de selectie- of gunningscriteria bepaalde investeringen worden vereist van de onderneming zoals het behalen van een duur certificaat of keurmerk.

Bovenvermelde praktijken worden in het algemeen als bad practices beschouwd.

10. Principe 10 – Verzeker gepaste en effectieve mededinging bij onderhandelingsprocedures die niet onderworpen zijn aan enige bekendmakingsvorm

10.1. Doelstelling

Ervoor zorgen dat bij de onderhandelingsprocedures die niet onderworpen zijn aan enige bekendmakingsvorm er toch een effectieve mededinging plaatsvindt. Op die manier worden de kansen voor de ondernemers om te kunnen inschrijven voor een opdracht vergroot, weliswaar op zo'n manier dat de gevraagde inspanningen en slaagkansen voor de ondernemers om de opdracht toegewezen te kunnen krijgen in verhouding staan tot de omvang van die opdracht.

10.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

10.2.1. Onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking of oproep tot mededinging

De regelgeving overheidsopdrachten bepaalt dat de aanbesteder – bij onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking (OPZB) of oproep tot mededinging (OPZVOM) – aan de door haar gekozen ondernemers een offerte vraagt en met een of meer van hen over de voorwaarden van de opdracht kan onderhandelen. Op die manier kunnen kleinere opdrachten op een meer soepele manier geplaatst worden, wat ook de participatie van kmo's ten goede kan komen.

De gevallen en omstandigheden waarbij de OPZB kan worden gebruikt, worden uitdrukkelijk vermeld in artikel 42 van de [wet Overheidsopdrachten](#). De aanbesteder bewaart steeds de juridische en feitelijke motivering die het gebruik van deze procedure bij een opdracht rechtvaardigt. Voorgaand artikel bepaalt ook dat opdrachten enkel via die plaatsingsprocedures mogen worden geplaatst na, indien mogelijk, raadpleging van meerdere ondernemers.

Specifiek over de overheidsopdrachten van beperkte waarde (opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan 30.000 euro), is eveneens bepaald dat de opdracht wordt geplaatst na raadpleging, indien mogelijk, van de voorwaarden van meerdere ondernemers, maar zonder dat om de indiening van offertes moet worden verzocht. Deze opdrachten kunnen tot stand komen via een aanvaarde factuur. Zie artikel 92 van de [wet Overheidsopdrachten](#) en punten 12.2.1 en 12.3.1 van dit charter voor meer informatie over overheidsopdrachten van beperkte waarde.

10.2.2. Spontane offertes bij de OPZB

De huidige regelgeving overheidsopdrachten, zie artikel 93 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), bepaalt dat in de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, de spontane offertes in principe worden verworpen, tenzij bij uitdrukkelijke en gemotiveerde andersluidende beslissing van de aanbestedende overheid. De wering van de spontane offertes vergt dus geen motivering vanwege de aanbesteder.

10.3. Toelichting

10.3.1. Mededinging bij de OPZB

Voor de onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking is het belangrijk dat de aanbestedende overheid waakt over een passende en effectieve mededinging, behalve voor die gevallen waar de wet toestaat de procedure te voeren met één enkele partij of daar waar het kennelijk omwille van het verwaarloosbare kleine bedrag niet opportuun is om aan meerdere partijen offertes te vragen. In dat laatste geval is het trouwens beter gebruik te maken van de procedure voor opdrachten van beperkte waarde (via de “aanvaarde factuur”, zie 12.2.1 en 12.3.1).

In de regel zal een aanbesteder dus bij een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking een aantal, bij voorkeur minstens een drietal – maar niet altijd dezelfde partijen, bekwaam geachte ondernemers uitnodigen tot het indienen van een offerte. **Een goede vuistregel die de mededinging levendig houdt, is: twee bekwame ondernemers waarvan de aanbesteder reeds weet dat ze goed presteren en één “nieuwe” partij, maar waar toch ook al – zo goed als mogelijk – is nagegaan via het marktonderzoek of ze over de gepaste bekwaamheid beschikt.**

De hierboven vermelde vuistregel over “minstens een drietal” betreft een minimumaantal. De marktrealiteit speelt immers ook een belangrijke rol: in sectoren met veel spelers zal het zich beperken tot het vragen van drie offertes in de praktijk net neerkomen op een beperking van de mededinging. Een goede kennis van de markt blijkt opnieuw cruciaal.

In tegenstelling tot wat voorzien is in de andere procedures, geldt hier geen enkele minimumtermijn voor de ontvangst van de offertes en wordt dit overgelaten aan de aanbesteder. Logischerwijs moet voldoende tijd gegeven worden opdat de leveranciers een degelijke offerte kunnen opleveren, rekening houdende met de complexiteit van de opdracht.

De aanbestedende overheid kan tot slot met de inschrijvers onderhandelen over de initiële en alle volgende offertes met het oog op de verbetering van de inhoud ervan. Over de gunningscriteria wordt uiteraard niet onderhandeld. Indien het geraamde bedrag lager ligt dan de drempels voor Europese bekendmaking, kan er eventueel wel onderhandeld worden over de minimumeisen voor zover dat niet uitgesloten werd in de opdrachtdocumenten.

10.3.2. Spontane offertes

Dat de aanbestedende overheid ondernemers kiest om een offerte in te dienen, **veronderstelt een impliciete selectie**: de ondernemers die worden geraadpleegd, worden immers geacht te voldoen aan impliciete bekwaamheidseisen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de regelgeving overheidsopdrachten de bepaling bevat die stelt dat de door ondernemers spontaan ingediende offertes in een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking in principe worden verworpen, tenzij bij uitdrukkelijke en gemotiveerde andersluidende beslissing van de aanbesteder. Spontane offertes verminderen immers de kansen van de door de aanbestedende overheid gekozen ondernemers om de opdracht te winnen, ze worden mogelijk ingediend door ondernemers die niet beantwoorden aan de impliciet gestelde bekwaamheidseisen en ze kunnen de beoordeling van de offertes bezwaren.

Het systematisch toelaten van spontane offertes kan dus het verloop van de procedure verzwaren en leiden tot nutteloos en onproductief werk, zowel voor de aanbesteder als voor de ondernemers. Ondernemers kunnen immers ontmoedigd worden wanneer zij telkens kosten maken om een offerte in te dienen waarbij hen een te kleine kans wordt geboden om de opdracht te winnen.

Toch kan het nuttig zijn om spontane offertes in overweging te nemen en ze in de lopende procedure in aanmerking te nemen: bijvoorbeeld wanneer de aanbesteder onvoldoende offertes heeft ontvangen van de door haar gekozen ondernemers, of wanneer die offertes ongeschikt blijken te zijn. In die gevallen kan het aangewezen zijn om ook een spontaan ontvangen offerte mee op te nemen in de evaluatie van de offertes en de onderhandelingen en, indien die offerte de economisch meest voordelige offerte blijkt te zijn, ze ook te kiezen.

In ieder geval maakt de aanbesteder dankzij een spontane offerte kennis met een nieuwe ondernemer en kan zij die ondernemer in aanmerking nemen om bij de volgende opdracht te worden uitgenodigd een offerte in te dienen. Ook wordt de vrijheid van mededinging bestendigd.

10.3.3. Vrijwillige bekendmaking op Belgisch niveau

Daarnaast kan bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking de aanbestedder in bepaalde gevallen het initiatief nemen om een ruimere bekendheid te geven aan haar opdracht. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer bij de aanbestedder, ondanks het marktonderzoek, onvoldoende mededingers bekend zijn. In plaats van zelf de partijen uit te nodigen (of aanvullend op), kan ze bijvoorbeeld de opdracht bekend maken op haar website en/of een vrijwillige publicatie doen via e-Procurement, zie ook punt 2.3.3.

In de eerste versie van het charter werd hier nog verwezen naar de “open publicatie”-optie van de “Free Market”-omgeving in de e-Notification-toepassing. Vandaag bestaat die situatie niet langer.

In het vernieuwde e-Procurement wordt immers afgestapt van de idee dat bepaalde opdrachten niet kunnen worden gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen (BDA), maar enkel in een aparte omgeving, die de Free Market werd genoemd. Deze situatie bracht heel wat verwarring met zich mee met als resultaat dat bepaalde opdrachten, met name diegene met een geraamde waarde lager dan de nationale publicatiedrempel, vaak onder de radar bleven.

Daarom wordt **in het vernieuwde e-Procurement alles in het BDA gepubliceerd**. Ondernemingen krijgen dus één omgeving waarin alle aankondigingen over overheidsopdrachten gevonden kunnen worden, inclusief de vrijwillige publicaties voor bijvoorbeeld overheidsopdrachten zonder enige bekendmakingsvoorschriften.

Gezien het belang van transparantie en toegankelijkheid naar de (kleinere) ondernemingen toe en de nood aan een zekere minimale mededingingsgraad voor de aanbesteders, is gebruik maken van die optie om vrijwillig te publiceren sterk aanbevolen. In geval van vrijwillige publicatie van de OPZB moet de aanbestedder grondig reflecteren over het (bijkomende) gebruik van selectiecriteria.

Als alternatief kunnen we verwijzen naar de vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking (VOPMB), zie punt 3.2 voor meer informatie. Dat weliswaar met de nuance dat de VOPMB niet alleen verschilt van de OPZB op vlak van bekendmaking, maar ook onder meer op vlak van de mogelijkheid om te onderhandelen over de minimumeisen. Bij de VOPMB kan dat niet, bij de OPZB kan dat onder bepaalde voorwaarden wel (zie punt 7.3).

10.4. Richtlijnen en instructies

1. Zorg, ook voor opdrachten die niet onderworpen zijn aan enige verplichte bekendmaking, voor een gepaste en effectieve mededinging.
 - Nodig bij voorkeur een wisselend, drietal bekwaam geachte ondernemers uit tot het indienen van een offerte, bijvoorbeeld twee gekende bekwaame ondernemers en telkens één nieuwe partij. “Drietal” moet hier gelezen worden als een minimum, waarbij dat aantal ook hoger kan (moet) liggen naargelang de markt in een bepaalde sector.
 - Overweeg hierbij zorgvuldig het in aanmerking nemen van spontaan ontvangen offertes en **overweeg het gebruik van bijkomende bekendmakingsmogelijkheden voor de opdracht**.
2. Maak, wanneer mogelijk, bij opdrachten zonder bekendmakingsvoorschriften dan ook gebruik van de mogelijkheid om die opdrachten vrijwillig te publiceren op e-Procurement.
 - Concreet: maak dus voor bijvoorbeeld de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking niet enkel gebruik van e-Procurement voor het ontvangen van offertes en om te voldoen aan bepaalde rapporteringsverplichtingen, maar maak eveneens gebruik van onder meer de visitekaartjes ingevuld door ondernemingen (zie punt 2.3.4) en de mogelijkheid om de mededinging te garanderen (stimuleren) via een vrijwillige publicatie.

11. Principe 11 – Terugkoppeling naar inschrijvers die (niet) geselecteerd / (niet) weerhouden zijn

11.1. Doelstelling

Aanvullend op het naleven van de al bestaande wettelijk verplichtingen over terugkoppeling naar de (niet-)geselecteerde kandidaten en (niet-)weerhouden inschrijvers toe, **eveneens** spontaan en uitgebreid terugkoppelen **bij overheidsopdrachten waar dat niet verplicht is**. Daarnaast moeten ondernemingen herinnerd worden aan hun recht om bepaalde motiveringen op te vragen en moeten zij gestimuleerd worden om daarvan gebruik te maken.

11.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

De wet van [17 juni 2013](#) betreffende de motivering, de informatie en de rechtsmiddelen inzake overheidsopdrachten, bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en concessies, legt de regels vast van de mee te delen informatie, in alle fasen van een plaatsingsprocedure, door de aanbestedende overheden ten aanzien van de deelnemers, kandidaten en inschrijvers.

Informeren gebeurt tijdens de plaatsingsprocedure op verschillende momenten, afhankelijk van de gekozen procedure bij

- het nemen van de gemotiveerde selectiebeslissing,
- de gemotiveerde kwalificatiebeslissing,
- de gemotiveerde beslissing over de keuze van de deelnemers,
- de gemotiveerde gunningsbeslissing,
- de beslissing om af te zien van het plaatsen van de opdracht.

