

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 253.392 van 29 maart 2022  
in de zaak A. 235.784/XII-9191**

In zake: de UNIVERSITEIT GENT  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Evelyne Maes en Sander Meert  
kantoor houdend te 3000 Leuven  
Arnould Nobelstraat 34/0101  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE DIENST VOOR ARBEIDSBEMIDDELING EN  
BEROEPSOPLEIDING (VDAB)  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten David D'Hooghe, Ian Arnouts en Margaux De Greef  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Loksumstraat 25  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van de vordering*

1. De vordering, ingesteld op 28 februari 2022, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) van 11 februari 2022 houdende gunning van de opdracht ‘Groeien en Leren Op de Werkvloer – GLOW’, met bestek nr. 2021\_50134, aan de volgende penhouders voor de volgende percelen:

- GLOW-ANT-01 aan Synkroon
- GLOW-ANT-02 aan WEB
- GLOW-ANT-03 aan Synkroon
- GLOW-ANT-04 aan Randstad
- GLOW-ANT-05 aan Groep Intro
- GLOW-ANT-06 aan Emino

- GLOW-ANT-07 aan Randstad
  
  - GLOW-LIM-01 aan Randstad
  - GLOW-LIM-02 aan Randstad
  - GLOW-LIM-03 aan Emino
  - GLOW-LIM-04 aan SBS Skill BuilderS
  - GLOW-LIM-05 aan SBS Skill BuilderS
  
  - GLOW-OVL-01 aan Randstad
  - GLOW-OVL-02 aan Groep Intro
  - GLOW-OVL-03 aan Groep Intro
  - GLOW-OVL-04 aan SBS Skill BuilderS
  
  - GLOW-VLB-01 aan Synkroon
  - GLOW-VLB-02 aan Synkroon
  - GLOW-VLB-03 aan Groep Intro
  - GLOW-VLB-04 aan Groep Intro
  
  - GLOW-WVL-01 aan Argos
  - GLOW-WVL-02 aan Emino
  - GLOW-WVL-03 aan SBS Skill BuilderS
  - GLOW-WVL-04 aan Emino
  - GLOW-WVL-05 aan Argos
  
  - GLOW-BR-01 aan Groep Intro
- en de impliciete beslissing tot niet-gunning van de percelen GLOW-OVL-01 en GLOW-OVL-02 aan de Universiteit Gent.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2022.

Kamervoorzitter Paul Lemmens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelyne Maes, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaten Ian Arnouts en Saul Janssens, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederick Ongena heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. De verwerende partij schrijft een overheidsopdracht uit voor diensten met als voorwerp “Groeien en Leren Op de Werkvloer (GLOW)”. De opdracht bestaat uit “het begeleiden en bemiddelen van werkzoekenden naar het NEC [normaal economisch circuit] via een intensief traject met inzet van werkplekleren om de match met de arbeidsmarkt te maken”.

De opdracht wordt bekendgemaakt in het Bulletin der Aanbestedingen van 19 juli 2021.

De opdracht wordt geplaatst met toepassing van een vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking overeenkomstig artikel 89, §1, 1°, van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’.

3.2. Op de opdracht is het bestek met referentienummer 2021\_50134 van toepassing.

Uit punt 2.3 van het bestek volgt dat de opdracht is onderverdeeld in 26 percelen. Deze percelen zijn territoriaal verdeeld over de vijf Vlaamse provincies en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het voormelde punt vermeldt voorts dat een inschrijver in totaal maximum vijf percelen over de hele opdracht kan gegund krijgen, waarvan maximaal twee regionaal verschillende percelen per provincie. Enkele percelen worden als “niet-verschillend” van elkaar beschouwd. Voorts geldt de beperking van het aantal percelen niet voor het perceel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. “De inschrijver kiest zelf voor hoeveel percelen hij inschrijft, maar vermeldt een voorkeursvolgorde. De percelen zullen volgens de rangschikking van de offertes per perceel, rekening houdend met de voorkeursvolgorde van de inschrijvers en met de beperking van het aantal te gunnen percelen, worden toegewezen.”

Punt 2.13 van het bestek behandelt de gunningscriteria. Deze criteria vertegenwoordigen samen 100 punten en peilen naar de technische waarde van de offerte. Het bestek beschrijft deze criteria als volgt:

| Gunningscriteria - 100 punten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                            |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>G.1</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <b>Beschrijf het proces dat de deelnemers uit de (sub)doelgroep(en) doorlopen vanaf de aanmelding tot het bereik van een duurzame tewerkstelling aan de hand van een bijgevoegd stroomschema (stroomschema + maximum 2 pagina's tekst)</b> | <b>nvt</b>    |
| Het eerste criterium wordt niet gescoord maar heeft tot doel een totaaloverzicht van het proces te geven en dient als ondersteunend document bij de beoordeling van de onderstaande gunningcriteria.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                            |               |
| <b>G.2.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Vorbereiding op werkplekieren en tewerkstelling (maximum 10 pagina's)</b>                                                                                                                                                               | <b>15 ptn</b> |
| Beschrijf hoe je de deelnemer voorbereidt op het werkplekieren en tewerkstelling.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                            |               |
| <b>G.3.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Intensieve begeleiding en bemiddeling tijdens het werkplekieren (maximum 20 pagina's)</b>                                                                                                                                               | <b>25 ptn</b> |
| <p>Beschrijf hoe je de deelnemer intensief begeleidt en bemiddelt naar duurzaam werk <b>via werkplekieren</b>.</p> <p>Elementen die we verduidelijkt willen zien in het antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke acties onderneem je om te bepalen welk werkplekeerinstrument het meest geschikt is?</li> <li>• Op welke wijze zet je werkplekieren in om de doelstellingen te bereiken?</li> <li>• Welke ondersteuning (inhoud en frequentie) bied je aan de deelnemer en de omgeving op de werkvloer tijdens het werkplekieren?</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                            |               |
| <b>G.4.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk (maximum 20 pagina's)</b>                                                                                                                                                               | <b>25 ptn</b> |
| <p>Beschrijf hoe je de deelnemer intensief begeleidt en bemiddelt naar duurzaam werk.</p> <p>Elementen die we verduidelijkt willen zien in het antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe ondersteun je de deelnemer bij het vinden van een tewerkstelling op maat?</li> <li>• Hoe zorg je voor een geschikte matching op maat van elke deelnemer?</li> <li>• Hoe ondersteun je de deelnemer en de omgeving op de werkvloer bij tewerkstelling?</li> </ul>                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                            |               |
| <b>G.5.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <b>Netwerk van werkgevers (maximum 20 pagina's)