Over de terugkoppeling – naar (niet-)geselecteerde kandidaten, (niet-)gekozen inschrijvers en (niet-)toegelaten deelnemers – zijn, voor de door de aanbesteders genomen beslissingen en de resultaten van een plaatsingsprocedure, naar toepassingsgebied te onderscheiden:

- opdrachten die de Europese bekendmakingsdrempels bereiken;
- opdrachten die de Europese bekendmakingsdrempels niet bereiken, waarbij wordt onderscheiden:
 - de opdrachten met een geraamde waarde onder die Europese drempels, maar waar de **goed te keuren uitgave** groter is dan die Europese drempels en dat met minstens 20 %;
 - de opdrachten met een geraamde waarde onder die Europese drempels en een **goed te keuren uitgave** groter dan 143.000 euro, maar waar die uitgave die Europese drempel niet overschrijdt met 20 %;
 - **opdrachten met een goed te keuren uitgave die niet groter is dan 143.000 euro;** en
 - opdrachten met een beperkte waarde.

[Recente wijziging van de wetgeving overheidsopdrachten](#)

Via een [update](#) van de [wet Overheidsopdrachten](#) wordt voorzien in een nieuw “voorlopig klassement”, zie artikel 13.

Om ondernemingen het makkelijker te maken om hun planning op te stellen en in het kader van transparantie, wordt de aanbesteder vanaf 1 juni 2024 in bepaalde gevallen verplicht om al onmiddellijk na de opening van de offertes minimale informatie mee te delen aan elke inschrijver. Het gaat om diens individuele plaats in het **voorlopige** klassement. De namen en de plaats van de andere inschrijvers worden niet doorgegeven.

Het voorlopige klassement wordt ingevoerd voor opdrachten die enkel de prijs gebruiken als gunningscriterium, zich onder de Europese bekendmakingsdrempels bevinden en geplaatst worden door middel van een openbare of niet-openbare procedure.

11.3. Toelichting

Op basis van de terugkoppeling ("feedback") van aanbesteder naar onderneming, kan een onderneming de kwaliteit van haar kandidatuur of offerte verbeteren voor toekomstige overheidsopdrachten, iets wat de aanbesteder en de onderneming alleen maar voordelen oplevert. De terugkoppeling naar ondernemingen die (niet) geselecteerd of weerhouden zijn, is dan ook één van de meest nuttige types informatie die een onderneming kan ontvangen.

We hernemen in wat volgt enkele van de belangrijkste [wettelijke bepalingen](#) over dat onderwerp.

11.3.1. De verplicht mee te delen informatie

De verplicht mee te delen informatie aan de deelnemers, kandidaten en inschrijvers én de inhoud ervan verschilt **naargelang de drempel en/of goed te keuren uitgave** van de opdracht.

Voor opdrachten die de **Europese drempels bereiken** is de aanbestedende overheid verplicht,

1. onmiddellijk, na het nemen van de gemotiveerde selectie- of kwalificatiebeslissing, respectievelijk de niet-geselecteerde of niet-gekwalificeerde kandidaten te informeren over hun niet-selectie of niet-kwalificatie, waarbij telkens de motieven hiervoor worden toegevoegd;
2. onmiddellijk, na het nemen van de gemotiveerde gunningsbeslissing, de inschrijvers van wie de offerte niet is gekozen en de gekozen inschrijver, de gemotiveerde gunningsbeslissing mee te delen. De inschrijver(s) van wie de offerte onregelmatig of niet-conform is bevonden, worden geïnformeerd onder de vorm van een uittreksel van de gemotiveerde gunningsbeslissing over de motieven voor hun wering;
3. onmiddellijk, na het nemen van de beslissing om af te zien van het plaatsen van de opdracht en – in voorkomend geval – een nieuwe plaatsingsprocedure uit te schrijven, de gemotiveerde beslissing mee te delen aan de betrokken kandidaten, deelnemers en inschrijvers.

De aanbesteder is verplicht om een wachttermijn te respecteren van vijftien dagen volgend op de verzending van de mededeling – van de gemotiveerde beslissing aan de betrokken kandidaten, deelnemers en inschrijvers – vooraleer de sluiting van de opdracht mag plaatsvinden.

Om een sanctie ter onverbindendverklaring te voorkomen bij opdrachten met een geraamde waarde vanaf de Europese drempel, maar waar de aanbesteder van oordeel is dat het plaatsen van de opdracht zonder bekendmaking op Europees niveau van een aankondiging van opdracht toegestaan is op grond van de bepalingen van de wetgeving overheidsopdrachten, kan de aanbestedende overheid overgaan tot een aankondiging als vrijwillige transparantie ex ante. Dat kan een onverbindendverklaring voorkomen.

Voor opdrachten die de **Europese drempels niet bereiken** is de **verplichting afhankelijk van de goed te keuren uitgave**. De gemotiveerde selectiebeslissing, de gemotiveerde gunningsbeslissing en de beslissing tot afzien van de gunning, dienen wel steeds *opgesteld* te worden. Concreet:

4. voor opdrachten met een geraamde waarde onder de Europese drempels, maar waar de **goed te keuren uitgave** groter is dan de Europese drempels en dat met minstens 20 %, zijn de regels hierboven vermeld onder punten 2 en 3 van kracht. Daarnaast zijn eveneens de regels onder punt 6 van kracht, zie verder op deze pagina.
5. voor opdrachten met een geraamde waarde onder de Europese drempels en een **goed te keuren uitgave** groter dan 143.000 euro, maar waar die uitgave de Europese drempel niet overschrijdt met 20 %, zijn de regels hierboven vermeld onder punten 1, 2 en 3 van kracht.
6. voor **opdrachten met** een geraamde waarde onder de Europese drempels en **een goed te keuren uitgave die** niet groter is dan 143.000 euro zijn volgende regels van kracht:
 - De aanbesteder stelt een gemotiveerde beslissing op wanneer:
 - 1° ze beslist over de selectie van de kandidaten ingeval de procedure een eerste fase met de indiening van aanvragen tot deelneming omvat;
 - 2° wanneer ze de opdracht gunt, ongeacht de procedure;
 - 3° wanneer ze afziet van het plaatsen van de opdracht en eventueel beslist een nieuwe plaatsingsprocedure uit te schrijven
 - Bovendien deelt de aanbestedende instantie het volgende mee:

1° wanneer de gunningsprocedure een eerste fase met de indiening van aanvragen tot deelneming omvat en onmiddellijk na het nemen van de gemotiveerde selectiebeslissing, aan elke niet-geselecteerde kandidaat dat hij niet is geselecteerd;

2° onmiddellijk na het nemen van de gunningsbeslissing, aan elke niet-geselecteerde kandidaat of inschrijver dat hij niet is geselecteerd, aan elke inschrijver met een geweerde of niet-gekozen offerte dat zijn offerte is geweerd of niet is gekozen en aan de gekozen inschrijver dat hij is gekozen

- Binnen een termijn van dertig dagen vanaf de datum van verzending kan de betrokken kandidaat of inschrijver schriftelijk verzoeken om hem volgende aanvullende informatie mee te delen:

1° elke niet-geselecteerde kandidaat of inschrijver: de motieven voor zijn niet-selectie, in de vorm van een uittreksel van de gemotiveerde beslissing;

2° elke inschrijver van wie de offerte geweerd is: de motieven voor de wering, onder de vorm van een uittreksel van de gemotiveerde beslissing;

3° elke inschrijver van wie de offerte niet is gekozen en de opdrachtnemer: de gemotiveerde beslissing.

De aanbestedende instantie deelt deze aanvullende informatie mee binnen een termijn van vijftien dagen vanaf de datum van ontvangst van het verzoek daartoe.

In het algemeen hebben aanbesteders dus de plicht om inschrijvers te informeren over de *resultaten* van de beslissing, en op verzoek hebben inschrijvers steeds het recht om de *motieven* te ontvangen.

De kandidaten hebben – al dan niet op verzoek – het recht op het *ontvangen* van de integrale beslissing. De uitzondering op deze regel zijn onregelmatige offertes en in sommige gevallen de niet-geselecteerde kandidaten. In die gevallen wordt gewerkt met een uittreksel van de beslissing, voor zover de uittreksels betrekking hebben op de desbetreffende offerte.

Voor opdrachten van **beperkte waarde** (= lager dan 30.000 euro) geldt de algemene regeling van de wetten op openbaarheid van bestuur en de motivering van de bestuurshandelingen.

Tot slot, **gezien het bijzondere nut van dit type feedback, zullen ondernemingen en zeker kmo's het spontaan aanbieden van die informatie zwaar op prijs stellen.**

Bovendien zal het vernieuwde e-Procurement de niet-weerhouden ondernemingen in de toekomst herinneren aan hun recht om feedback te vragen. In het kader van het gemeenschappelijke actieplan “toegang van kmo's tot overheidsopdrachten bevorderen” wordt immers voorzien dat de FOD BOSA als beheerder van e-Procurement op korte termijn een tool zal toevoegen aan het platform die toelaat aan de aanbesteder om ondernemingen te herinneren aan hun recht op het vragen van feedback om hen zo te stimuleren om dat recht ook uit te oefenen.

De manier waarop dat zal gebeuren, bijvoorbeeld via een elektronische herinnering, staat op heden nog niet vast. Het toepassingsgebied van die nieuwe tool zijn de opdrachten onder de Europese drempels waar het initiatief bij de ondernemer ligt. Voor opdrachten boven de Europese drempels moet de aanbesteder immers reeds uit eigen beweging gedetailleerde informatie meegeven.

Het charter vraagt dan ook aan de aanbesteders om, indien de nieuwe toepassing hierboven vermeld geen automatisch karakter zou kennen, die toepassing systematisch – tenzij in uitzonderlijke gevallen, toe te passen en dus ondernemingen via die nieuwe toepassing steeds te herinneren aan hun recht om feedback op te vragen. Een opvolging van het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement wordt voorzien.

Aanbesteders hebben er dus alle belang bij om de resultaten en de motieven systematisch spontaan en in één beweging te verschaffen.

11.3.2. Onderhandeling, motivering, mededeling en rechtsmiddelen

Voor **procedures waar onderhandelingen** aan te pas komen, moet de aanbestedende instantie op verzoek van elke betrokken inschrijver of deelnemer de informatie over het verloop en de

voortgang van de onderhandelingen of van de dialoog meedelen, en dat zo spoedig mogelijk en uiterlijk vijftien dagen na ontvangst van het schriftelijke verzoek.

De aanbesteder wordt aangeraden om op eigen initiatief elke betrokken inschrijver of deelnemer regelmatig te informeren over de voortgang van de onderhandelingen of van de dialoog.

Krachtens de formele motiveringsplicht moet de gemotiveerde beslissing de **juridische en feitelijke overwegingen** vermelden die aan die beslissing ten grondslag liggen. Bovendien moet die motivering afdoende zijn, opdat de betrokken kandidaten of inschrijvers in staat zouden zijn terdege te beoordelen of het zin heeft zich tegen de beslissing te verweren met de middelen die het recht hen ter beschikking stelt.

De aanbestedende overheden moeten ervoor zorgen dat beslissingen berusten op afdoende, voldoende veruitwendigde en draagkrachtige motieven.

De aanbesteders moeten rekening houden met een **dubbele mededelingsplicht**, wat inhoudt dat de gemotiveerde beslissingen worden meegedeeld per fax, per e-mail of via de in de wet voorziene elektronische platformen of elektronische communicatiemiddelen, en dezelfde dag, per aangetekende zending.

De aanbestedende overheden moeten in hun mededelingen de **rechtsmiddelen, de termijnen ervan en de bevoegde instanties vermelden**. Hiervoor kan worden gebruikgemaakt van de standaardformuleringen die zijn opgenomen in de typedocumenten ("templates") van de FOD BOSA (<https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/templates>), waarbij in functie van de gekozen procedure en drempelbedragen verschillende clausules worden aangeboden.

11.4. Richtlijnen en instructies

1. Aanbesteders moeten vertrekken van het principe dat een zo ruim als mogelijke terugkoppeling naar (niet-)geselecteerde kandidaten en (niet-)weerhouden inschrijvers
 - blijkt geeft van het opvolgen van de wetten en principes van openbaarheid van bestuur en motivering van de bestuurshandelingen;
 - en zowel voor de aanbesteder als de onderneming voordelen biedt, en dat in de vorm van meer kwaliteitsvolle offertes in de toekomst.
2. **Daarop voortbouwend: tenzij in uitzonderlijke gevallen verstuurt de aanbesteder dus ook voor de opdrachten waar het niet wettelijk verplicht is, spontaan een (relevante) terugkoppeling** naar niet-geselecteerde kandidaten en niet-weerhouden inschrijvers. Voor de inhoud daarvan kan de aanbesteder zich baseren en inspireren op de gevallen waar het wel wettelijk verplicht is.
3. **In het geval dat de nieuwe toepassing in e-Procurement, met als doelstelling het herinneren van inschrijvers aan hun recht om feedback te vragen, geen automatisch karakter kent, maken aanbesteders er systematisch gebruik van – tenzij in uitzonderlijke gevallen.** Zij dienen dus ondernemingen via die nieuwe toepassing steeds te herinneren aan hun recht om feedback op te vragen en dat voor overheidsopdrachten met een waarde onder de Europese drempels. Een opvolging van het gebruik van de nieuwe toepassing in e-Procurement wordt voorzien.
4. Geef bij iedere mededeling aan de niet-geselecteerde kandidaten en de niet-weerhouden inschrijvers de juridische en feitelijke motieven voor hun niet-selectie of het niet weerhouden van hun offerte. Zorg ervoor dat die motieven in de genomen beslissingen berusten op feitelijke overwegingen.
5. Hou rekening met de dubbele mededelingsplicht.
6. Vermeld de rechtsmiddelen, de termijnen en de bevoegde verhaalinstanties. Gebruik hiervoor de standaardclausules die zijn opgenomen in de typedocumenten van de FOD BOSA (<https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/templates>).

12. Principe 12 – Kleine repetitieve opdrachten en opdrachten van beperkte waarde

12.1. Doelstelling

Een passende aanpak hanteren voor opdrachten van geringe omvang, zonder onder meer bijkomende vormvereisten of voorwaarden op te leggen om geen bijkomende kosten of barrières op te werpen die de interesse van de ondernemers voor de voorgenomen opdracht zou ontnemen.

Ga daarbij na welk type procedure het meest toepasselijk is: gaat het om een opdracht van beperkte waarde of moet er, gezien het repetitieve karakter van de opdracht, geopteerd worden voor een raamovereenkomst of voor een kwalificatiesysteem? Hou daarbij rekening met de impact van die keuze op zowel de opdrachtnemer als de markt.

12.2. Wat zegt de reglementering overheidsopdrachten?

12.2.1. Overheidsopdrachten van beperkte waarde

Artikel 92 van de [wet Overheidsopdrachten](#) bepaalt dat de opdrachten **van beperkte waarde**, namelijk overheidsopdrachten met een geraamde waarde lager dan 30.000 euro, door de aanbesteder geplaatst kunnen worden na raadpleging, indien mogelijk, van de voorwaarden van meerdere ondernemers, maar zonder dat om de indiening van offertes moet worden verzocht. Die opdrachten komen bijgevolg tot stand via een aanvaarde factuur. Het bewijs van die raadpleging moet door de aanbesteder evenwel geleverd kunnen worden.

De opdrachten van beperkte waarde zijn, inzake de wetgeving overheidsopdrachten, enkel onderworpen aan de definities, de basisbeginselen van de wetgeving (*met uitzondering van de bepalingen over het gebruik van elektronische communicatiemiddelen en het verstrekken van voorschotten*), alsook aan de ramingsregels.

Bovendien is voor de opdrachten van beperkte waarde het [koninklijk besluit Uitvoering](#) niet van toepassing. De ramingsregels zoals bepaald in het [koninklijk besluit Plaatsing](#) zijn dus wel van toepassing.

Daarnaast stelt artikel 165 van de [wet Overheidsopdrachten](#), over statistische verplichtingen, dat uiterlijk op 15 februari van elk jaar, de aanbesteders de totale waarde overmaken van de opdrachten van beperkte waarde die het **voorafgaande** jaar werden gesloten. De totale waarde van deze opdrachten wordt per begunstigde onderneming opgesplitst naargelang het gaat om opdrachten voor werken, leveringen of diensten. De registratie van de begunstigde onderneming gebeurt op basis van hun identificatienummer (het ondernemingsnummer). De aanbesteders maken hiervoor gebruik van de elektronische mogelijkheden ter beschikking gesteld door de FOD BOSA. Deze nieuwe paragraaf, geïntroduceerd via de wet van [8 februari 2023](#), is niet van toepassing op de opdrachten waarvan het gunningsbedrag lager is dan 3.000 euro.

Deze nieuwe verplichting treedt in werking op 1 januari 2025, ook voor de lopende opdrachten en raamovereenkomsten die op dat moment nog niet werden gegund. **Concreet betekent dit dat de aanbesteder vanaf 1 januari 2024 de nodige gegevens moet beginnen bijhouden.**

Aangezien opdrachten van beperkte waarde vaak betrekking hebben op leveringen en diensten die met een zekere regelmaat worden besteld, is het nuttig te verwijzen naar de bepaling van artikel 7 uit het [koninklijk besluit Plaatsing](#) die stelt dat **in het geval van overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten die met een zekere regelmaat worden verleend** of die bestemd zijn om binnen een bepaalde termijn te worden hernieuwd, de berekening van de geraamde waarde van de opdracht op de volgende grondslag wordt berekend:

- ofwel de totale reële waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden geplaatste soortgelijke opeenvolgende opdrachten, indien mogelijk gecorrigeerd voor verwachte wijzigingen in hoeveelheid of waarde gedurende de twaalf maanden volgend op de eerste opdracht;

- ofwel de totale geraamde waarde van de opeenvolgende opdrachten die geplaatst worden gedurende de twaalf maanden volgend op de eerste levering, of gedurende het boekjaar, indien dat zich over meer dan twaalf maanden uitstrekt.

12.2.2. De raamovereenkomst

Een raamovereenkomst omvat een overeenkomst tussen een of meer aanbesteders en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden over te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijzen en eventueel de beoogde hoeveelheden.

Een reglementair kader voor raamovereenkomsten, inclusief hoe dat moet worden toegepast door federale aanbesteders, kan gevonden worden in de omzendbrief van [28 juni 2022](#) betreffende de praktische modaliteiten van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst in de context van federale aankopen.

Daarnaast moeten federale aanbesteders eveneens het reglementaire kader geschetst door het [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#), meer bepaald de bepalingen over het gebruik van raamovereenkomsten in het kader van gemeenschappelijke behoeften en overeenkomsten.

12.2.3. Het kwalificatiesysteem

Het kwalificatiesysteem, zie artikel 66 §4 van de [wet Overheidsopdrachten](#) en artikel 23 van het [koninklijk besluit Plaatsing](#), is een continu en voor alle marktspelers open systeem, dat blijft bestaan tot de aanbesteder het opheft. Door middel van een kwalificatiesysteem kan de aanbesteder de selectiefase generiek maken voor een reeks vergelijkbare opdrachten gedurende een bepaalde looptijd.

Het systeem kent een specifiek toepassingsgebied, met name de niet-openbare procedure en de mededingingsprocedure met onderhandeling, en dat onder de Europese bekendmakingsdrempels.

De aanbesteder die een kwalificatiesysteem invoert of beheert, zorgt ervoor dat ondernemers ten allen tijde kunnen aanvragen om gekwalificeerd te worden. Het systeem kan verschillende fasen van erkenning van geschiktheid omvatten. De aanbestedende entiteiten voorzien in objectieve regels en criteria voor de uitsluiting en selectie van ondernemers die aanvragen om gekwalificeerd (geselecteerd) te worden, alsmede objectieve regels en criteria voor het beheer van het kwalificatiesysteem over aangelegenheden; zoals de inschrijving in het systeem, eventuele periodieke bijwerking van de erkenningen en de looptijd van de regeling.

12.3. Toelichting

12.3.1. Overheidsopdrachten van beperkte waarde

De algemene beginselen van transparantie en mededinging zijn van toepassing voor de **opdrachten van beperkte waarde, de opdrachten die dus kunnen tot stand komen via een aanvaarde factuur**. Een eenvoudige raadpleging die erop gericht is de voorwaarden van een eventuele aankoop te kennen, volstaat. Het komt de aanbestedende overheid toe het bewijs te kunnen leveren dat zij aan de principiële verplichting tot inmededingingstelling heeft voldaan. Daartoe wordt aanbevolen het bewijs van de raadpleging in het administratieve dossier te bewaren, zij het eventueel gedomaterialiseerd.

Hoewel niet verplicht, kan ook uitdrukkelijk een offerte of prijsaanvraag worden gevraagd, zij het via de meest eenvoudige weg (e-mail...). Dat vergemakkelijkt de bedoelde bewijsvoering, laat toe om de aankoopvoorwaarden beter te kaderen, onzekerheden over de verbintenissen van de ondernemer weg te werken en laat dikwijls toe om beter aangepaste en meer voordelige offertes te verkrijgen. Uiteraard blijven de uitzonderlijke gevallen waarbij het niet nodig is meerdere ondernemers te consulteren van toepassing (bijvoorbeeld bij een monopoliesituatie).

Prijs- of offerteaanvragen kunnen best via de meest eenvoudige weg gebeuren (bijvoorbeeld via e-mail) **zonder hier bijkomende vormvereisten op te leggen** (bijvoorbeeld een handtekening van de offerte). Dat houdt de administratieve kosten voor de ondernemingen (heel) beperkt.

Opdrachten van beperkte waarde zijn niet onderworpen aan bepalingen van de algemene uitvoeringsregels van overheidsopdrachten. Bijkomende voorwaarden opleggen of het toepasselijk maken van bepalingen uit de algemene uitvoeringsregels zou leiden tot bijkomende barrières voor ondernemingen om interesse te tonen voor de voorgenomen aankopen. **Het is immers de bedoeling om een zekere soepelheid in te bouwen voor de uitvoering van kleinere opdrachten.**

Kies dus voor opdrachten onder de 30.000 euro bij voorkeur voor de aanvaarde factuur. Deze manier van werken heeft als **voordeel** dat zowel de aanbestedende overheid, als de onderneming minder formaliteiten dienen te vervullen. Leg bijgevolg geen bijkomende formaliteiten op, die voor kmo's extra administratieve lasten betekenen.

Ondanks de nieuwe rapporteringsverplichting voor opdrachten tussen 3.000 en 30.000 euro, wegen de voordelen (de beperkte administratieve verplichtingen en de soepelheid) van de aanvaarde factuur ruimschoots door in vergelijking met de (administratieve) verplichtingen bij andere procedures. De nieuwe, maar heel beperkte, rapporteringsverplichting mag dus in de praktijk **niet leiden** tot het inruilen van de aanvaarde factuur voor complexere procedures. Het een staat niet in verhouding tot het ander.

We kunnen voor overheidsopdrachten van beperkte waarde **concluderen** dat wat betreft

- de belangrijkste kenmerken en mogelijkheden, we kunnen verwijzen naar de geringe formaliteiten, het gegeven dat er opdracht per opdracht gewerkt wordt en dat er een vaste grens van 30.000 euro gehanteerd wordt;
- de impact op ondernemingen, dit type procedure de laagste administratieve lasten kent, niet gekenmerkt wordt door "speciale formaliteiten" en evenmin een (verplichte) bekendmaking kent.

Hou evenwel rekening met de **ramingsregels**. Aangezien opdrachten van beperkte waarde vaak betrekking hebben op **repetitieve** kleine bestellingen van leveringen en diensten, moet de totale geraamde waarde van de opeenvolgende gelijksoortige bestellingen worden berekend over een periode van twaalf maanden.

Voor meer informatie en voorbeelden verwijzen we door naar de [praktijkgids](#) van de FOD BOSA over dit onderwerp.

12.3.2. Raamovereenkomsten

Eerst en vooral hernemen we het reglementaire kader van het [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#), zie ook eerder, meer bepaald de bepalingen inzake aankoopcentrales⁹ en het gebruik van raamovereenkomsten.

Ter herinnering: het koninklijk besluit bevat twee cruciale bijlagen:

- bijlage 2 bevat de gemeenschappelijke behoeften voor de transversale aankoopdomeinen,
- bijlage 3 heeft betrekking op andere, niet-transversale, aankoopdomeinen die het voorwerp kunnen uitmaken van gemeenschappelijke overeenkomsten.

Voor de gemeenschappelijke behoeften die onder **bijlage 2** vallen, **bepaalt het koninklijk besluit dat de FOD BOSA via het dienstencentrum Procurement prioritair zal optreden als aankoopcentrale**. Voor de gemeenschappelijke behoeften die onder bijlage 3 vallen, kan *elke* actieve of passieve deelnemer als aankoopcentrale optreden, op basis van hun expertise en capaciteit, maar ook in functie van de taken die via reglementaire, wettelijke of statutaire weg aan die deelnemer zijn toevertrouwd. Voor specifieke behoeften die niet in bijlagen 2 en 3 zijn opgenomen en waarvoor er bij meerdere deelnemers een behoefte bestaat, kan eveneens een gemeenschappelijke overeenkomst tot stand komen.

Daarnaast bevat het koninklijk besluit volgende instructies voor de federale aanbesteders:

- **actieve deelnemers dienen voorrang te verlenen aan gemeenschappelijke overeenkomsten die behoren tot bijlagen 2 en 3.** Iedere vorm van mededinging of "shopping" tussen

⁹ Gedefinieerd volgens de [wet Overheidsopdrachten](#) als een "aanbestedende overheid die gecentraliseerde aankoopactiviteiten en eventueel aanvullende aankoopactiviteiten verricht".

verschillende raamovereenkomsten is dus uitgesloten. Echter, voor de gemeenschappelijke behoeften onder bijlage 3, kunnen de deelnemers hun eigen opdrachten plaatsen zolang het SFA geen beslissing heeft genomen hiervoor een gemeenschappelijke overeenkomst op te starten. Dat op voorwaarde van enkele praktische modaliteiten, zie het koninklijk besluit voor meer info;

- **het vermijden van parallelle raamovereenkomsten** met als doel te verhinderen dat een actieve deelnemer die niet wenst deel te nemen aan een gemeenschappelijke overeenkomst deze zou beconcurreren door als aankoopcentrale op te treden voor dezelfde behoeften. Deze actieve deelnemer mag **wel een eigen individuele overheidsopdracht** met een gelijkaardig voorwerp plaatsen. Daarnaast mag een actieve deelnemer optreden als aankoopcentrale voor de aankoopdomeinen die niet in bijlagen 2 en 3 zijn opgenomen en voor aanbesteders die niet onder het toepassingsgebied van dit koninklijk besluit vallen;
- **actieve deelnemers kunnen ook beslissen om niet deel te nemen** aan een gemeenschappelijke overeenkomst die voortvloeit uit een aankoopdomein opgenomen in bijlage 2 of 3. Die beslissing **vereist een motivatie**. In dit geval kunnen de desbetreffende actieve deelnemers echter **wel individuele overheidsopdrachten afsluiten voor vergelijkbare behoeften, maar dus niet optreden als aankoopcentrale**.

Voor meer informatie en een aantal uitzonderlijke situaties wordt verwezen naar het [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#).

Alle bepalingen over en eigenschappen van raamovereenkomsten die hierna vermeld worden, moeten dus hun toepassing vinden binnen het hierboven geschetste reglementaire kader. Zo zal het immers in sommige gevallen niet (meer) aan de individuele federale aanbesteder zelf of alleen zijn om een opdracht te lanceren.

De, in het artikel 43 van de [wet Overheidsopdrachten](#) vermelde, verschillende manieren waarop de **raamovereenkomst**¹⁰ kan worden afgesloten en uitgevoerd, laten toe om **voor herhaaldelijke, soortgelijke opdrachten** waarvan de totale reële of geraamde waarde over een periode van 12 maanden relatief beperkt blijft, op een soepele wijze bestellingen te plaatsen. In functie van die totale geraamde waarde kunnen dan raamovereenkomsten met een of meerdere opdrachtnemers worden afgesloten waarbij op een eenvoudige wijze en volgens de voorwaarden bepaald in de raamovereenkomst gedurende een bepaalde periode bestellingen kunnen worden geplaatst.

De idee bij raamovereenkomsten bestaat erin om de vraag te bundelen om schaalvoordelen zoals lagere prijzen en minder transactiekosten te verkrijgen, en om het aanbestedingsmanagement te verbeteren en te professionaliseren. **De noodzaak tot het lanceren van een raamovereenkomst moet grondig bestudeerd worden tijdens de fasen van behoeftebepaling en marktverkenning** – zie punten 2.3.1 en 2.3.2. Een raamovereenkomst heeft immers een serieuze impact op zowel de werking van de markt als op de participerende overheden.

Raamovereenkomsten kunnen zowel voor werken, leveringen als diensten gesloten worden. Zowel producten als gespecialiseerde vormen van dienstverlening kunnen via een raamovereenkomst afgenomen worden. Een dergelijke overeenkomst houdt dus in dat een zekere vorm van standaardisatie mogelijk is op vlak van proces en realisatie, wat op zijn beurt dus betekent dat een raamovereenkomst niet toepasbaar is voor elke behoefte. Binnen de context van een raamovereenkomst kunnen weliswaar prestaties op maat gedefinieerd worden, maar deze mogen slechts uitzonderlijk voorkomen.

Bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst wordt uitgegaan van de geraamde maximale waarde, exclusief de btw, van alle voor de totale duur voorgenomen opdrachten. **Zodra de gecumuleerde waarde of hoeveelheid van de specifieke opdrachten de maximale hoeveelheid of de maximale waarde van de raamovereenkomst bereikt, ressorteert de raamovereenkomst geen effect meer.** Geen enkele specifieke opdracht zal dan nog kunnen worden gegund op basis van de raamovereenkomst.

Een raamovereenkomst is een open constructie voor de deelnemende overheden: zij zijn niet verplicht om vanaf de eerste dag na sluiting over te gaan tot bestellingen. Door de generieke aard

¹⁰ Raamovereenkomsten worden in het kader van dit charter toegelicht onder principe 12 over “kleine, repetitieve opdrachten”, maar kennen in het algemeen een breder toepassingsgebied dan dat. Zo kunnen raamovereenkomsten ook vanzelfsprekend voor bijvoorbeeld grotere opdrachten afgesloten worden.

en door de lange duur is het mogelijk om lopende contracten uit te doen zonder risico op verbrekingsvergoeding.

Het is evenmin een exclusieve overeenkomst: een aanbesteder behoudt steeds het recht om aparte overheidsopdrachten te organiseren – dit weliswaar voor federale aanbesteders binnen het reglementaire kader van het [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#), zie eerder. Behoudens andersluidende bepaling in de opdrachtdocumenten, doet de sluiting van de raamovereenkomst dus geen recht op exclusiviteit ontstaan in hoofde van de deelnemer(s) en is er **geen verplichting om effectief te bestellen** bij de deelnemer(s). De deelnemer is van zijn kant ook niet verplicht de bestelling te aanvaarden, tenzij de opdrachtdocumenten anders bepalen.

Een raamovereenkomst kan maximaal 4 jaar gelden, behoudens in uitzonderlijke en behoorlijk gemotiveerde gevallen, en ontslaat de gebruiker niet van de noodzaak om een studie uit te voeren. De deelnemende partij moet evenwel geen tijd meer spenderen aan de volledige administratieve afhandeling van een opdracht. Als een aanbesteder van een raamovereenkomst wenst af te nemen, is het belangrijk om eerst te onderzoeken of de entiteit waartoe de aanbesteder behoort, opgenomen is in het toepassingsgebied van de raamovereenkomst.

Voor sommige raamovereenkomsten, met name diegene met meerdere ondernemers, wordt er gewerkt met **een minicompentie, een cascadesysteem of een rotatiesysteem**. Deze systemen werpen evenwel voor de kandidaten bijkomende administratieve lasten op.

Gezien de doelstelling van dit charter, met name het bevorderen van de toegang van kmo's, lijkt het interessant om kort stil te staan bij de optie van het rotatiesysteem. De omzendbrief van [28 juni 2022](#) stelt namelijk het volgende: *“In uitzonderlijke gevallen kan ook de instelling van een rotatiesysteem overwogen worden. Volgens dit systeem worden de specifieke opdrachten alternerend gegund aan de betrokken deelnemers. Zulk een rotatiesysteem is alleen aanvaardbaar indien bijzondere omstandigheden het gebruik ervan verantwoorden, bijvoorbeeld wanneer de prijs of het kostenelement de vorm aanneemt van een vooraf vastgestelde prijs of kost, of in de bijzondere situatie van een zeer kleine markt en indien zonder beurtrol het gevaar bestaat dat de markt uitdroogt.”*. In het belang van de kmo's lijkt het op zijn minst reflecteren over een dergelijke optie door de aanbesteder, verantwoord en zelfs aangewezen.

De mogelijkheid om een raamovereenkomst aan een dan wel meerdere ondernemers te gunnen, moet opdracht per opdracht grondig overwogen worden.

De uitvoering van de opdracht is, per contract, gekoppeld aan bepaalde uitvoeringstermijnen. Soms liggen deze termijnen vast, soms staat vermeld dat voor elke deelopdracht een aparte uitvoeringstermijn wordt bepaald.

Ter conclusie kunnen we als **belangrijkste kenmerken en mogelijkheden** van de raamovereenkomst volgende zaken identificeren:

- het gunnen aan één of meerdere ondernemers;
- de afname door één of meerdere afnemers (aanbesteders);
- een looptijd tot (in principe) maximum 4 jaar, in uitzonderlijke gevallen kan een langere looptijd;
- de mogelijkheid tot onder meer een minicompentie, een cascadesysteem of een rotatiesysteem;
- geen afnameplicht.

De impact van die kenmerken op de (kleinere) onderneming is echter niet eenduidig:

- enerzijds biedt een raamovereenkomst een zekere stabiliteit gedurende (in principe) maximum vier jaar voor de opdrachtnemer. Wat concreet voor de winnende onderneming het voordeel oplevert dat ze niet meer moet meedingen en dus minder administratieve taken te volbrengen heeft en redelijkerwijs kan uitgaan van een bepaalde minimumomzet;
- daartegenover staat anderzijds dat het administratieve voordeel vervalst als er in de raamovereenkomst gewerkt wordt met meerdere ondernemingen via een minicompentie. Hetzelfde geldt voor de stabiliteit voor de opdrachtnemer binnen een raamovereenkomst met meerdere ondernemingen. In de praktijk heeft de onderneming immers een eerste barrière “overwonnen”, namelijk geselecteerd worden voor de raamovereenkomst. Tegelijk moet de onderneming nog de eigenlijke opdrachten zelf binnen halen. Die manier van werken en die

praktische vaststelling kunnen belemmerend werken voor de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten;

- daarnaast is er, na het sluiten van de raamovereenkomst, gedurende (in principe) maximum vier jaar minder mededinging en zijn er minder opdrachten om naar mee te dingen voor ondernemingen die niet weerhouden werden voor de raamovereenkomst. Bovendien rekenen ondernemingen bij de prijszetting voor een raamovereenkomst op de vooropgestelde volumes, maar daar bestaat vaak geen zekerheid over. Indien die volumes niet gehaald worden, kan dat de rendabiliteit van de onderneming schaden, zowel in de zin van inkomensverlies als gedane investeringen die niet de verwachte return bieden.

Samengevat kan een raamovereenkomst in een aantal specifieke gevallen serieuze, negatieve gevolgen hebben voor ondernemingen zoals bij een combinatie van minicompetitie en een beperkte afname op het contract. **De aanbesteder doet er dus goed aan om minstens de optie om te werken met gegarandeerde minimale hoeveelheden te overwegen, waarbij die minima gebaseerd zijn op een grondige marktverkenning.**

Besef eveneens dat langdurige en grootschalige raamovereenkomsten een serieuze impact kunnen hebben op de markt en de marktsituatie na afloop van een bestaande raamovereenkomst. Wanneer immers gedurende een aantal jaren een de facto monopolie of oligopolie in (een deel van) de publieke sector wordt toegekend aan één of enkele ondernemingen, kan het zijn dat na afloop van die raamovereenkomst er bij het lanceren van een volgende raamovereenkomst nog amper concurrentie bestaat – wat ook negatieve gevolgen voor de aanbesteder met zich meebrengt.

Meer informatie en instructies over het gebruik van raamovereenkomsten door federale aanbesteders kan worden gevonden in de reeds vermelde omzendbrief van [28 juni 2022](#) inzake raamovereenkomsten en in het reeds aangehaalde [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#).

12.3.3. Het kwalificatiesysteem

Tot slot staat het charter stil bij de mogelijkheid om een kwalificatiesysteem te voorzien.

Het kwalificatiesysteem is een continu en voor alle marktspelers open systeem, dat blijft bestaan tot de aanbestedende overheid het opheft. Een **kwalificatiesysteem** kan worden voorzien voor een niet-openbare procedure of een mededingingsprocedure met onderhandeling, onder de Europese drempels.

Door middel van een kwalificatiesysteem kan de aanbesteder **de selectiefase generiek maken voor een reeks vergelijkbare opdrachten gedurende een bepaalde looptijd**. De bekendmaking van meerdere aankondigingen op Belgisch niveau voor gelijkaardige opdrachten wordt dan vervangen door één enkele periodieke bekendmaking. Zo vervangt het kwalificatiesysteem de eerste stap bij tweestapsprocedures.

Dit systeem vereist dat er voor elke specifieke opdracht offertes worden gevraagd aan de gekwalificeerden, zodat de tweede stap van de procedure gevoerd wordt volgens de “normale” regels. **Het gebruik van een kwalificatiesysteem is nuttig in geval van gelijkaardige opdrachten die in de loop van een bepaalde periode een zekere regelmaat vertonen.**

De aanbesteder maakt de aankondiging van een kwalificatiesysteem bekend door middel van het daartoe voorziene formulier. Met het oog op transparantie, wordt de aankondiging jaarlijks bekendgemaakt en na elke actualisering.

Het kwalificatiesysteem is toegankelijk voor alle marktspelers, waardoor alle belangstellende ondernemers op ieder ogenblik kunnen vragen om te worden opgenomen in een door een aanbesteder ingesteld kwalificatiesysteem. De aanbesteder beheert ieder kwalificatiesysteem op basis van regels en criteria, die hij vastlegt overeenkomstig de regels inzake selectie en gunning. Deze worden meegedeeld aan de ondernemers die erom verzoeken. Indien nodig worden de regels en criteria regelmatig geactualiseerd.

De aanbesteder neemt zijn beslissing over de kwalificatie binnen een termijn van vier maanden vanaf de indiening van de aanvraag. De gemotiveerde intentie tot intrekking wordt vooraf schriftelijk meegedeeld aan de betrokkene, die binnen vijftien dagen een schriftelijk verweer kan indienen, waarna een beslissing wordt genomen.

Vóór de uitnodiging tot het indienen van een offerte en rekening houdend met het voorwerp en de specifieke kenmerken van een bepaalde opdracht en met het aantal gekwalificeerde kandidaten, kan de aanbesteder **overgaan tot een selectie onder de gekwalificeerde kandidaten op grond van de regels inzake selectie**.

Daarbij moet de overheid **een minimaal aantal aan concurrenten respecteren**. Voor niet-openbare procedures bedraagt dit minimum vijf, terwijl voor mededingingsprocedures met onderhandeling er minimum drie concurrenten moeten zijn. De overheid moet in elk geval de daadwerkelijke mededinging voldoende waarborgen.

De plaatsingsprocedure wordt ten laatste bepaald op het ogenblik van de uitnodiging tot het indienen van een offerte aan de gekwalificeerde kandidaten.

Samengevat stellen we dat het kwalificatiesysteem enerzijds gekenmerkt wordt door een beperkt toepassingsgebied – met name opdrachten onder de Europese drempels die gebruik maken van een niet-openbare procedure of een mededingingsprocedure met onderhandeling, én het moet gaan om gelijkaardige opdrachten. Anderzijds betreft het een continu en open systeem met een periodieke bekendmaking. Qua impact op de onderneming kunnen we dus het volgende concluderen:

- gezien het open karakter van het systeem kan elke ondernemer op elk moment een kandidatuur indienen;
- er is noch een garantie op selectie, noch op het toegekend krijgen van opdrachten. Maar eenmaal geselecteerd moet de selectiefase niet meer doorlopen worden voor vervolgoopdrachten;
- het verplichte minimum aan mededinging heeft als gevolg dat er altijd een kans is op het toegekend krijgen van een opdracht, maar tegelijk nooit een garantie.

Alles samengenomen lijkt het kwalificatiesysteem dus een vrij evenwichtige oplossing te zijn naar de ondernemingen toe en is het aangewezen het gebruik ervan systematisch te overwegen.

12.4. Richtlijnen en instructies

1. Ga na, op basis van de diverse kenmerken en voor- en nadelen van elke procedure, welk type procedure het meest geschikt is voor een bepaalde situatie waar overheidsopdrachten van kleine omvang voorkomen – al dan niet in repetitieve vorm.
2. Bij gebruik van de **aanvaarde factuur**, vraag bij voorkeur een offerte of een prijsaanvraag en dat via de meest eenvoudige weg en zonder bijkomende vormvereisten of andere bepalingen op te leggen. De nieuwe rapporteringsverplichting voor opdrachten van beperkte waarde mag niet leiden tot het inruilen van de aanvaarde factuur voor complexere procedures: het een staat niet in verhouding tot het ander. Raadpleeg bovendien, indien mogelijk, op een transparante, niet-discriminerende wijze meerdere ondernemers, zodat de voorwaarden van een eventuele aankoop duidelijk gekend zijn, met name over de prijzen en andere verkoopsvoorwaarden.
3. Neem, in het geval dat kleine soortgelijke opdrachten herhaaldelijk worden geplaatst, de reële of geraamde waarde ervan over een periode van twaalf maanden, overweeg hiervoor het afsluiten van raamovereenkomsten en geef een juiste, realistische inschatting van de volumes.
4. **Respecteer, als federale aanbesteder, het reglementaire kader inzake raamovereenkomsten zoals uiteengezet in het koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid** inzake het federale aankoopbeleid **en de omzendbrief van 28 juni 2022** betreffende de praktische modaliteiten van de plaatsing en de uitvoering van de raamovereenkomst in de context van federale aankopen.
5. Wanneer dus na de behoeftebepaling en de marktverkenning een **raamovereenkomst** de aangewezen optie blijkt te zijn, reflecteer dan grondig over de modaliteiten. De modaliteiten moeten in verhouding staan ten opzichte van de waarde van de overeenkomst. Wees er u bewust van dat bepaalde combinaties van modaliteiten (heel) nadelig kunnen uitvallen voor de opdrachtnemers en de aanbesteders, en hou daarbij de opties over onder meer gegarandeerde minimale hoeveelheden en het rotatiesysteem in het achterhoofd. Besef eveneens dat langdurige en grootschalige raamovereenkomsten een serieuze impact kunnen hebben op de markt en de marktsituatie na afloop van een bestaande raamovereenkomst.

6. Maak – als de procedure het toelaat – de selectiefase generiek door middel van een **kwalificatiesysteem**, voor een reeks vergelijkbare opdrachten. Elke onderneming kan dan op elk moment een kandidatuur indienen, wat een zekere flexibiliteit geeft. Waak erover dat er voldoende publiciteit bestaat over het kwalificatiesysteem opdat elke potentieel geïnteresseerde de nodige informatie kan terugvinden en een kandidatuur kan indienen.

13. Principe 13 – Permanent opleiden van aanbesteders en continu informeren van de ondernemingswereld

13.1. Doelstelling

Naar aanleiding van de evaluatie en de update van dit charter werden een aantal adviezen opgevraagd, zowel bij de aanbesteders als de ondernemingswereld.

Naast een hele reeks inhoudelijke aanbevelingen over het charter en de regelgeving overheidsopdrachten, kwamen twee andere belangrijke aandachtspunten naar voren:

1. het verzekeren van een voldoende groot aanbod opleidingen overheidsopdrachten naar aanbesteders toe,
2. het voldoende informeren en op de hoogte houden van de ondernemingswereld over de materie overheidsopdrachten.

Op basis van die feedback werd besloten om een nieuw principe toe te voegen aan het charter, getiteld “permanente opleiding voor aanbesteders en het continu informeren van de ondernemingswereld”.

De dubbele doelstelling van dit nieuwe principe kan als volgt worden omschreven: het **garanderen** van

1. de noodzakelijke kennis bij en vorming van de federale aanbesteders over de regelgeving overheidsopdrachten; namelijk over onder meer de wijzigingen aan die regelgeving, best practices, gebruik van digitale instrumenten en inclusief specifieke aandacht voor dit charter en haar principes en dus de invalshoek “kmo-participatie”;
2. de continue doorstroming van relevante, uniforme informatie over overheidsopdrachten in het algemeen en de kmo-participatie bij overheidsopdrachten in het bijzonder van enerzijds de federale overheid naar anderzijds de professionele en interprofessionele organisaties, en dat via de creatie van een informeel, open netwerk over de “communicatie over overheidsopdrachten naar de bedrijfswereld toe”. Daarbij aansluitend wordt gevraagd dat de FOD BOSA, de FOD Economie en de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO (HRZKMO) als trekkers van dat netwerk fungeren.

13.2. Toelichting

13.2.1. Permanente opleiding van aanbesteders

Om het luik “opleiden van aanbesteders” naar de praktijk om te zetten, heeft de federale regering besloten om **een engagement aan te gaan wat het opleiden van federale aanbesteders betreft**. Dat engagement vertaalt zich in de introductie van een verplichting voor federale aanbesteders tot een vorm van permanente vorming over enerzijds overheidsopdrachten in het algemeen en anderzijds het charter “toegang van kmo’s tot overheidsopdrachten”.

Het komt de FOD BOSA toe om de nodige opleidingen en opvolging uit te werken. Daarvoor wordt gewerkt op meerdere sporen:

1. eerst en vooral worden de nodige opleidingstrajecten ontwikkeld bij de FOD BOSA. Het gaat dan om een reeks van opleidingen die samen een traject vormen in plaats van losse modules. Die laatste blijven eveneens beschikbaar. Onder meer een “basistraject voor federale

aankopers” werd reeds gelanceerd. Andere trajecten en soortgelijke initiatieven zijn in ontwikkeling;

2. daarbij aansluitend zal de FOD BOSA voldoende aandacht voorzien voor de principes aanwezig in dit charter en de invalshoek “kmo-participatie”. Die aandacht kan zowel de vorm aannemen van een specifieke module of opleiding, als via het transversaal integreren van het aspect “kmo-participatie” in een traject;
3. na verloop van tijd zal een minimumaantal of minimumpercentage personen werkzaam bij een federale aanbestedende dienst moeten beschikken over een certificaat dat aantoonst dat zij een opleiding gevolgd hebben over (onder meer) de toegang van kmo’s bij overheidsopdrachten. Dat certificaat zal van bepaalde duur zijn. Het komt de FOD BOSA toe om meer gedetailleerde praktische modaliteiten uit te werken en daarover te communiceren naar de federale aanbesteders. Via een overgangsfase zullen de federale aanbesteders voldoende tijd krijgen om het gevraagde certificaat te behalen;
4. de FOD BOSA zal het behalen van dat certificaat opvolgen en op regelmatige basis daarover rapporteren. Daarbij wordt gefocust op het aantal certificaten, nieuw en totaal, bij de federale aanbestedende diensten en niet op de individuele aanbesteder.

Voor meer informatie over het volgen van opleidingen op het federale niveau over overheidsopdrachten:

- <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/opleidingen/de-verschillende-types-opleidingen> voor informatie over zowel opleidingen over het regelgevende kader als over het gebruik van e-Procurement;
- <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/opleidingen/geaccrediteerde-opleiders-opleidingsorganisaties-en> voor meer informatie over personen en organisaties die door de FOD BOSA geaccrediteerd zijn om opleidingen (meestal betalend) te geven.

13.2.2. Continu informeren van de ondernemingswereld

Ook voor het luik “informeren van de ondernemingen” heeft de federale regering besloten om **een engagement aan te gaan, met name tot het opzetten van een structureel, hybride informatie- en communicatiekanaal** over het onderwerp “overheidsopdrachten” in al haar facetten, inclusief een focus op het aspect “kmo-participatie”.

Daarbij zal onder meer gefocust worden op de creatie van een informeel, open netwerk inzake de “communicatie over overheidsopdrachten naar de bedrijfswereld toe” waarbij de FOD BOSA, de FOD Economie en de HRZKMO als trekkers van dat netwerk fungeren. Via een samenwerking met de Hoge Raad is het onder andere de bedoeling om te garanderen dat de professionele en interprofessionele organisaties over de nodige informatie beschikken zodat zij op hun beurt de ondernemingen op gepaste wijze kunnen informeren. Over de taken van het netwerk kan onder meer het volgende vooropgesteld worden:

- uitwisselen van best practices over het communiceren over overheidsopdrachten naar de bedrijfswereld toe (stijl van de communicatie, woordenschat, kanalen, timing...);
- informatie over toekomstige communicatiecampagnes uitwisselen en die waar mogelijk op elkaar afstemmen;
- opstellen van een jaarlijks verslag aan de Commissie voor de Overheidsopdrachten over de best practices en vastgestelde problemen;
- ...

Het betreft dus een open netwerk: andere overheidsniveaus dan het federale zullen eveneens uitgenodigd worden. Wat de federale aanbesteders betreft wordt participatie aan het netwerk als een best practice beschouwd.

De bedoeling van het netwerk zal zijn om in de mate van het mogelijke de timing en de vorm van de communicatie over overheidsopdrachten informeel te coördineren en om dubbel werk en inhoudelijke tegenstrijdigheden te voorkomen. Met andere woorden wordt gepoogd om een kader te scheppen waarbinnen elke dienst of overheid communiceert, maar waarbij die communicatie toch afgestemd wordt op wat de andere diensten of niveaus doen.

Het komt de FOD BOSA, de FOD Economie en de HRZKMO toe om de meer gedetailleerde aspecten uit te werken en om de nodige initiatieven te nemen.

Daarnaast worden nog een aantal meer gedetailleerde engagements aangegaan door de federale regering die, samen met de creatie van het open netwerk, dit luik vorm moeten geven. Het gaat om:

1. de organisatie van een jaarlijks of tweejaarlijks evenement over overheidsopdrachten, op initiatief van de federale overheid, inclusief specifieke aandacht voor de toegang van kmo's. Tijdens dat evenement wordt een stand van zaken gegeven over onder meer de kmo-participatie, werkzaamheden van de voorbije periode (bijvoorbeeld wijzigingen aan de wetgeving) en een update over hetgeen dat lopende en komende is voor (het beleid rond) overheidsopdrachten;
2. het structureel opzetten van minstens één jaarlijks netwerkmoment tussen de diverse federale entiteiten (aanbesteders) enerzijds, waaronder onder meer de Federale Overheidsdiensten (FOD's), en de ondernemingswereld anderzijds, waarbij de federale entiteiten zichzelf en hun toekomstige opdrachten (en manier van werken) komen toelichten;

Beide momenten worden in samenwerking met de relevante partnerorganisaties georganiseerd.

3. het verderzetten van de bestaande nieuwsbrief over overheidsopdrachten van de FOD BOSA, waarbij afgestemd zal worden met de ondernemingswereld over de inhoud van die nieuwsbrief;
4. het (sterker) promoten van hetgeen de FOD BOSA vandaag reeds doet (bijvoorbeeld de bestaande handleidingen e-Procurement, het aanbod opleidingen voor aanbesteders, de opleidingen voor de intermediaire organisaties, de lijst van gecertificeerde opleiders...) zodat de belanghebbenden in ruimere mate op de hoogte zijn van die initiatieven dan vandaag het geval is.

Inhoudelijk gezien handelt dit luik communicatie over zowel de wetgeving als best practices en het gebruik van digitale instrumenten zoals e-Procurement.

Het komt onder meer de FOD BOSA, de FOD Economie en de HRZKMO toe om het nodige uit te werken om dit tweede luik van principe 13 naar de praktijk om te zetten.

13.3. Richtlijnen en instructies

1. Waak erover dat na verloop van tijd voldoende aankopers in de dienst de nodige opleidingen over overheidsopdrachten gevolgd hebben en meer specifiek het certificaat over de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten behaald hebben.
2. Deelname aan het toekomstige netwerk inzake de "communicatie over overheidsopdrachten naar de bedrijfswereld toe" wordt sterk aanbevolen en als een best practice beschouwd.
3. In geval van een nieuwe gemeenschappelijke overeenkomst in het kader van het [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#), promoot het dienstencentrum "Procurement" (FOD BOSA) het overzicht van de gemeenschappelijke overeenkomsten dat vrij beschikbaar is op de website van de FOD BOSA – zie <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/federaal-aankoopbeleid/gemeenschappelijke-overeenkomsten/overzicht>. Daarnaast maken federale aanbesteders die onder het toepassingsgebied van het voornoemde koninklijke besluit vallen, in alle andere gevallen en waar mogelijk, eveneens publiciteit voor het voormelde overzicht. Dat via bijvoorbeeld hun website. Dit alles om ondernemingen inzicht te bieden in de gemeenschappelijke overeenkomsten die lopende zijn en dus de bestaande gemeenschappelijke behoeften van de aanbesteders.

14. Principe 14 – Structurele en kwaliteitsvolle monitoring van de kmo-participatie bij overheidsopdrachten

14.1. Doelstelling

Het garanderen van een structurele en kwaliteitsvolle monitoring van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten, waarbij onder meer gefocust wordt op het aspect participatie in de zin van zowel het versturen van offertes als deelname aan de opdracht. En dat aangevuld met andere relevante indicatoren zoals het gebruik van kmo-vriendelijke instrumenten door aanbesteders via de toepassing van de principes vermeld in dit charter. Het grondig monitoren van elk van die aspecten resulteert in een systematische, publieke rapportage – inclusief beleidsaanbevelingen.

14.2. Toelichting

14.2.1. Vastgestelde problemen

De afgelopen jaren hebben diverse federale overheidsdiensten de situatie inzake het monitoren van (de kmo-participatie bij) overheidsopdrachten grondig bestudeerd en de federale regering van de nodige aanbevelingen voorzien om de vastgestelde problemen te verhelpen.

Samengevat komt het er op neer dat

1. te weinig cruciale gegevens en types overheidsopdrachten geregistreerd worden, bijvoorbeeld door het beperkte toepassingsgebied van onder meer de aankondiging van gegunde opdracht;
2. de reeds bestaande verplichtingen tot het registreren van bepaalde informatie niet voldoende nageleefd worden;
3. de kwaliteit van de geregistreerde gegevens beperkt is.

14.2.2. Beschikbare cijfers op federaal niveau

Tijdens het bestuderen van de kwaliteit van de gegevens over overheidsopdrachten heeft de FOD Economie in samenwerking met de FOD BOSA getracht om, in de mate van het mogelijke, de kmo-participatie bij federale overheidsopdrachten in kaart te brengen.

In wat volgt worden kort de belangrijkste vaststellingen getoond en samengevat. Het is belangrijk om op te merken dat de weergegeven data enkel handelt over

- de ontvangen offertes voor federale overheidsopdrachten, de data over de toekenning van overheidsopdrachten was te beperkt in aantal en in kwaliteit om bruikbaar te zijn;
- de periode 2015-2022, waarbij de wetgeving overheidsopdrachten vele wijzigingen onderging in de periode 2016-2017;
- voornamelijk overheidsopdrachten met een waarde hoger dan 30.000 euro, verdere informatie over de waarde is beperkt;
- niet over het gebruik van onderaanneming, noch over het gebruik maken van percelen of over vervolgoopdrachten op raamovereenkomsten of over opdrachten die niet elektronisch via e-Procurement verlopen.

Het gaat met andere woorden om partiële gegevens. Concreet wordt gewerkt met een dataset bestaande uit 38.920 offertes voor 11.580 overheidsopdrachten, afkomstig van 8.027 unieke ondernemingen (= een onderneming wordt één keer geteld voor de hele periode los van het aantal verzonden offertes, of dat nu 1 of 100 is).

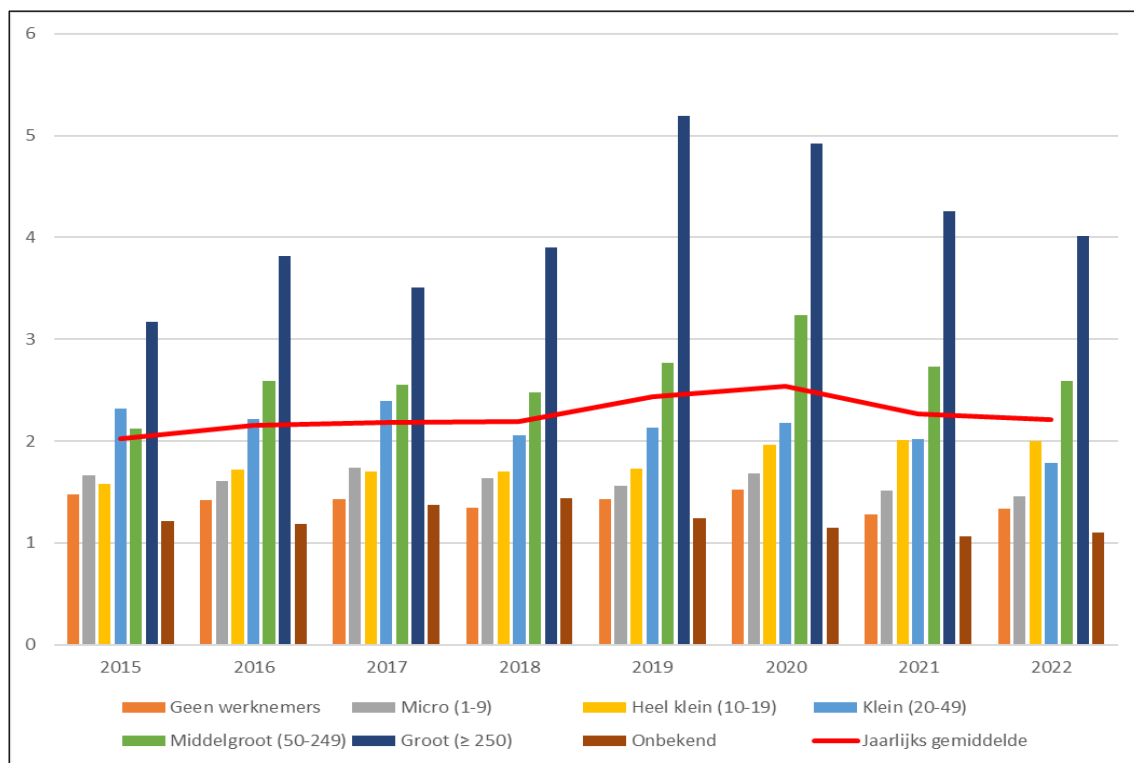
Volgende tabel en grafiek geven de drie belangrijkste vaststellingen weer.

Tabel 3. Aandeel verzonden offertes volgens ondernemingsgrootte, per jaar (2015-2022)

Grootteklasse onderneming	Aandeel							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Geen werknemers	7,7%	8,1%	8,5%	6,7%	5,5%	6,3%	7,1%	7,4%
Micro (1-9 werknemers)	18,2%	15,8%	17,3%	14,9%	13,4%	13,9%	13,2%	11,0%
Heel klein (10-19)	11,8%	12,8%	12,6%	12,5%	11,8%	13,8%	14,9%	16,4%
Klein (20-49)	20,6%	16,9%	17,4%	15,5%	15,3%	14,0%	13,5%	11,7%
Middelgroot (50-249)	20,9%	23,4%	21,1%	23,9%	23,4%	25,7%	24,5%	25,8%
Groot (250-...)	19,6%	22,0%	22,3%	26,0%	30,1%	25,9%	26,1%	27,0%
Onbekend	1,2%	1,1%	0,8%	0,5%	0,5%	0,3%	0,6%	0,6%
Totaal (in percentage)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Totaal (in aantal)	3.255	3.998	4.102	4.413	5.623	6.676	5.693	5.160

Bron: Statbel (A.D. Statistiek – Statistics Belgium) & de FOD BOSA – Berekeningen: het Kmo-observatorium

Grafiek 1. Het gemiddelde aantal verzonden offertes volgens ondernemingsgrootte, per jaar (2015-2022)



Bron: Statbel (A.D. Statistiek – Statistics Belgium) & de FOD BOSA – Berekeningen: het Kmo-observatorium

Ter info: in het kader van een monitoring overheidsopdrachten worden kmo's geïdentificeerd op basis van de Europese kmo-definitie¹¹, wat betekent dat voor elke onderneming gekeken moet worden naar het aantal werknemers, het balanstotaal en het omzetcijfer. Volgens de aanbeveling van de Europese Commissie van 6 mei 2003¹² zijn kmo's immers ondernemingen die minder dan 250 personen tewerkstellen en ofwel een jaaromzet hebben die niet groter is dan 50 miljoen euro, ofwel een balanstotaal van niet meer dan 43 miljoen euro.

¹¹ Zie het [koninklijk besluit Federaal Aankoopbeleid](#) en de [wet Overheidsopdrachten](#) (onder meer artikel 163).

¹² https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_nl

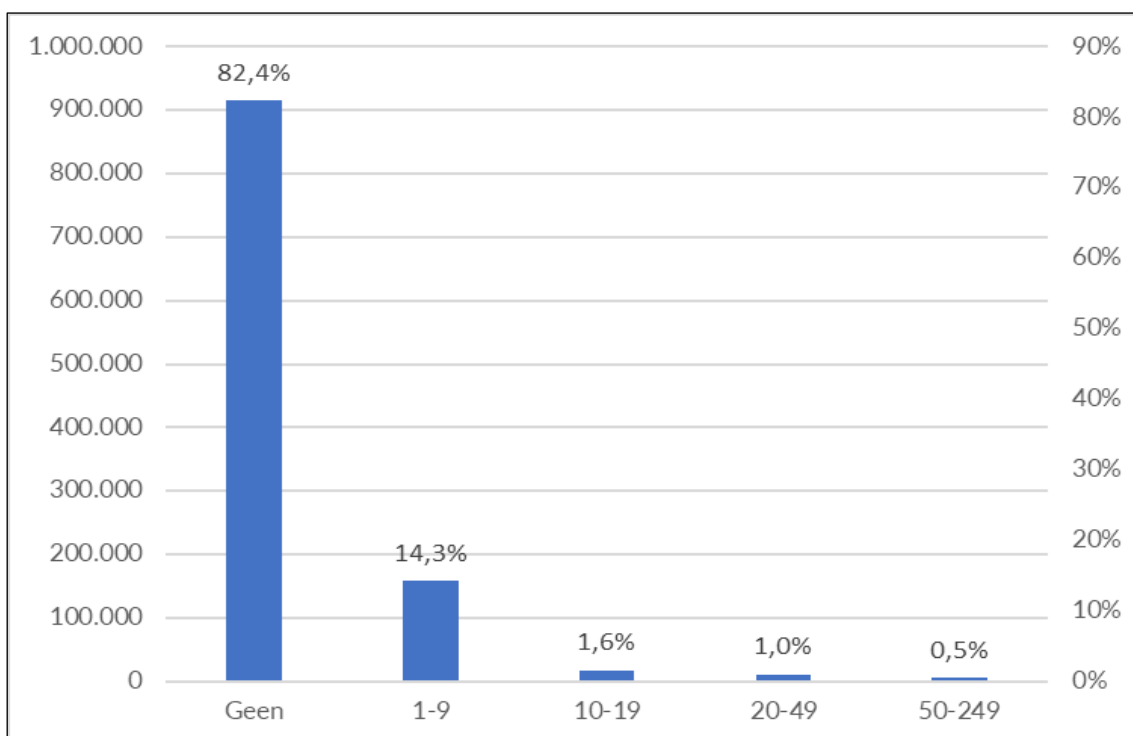
Op initiatief van de FOD Economie wordt gewerkt met de subcategorieën van de Europese kmo-definitie – namelijk de micro-, kleine en middelgrote onderneming – zoals vermeld in de aanbeveling van 6 mei 2003, waarbij die subcategorieën nogmaals verfijnd worden met de toevoeging van de categorieën “geen werknemers” en “heel klein”. Dat om beter rekening te houden met de samenstelling van het Belgische ondernemingslandschap en het verschil in capaciteit bij de diverse ondernemingsgroottes om te kunnen reageren op en participeren aan overheidsopdrachten.

We stellen vast dat

1. wat het aantal verzonden offertes betreft de vier kleinste ondernemingsgroottes in 2015 een gezamenlijk aandeel hadden van 58,3 %, dat in 2022 gedaald is naar 46,5 %, hoewel er in aantallen offertes geen daling is. De heel kleine onderneming gedraagt zich ietwat apart door een stijging te laten optekenen. De twee grootste ondernemingsgroottes stijgen van 40,5 % in 2015 naar een gezamenlijk aandeel van 52,8 % in 2022, elk met een vrij gelijkaardig aandeel.
2. er twee “koplopers” zijn: de middelgrote en grote onderneming met samen meer dan de helft van de ontvangen offertes. Daarna volgt een “peloton” bestaande uit de micro-, heel kleine en kleine onderneming met elk een ongeveer gelijkaardig aandeel. Tot slot is er de “achterblijver”, met name de onderneming zonder werknemers, met ongeveer 7%;
3. enkel de heel kleine, middelgrote en grote ondernemingen over periode 2015-2022 heen een echte stijging kennen van het jaarlijkse gemiddelde aantal verzonden offertes. Bij de andere ondernemingsgroottes gaat het om eerder lichte, jaarlijkse schommelingen. Bovendien bevinden enkel de middelgrote en grote onderneming zich de afgelopen vijf jaar boven het jaarlijkse gemiddelde.

Hou bij de interpretatie van de cijfers er rekening mee dat enerzijds bepaalde ondernemingsgroottes altijd meer capaciteit zullen hebben om aan opdrachten te participeren dan andere, en anderzijds dat de algemene demografie van de Belgische ondernemingen er voor het jaar 2021 ongeveer als volgt uitziet:

Grafiek 2. Aantal btw-plichtige ondernemingen volgens aantal werknemers (<250, 2021)



Bron: Statbel (A.D. Statistiek – Statistics Belgium) – Berekeningen: het Kmo-observatorium

Ter info: ondernemingen met 250 of meer werknemers maken 0,2% uit van het Belgische ondernemingslandschap.

14.2.3. Geïmplementeerde maatregelen

Om de hogervermelde problemen over datakwaliteit te verhelpen, werd [een pakket van wijzigingen aan het regelgevend kader overheidsopdrachten](#) opgesteld. Die maatregelen treden stapsgewijs in werking vanaf 1 september 2023 tot en met februari 2025 en bestaan uit volgende kernpunten:

1. een [veralgemening](#) van het gebruik van elektronische platformen. De voormalige uitzondering waarbij geen gebruik hoeft te worden gemaakt van die platformen voor de overheidsopdrachten onder de Europese bekendmakingsdrempels die worden geplaatst door middel van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, werd geschrapt. Aanbesteders kunnen beroep doen op e-Procurement van de FOD BOSA. Op die manier wordt de data over dat type overheidsopdrachten en de data aanwezig in het proces-verbaal van opening van de offertes meer toegankelijk;
2. een veralgemening van de aankondiging van gegunde opdracht. Meer bepaald moet de aanbesteder, voor de overheidsopdrachten onder de Europese bekendmakingsdrempels, telkens een vereenvoudigde aankondiging van gegunde opdracht invullen (een vereenvoudigde versie van de reeds bestaande aankondiging van gegunde opdracht). De FOD BOSA stelt de nodige elektronische formulieren ter beschikking.

Beide maatregelen (1 en 2) traden in werking op 1 september 2023 en zorgen ervoor dat de kmo-participatie op twee cruciale momenten, namelijk bij het indienen van de offertes en bij de toekenning van de opdracht, grondig kan worden gemonitord.

3. Voor de vervolgoopdrachten gebaseerd op een raamovereenkomst wordt een bijkomende verplichting ingevoerd. In geval van een raamovereenkomst volstaat het niet langer om alleen een aankondiging van gegunde opdracht bekend te maken. De aanbesteder zal meer bepaald elk jaar een aantal kerngegevens moeten doorsturen over de vervolgoopdrachten, namelijk de totale waarde ervan per begunstigde onderneming (opgesplitst naar werken, leveringen of diensten). De FOD BOSA zal daarvoor een digitale toepassing ter beschikking stellen. Het overmaken van die gegevens zal voor het eerst plaatsvinden begin 2025 (voor de gegevens over het jaar 2024).
4. Er zullen jaarlijks ook kerngegevens moeten worden overgemaakt over de opdrachten van beperkte waarde (= opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan 30.000 euro), vergelijkbaar met wat hierboven werd toegelicht voor de vervolgoopdrachten gebaseerd op een raamovereenkomst. Die kennisgeving zal eveneens voor het eerst doorgevoerd worden begin 2025. De opdrachten waarvan het gunningsbedrag lager is dan 3.000 euro, vallen niet onder deze regeling. Voor die laatste opdrachten moeten geen gegevens worden overgemaakt via e-Procurement.

Beide maatregelen (3 en 4) zorgen ervoor dat voor twee, voor de kmo-participatie belangrijke en relevante, types overheidsopdrachten de nodige data beschikbaar worden.

5. Door de FOD BOSA zullen indicatoren worden ontwikkeld over de wijze waarop elke aanbesteder een aantal van de transparantieplichtingen heeft nageleefd, zoals bijvoorbeeld de publicatie van de aankondiging van gegunde opdracht. Voor die maatregel wordt met een specifiek, nog te publiceren koninklijk besluit gewerkt.
6. De mogelijkheid om, via een koninklijk besluit, het gebruik van de subcategorieën van de Europese kmo-definitie wettelijk te verankeren bij een monitoring overheidsopdrachten en om die subcategorieën verder te verfijnen, werd toegevoegd aan de [wet Overheidsopdrachten](#).
7. Bovendien wordt de inhoud van bepaalde formulieren, zoals dat van het proces-verbaal van de opening van offertes en de aankondiging van gegunde opdracht, [op punt gesteld](#). Zo wordt het verplicht om het ondernemingsnummer in te vullen en dat op correcte wijze. Daarnaast zal de waarde van een opdracht nauwkeuriger geregistreerd worden. Ook gevallen waar meerdere ondernemingen samen meedingen naar een opdracht worden nauwkeuriger opgevolgd.
8. Tot slot zal de toepassing van een aantal specifieke aspecten van dit charter meer in detail bevestigd en geregistreerd worden. Denk daarbij aan het gebruik van voorafgaande marktconsultaties, informatiesessies, de biedvergoeding, de borgtocht en de voorschotten.

Alle voormelde wijzigingen samen zullen ervoor zorgen dat

1. de federale overheid de toepassing van dit charter grondig kan opvolgen,
2. de Belgische overheden op meer efficiënte wijze hun beleid over overheidsopdrachten kunnen opvolgen, evalueren en verbeteren,
3. de Belgische overheden hun statistische verplichtingen kunnen nakomen.

De aanbesteders doen er dan ook goed aan de transparantieplichtingen nauwgezet en stipt na te leven.

Het volledige pakket aan maatregelen zal in de loop van 2025 resulteren in een eerste, nieuwe grootschalige set van gegevens over bijna alle Belgische overheidsopdrachten.

Tot slot wordt opgemerkt dat voor de Europese regelgeving over overheidsopdrachten, omgezet via de [wet Overheidsopdrachten](#), er elke drie jaar een nationaal toezichtrapport¹³ over overheidsopdrachten in België moet worden opgeleverd aan de Europese Commissie.

Er werd door de federale regering besloten om van dat reeds bestaande instrument verder gebruik te maken bij een monitoring van de (kmo-participatie bij) overheidsopdrachten. Met name thema's die zich moeilijk kwantitatief laten monitoren, zullen via een vragenlijst naar de aanbesteders toe bijkomend bevraagd worden tijdens de reeds bestaande werkzaamheden binnen het driejaarlijkse toezichtrapport. Daarnaast biedt dit kanaal een extra mogelijkheid om bijvoorbeeld kwantitatieve gegevens die verzameld werden, maar waarvan de resultaten vragen oproepen, verder te bevragen om zo een meer verfijnde interpretatie mogelijk te maken.

14.2.4. Toekomst

Finaal heeft de federale regering reeds enkele ambities geformuleerd voor de toekomst, voor wanneer al hetgeen reeds beschreven werd onder dit principe geïmplementeerd is. Daarbij wordt gefocust op onder meer volgende twee doelstellingen:

1. Cijfers over onderaanneming bij overheidsopdrachten

Onderaanneming bij Belgische overheidsopdrachten is een realiteit. Zo kan het gebeuren dat een buitenlandse onderneming een Belgische opdracht toegekend krijgt, maar de uitvoering grotendeels uitbesteed wordt aan Belgische ondernemingen. Maar ook het omgekeerde kan het geval zijn. Aangezien een groot deel van de onderaannemers Belgische kmo's zijn, is het dan ook van groot belang om inzicht te krijgen in de situatie. Er kan geen fundamenteel correcte meting van de kmo-participatie bij overheidsopdrachten opgezet worden zonder de situatie inzake onderaanneming mee in kaart te brengen. Bovendien bestaan vandaag de technologische middelen om dergelijke gegevens op een bedrijfsvriendelijke manier in te zamelen op grote schaal.

2. Het concept "becijferde doelstellingen"

Aangezien er tot nu toe geen correcte, structurele monitoring van (kmo-participatie bij) Belgische overheidsopdrachten mogelijk was, was het ook niet mogelijk om – indien gewenst – becijferde doelstellingen uit te werken. Gegevens ter inspiratie van dergelijke doelstellingen zijn immers van mindere kwaliteit en de doelstellingen konden bovendien niet correct worden opgevolgd.

Eenmaal een structurele monitoring van de kmo-participatie bij overheidsopdrachten op poten staat, heeft de federale regering de ambitie om dit onderwerp grondig te bestuderen. Zowel het wettelijke kader, de wenselijkheid van dergelijke doelstellingen, de noodzaak ertoe als de potentiële praktische opties zullen het voorwerp vormen van verder onderzoek.

14.2.5. Toepassing van het charter en de kmo-participatie

Voor de eigenlijke monitoring van de toepassing van dit charter en van de kmo-participatie bij (federale) overheidsopdrachten zal er gebruikgemaakt worden van volgende instrumenten en entiteiten.

¹³ Zie artikel 163 en verder van de [wet Overheidsopdrachten](#), en <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/reglementering/toezichtrapporten> voor de rapporten die reeds opgesteld en gepubliceerd werden.

Eerst en vooral wordt gebruikgemaakt van de data aanwezig in e-Procurement, beheerd door de FOD BOSA, aangevuld met sporadisch verzamelde kwalitatieve gegevens (zie eerder).

Ten tweede wordt een beroep gedaan op organen opgezet in de schoot van het federale aankoopbeleid en de federaal gecentraliseerde overheidsopdrachten. In het kader van het federale aankoopbeleid werd in 2017 een samenwerkingsmodel op federaal niveau opgericht (dat van een update voorzien werd in 2023, zie de inleiding voor meer informatie), inclusief een coördinatie- en besluitvormingsstructuur, met als doelstellingen:

1. een verhoogde efficiëntie van de huidige federale gemeenschappelijke aankoopvormen voor wat betreft overheidsopdrachten voor leveringen en diensten;
2. de participatiegraad van kmo's in de overheidsopdrachtenmarkt vergroten en
3. het bevorderen van duurzaamheid.

Centraal in de besluitvormingsstructuur staat het netwerk van strategisch federaal aankoopoverleg (SFA). Om de voormelde doelstellingen te bereiken, neemt het SFA de nodige strategische beslissingen, die zullen gelden voor elke federale overheidsdienst onder haar toepassingsgebied, en bepaalt het jaarlijks indicatoren die toelaten om te meten in welke mate de doelstellingen bereikt zijn. Het dienstencentrum "Procurement"¹⁴ van de FOD BOSA staat in voor de voortdurende opvolging van de indicatoren en stelt de resultaten voor via diverse vormen van rapportering.

Het charter zal door het SFA gebruikt worden als leidraad bij het uitwerken van het beleid over de doelstelling over het vergroten van de participatiegraad van kmo's bij overheidsopdrachten, waarbij de principes van dit charter kunnen dienen als basis voor specifieke doelstellingen en indicatoren. Entiteiten die niet onder het SFA vallen, maar wel onder het toepassingsgebied van het charter, kunnen die manier van werken overnemen in hun eigen monitoring- en controlesystemen, en doelstellingen en indicatoren formuleren in hun specifieke beheersovereenkomsten.

Ten derde wordt de reeds bestaande samenwerking tussen de FOD BOSA en de FOD Economie, meer bepaald de Aankoopdienst van de FOD Economie, de A.D. K.M.O.-beleid en Statbel, voortgezet en verder uitgewerkt voor

1. het monitoren van de kmo-participatie (waaronder het bepalen van de ondernemingsgrootte);
2. de algemene ondersteuning bij de interpretatie van gegevens aanwezig in eProcurement;
3. het verzorgen en opvolgen van de contacten met de ondernemingswereld; en
4. het evalueren van het beleid over kmo-participatie bij overheidsopdrachten in al zijn facetten – inclusief het formuleren van beleidsaanbevelingen.

14.2.6. Cijfers over het Belgische ondernemingslandschap

Uit de evaluatie van het charter kwam naar voren dat er een gebrek aan kennis is bij de aanbesteders over het Belgische ondernemingslandschap en dat er vraag bestaat naar cijfers, bijvoorbeeld over hoeveel en welke types kmo er aanwezig zijn in een bepaalde sector.

Ter ondersteuning van de aanbesteders, bijvoorbeeld in het kader van een marktverkenning, wordt verwezen naar volgende twee (publiek beschikbare) bronnen van informatie:

- de rubriek "[Kmo's en zelfstandigen in cijfers](#)" van de FOD Economie, beheerd door de A.D. K.M.O.-beleid, die een algemene stand van zaken biedt over de Belgische kmo's en dat volgens diverse thema's en onderverdelingen;
- de publiek beschikbare statistieken van Statbel over ondernemingen, meer bepaald de rubriek "Ondernemingen" (zie <https://statbel.fgov.be/nl/themas/ondernemingen>) en de tool be.STAT waar de gebruiker zelf een aantal statistieken kan opzoeken en samenstellen (zie <https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/index.xhtml>, categorie "ondernemingen", bijvoorbeeld de tabellen "demografie").

¹⁴ Zie <https://bosa.belgium.be/nl/themas/overheids-opdrachten/federaal-aankoopbeleid/model-en-doelstellingen> voor meer informatie.

14.3. Richtlijnen en instructies

1. Om de centrale doelstelling van het charter – met name het verbeteren van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten – te bestendigen, werd de wetgeving van een update voorzien voor rapporteringsverplichtingen om zo te komen tot een kwaliteitsvolle monitoring overheidsopdrachten. Voorzie dan ook als aanbesteder – waar nodig, nuttig of verplicht – de gevraagde informatie opdat het beleid en de praktijk over (kmo-participatie bij) overheidsopdrachten correct geëvalueerd en de juiste aanbevelingen geformuleerd kunnen worden.
De verhoging van de deelname van kmo's aan overheidsopdrachten moet evenwel voortkomen uit de toepassing van de principes en een verhoogde bewustwording van de problematiek, en niet uit discriminatie op basis van ondernemingsgrootte.
2. In het kader van een verdere ontwikkeling van een kwaliteitsvolle monitoring (van de toegang van kmo's bij) overheidsopdrachten worden volgende thema's verder uitgewerkt en bestudeerd:
 - de verdere wettelijke verankering van het gebruik (en indien nodig verfijning) van de subcategorieën van de Europese kmo-definitie;
 - het verzamelen van cijfers over onderaanneming bij overheidsopdrachten; en
 - het concept “becijferde doelstellingen”.
3. Een samenwerking tussen het dienstencentrum “Procurement” van de FOD BOSA, het SFA en de FOD Economie verzekert de opvolging van en de rapportage over de toepassing van het charter en de kmo-participatie bij (federale) overheidsopdrachten.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht relevante wetgeving overheidsopdrachten – Per principe

Principe	Wet 17/06/2016	KB Plaatsing 18/04/2017	KB AUR 14/01/2013	Andere
<i>Federaal aankoopbeleid</i>	/	/	/	KB van 21/07/2023
1. Naar een optimaal gebruik van elektronische (communicatie-)middelen	Art. 2 (41°, 42°) Art. 14, 14/1, 14/2 Art. 26 Art. 64 Art. 73 Art. 76	Art. 8 Art. 38-40 Art. 41-47 Art. 84-85 Art. 126, Art. 132	Art. 10 Art. 35	KB van 09/03/2022 (e-facturatie) KB van 21/07/2023 KB van 04/09/2023
2. Behoeftbepaling, marktverkenning en een gepaste bekendmaking van opdrachten	Art. 2 (43°) Art. 14 Art. 36 Art. 37 Art. 51 Art. 52 Art. 59 Art. 60 Art. 64 Art. 90 Art. 91	Art. 8-9 Art. 14-15 Art. 18 Art. 20-21 Art. 24	/	/
3. Toepassing van de twee- of meerfasige procedures en van de procedures met	Art. 2 (23°-30°) Art. 12/9 Art. 37-42 Art. 79-80	Art. 97-100 Art. 119	/	Wet van 22/12/2023

Principe	Wet 17/06/2016	KB Plaatsing 18/04/2017	KB AUR 14/01/2013	Andere
onderhandelings- of dialogelementen				
4. Proportionele minimumeisen in het technische bestek	Art. 2 (44°- 48°, 50°- 51°) Art. 38 Art. 40-42 Art. 53 Art. 54	Art. 68	Art. 12/4	
5. Voorzien in een adequate bescherming van de rechten op intellectuele eigendom	Art. 40 Art. 53	Art. 30	Art. 19-23	/
6. De verdeling in percelen	Art. 2 (52°) Art. 15 Art. 38 Art. 58 Art. 91 Art. 164	Art. 7 Art. 12 Art. 49-50 Art. 67	Art. 17	KB van 20/05/2022 – Art. 19 (voorafgaand advies IF)
7. Het gebruik van varianten	Art. 2 (53°) Art. 42 Art. 56 Art. 66	Art. 54 Art. 87 Art. 108	Art. 8	/
8. Proportionaliteit bij selectiecriteria, financiële garanties en betalingsmodaliteiten	Art. 12-12/9 Art. 39 Art. 42 Art. 71 Art. 85 Art. 163-164	Art. 65-68 Art. 70-74 Art. 119	Art. 9-10 Art. 24 Art. 25-33 Art. 38, 38/7 Art. 66-72	KB van 04/09/2023 Wet van 22/12/2023
9. Proportionaliteit bij gunningscriteria en gunnen op basis van de economisch meest voordelige offerte	Art. 54-55 Art. 77 Art. 81-82 Art. 89	Art. 36 Art. 48 Art. 87 Art. 89 Art. 108 Art. 111	/	/
10. Gepaste en effectieve mededinging verzekeren bij onderhandelingsprocedures die niet onderworpen zijn aan enige bekendmakingsvorm	Art. 2 (25°- 26°) Art. 14 Art. 41-42 Art. 61 Art. 89 Art. 92 Art. 164	Art. 17 Art. 90 Art. 93-95	Art. 35	/
11. Terugkoppeling naar inschrijvers die (niet) geselecteerd / (niet) wehouden zijn	Art. 13	Art. 17	/	Wet van 17/06/2013 Wet van 22/12/2023
12. Kleine repetitieve opdrachten en opdrachten van beperkte waarde	Art. 2 (6°, 35°) Art. 43 Art. 66 Art. 92 Art. 140	Art. 6-7 Art. 23 Art. 124-125	/	Omzendbrief van 28/06/2022 KB van 21/07/2023

Principe	Wet 17/06/2016	KB Plaatsing 18/04/2017	KB AUR 14/01/2013	Andere
	Art. 148 Art. 165			
13. Permanent opleiden van aanbesteders en continu informeren van de ondernemingswereld	/	/	/	/
14. Structurele en kwaliteitsvolle monitoring van de kmo-participatie bij overheidsopdrachten	Art. 14 Art. 62 Art. 85 Art. 92 Art. 163-165	Art. 23-23/1 Art. 84		Wet van 08/02/2023 (Wet "bestuur") KB van 13/08/2023 (KB Bestuur) KB van 21/07/2023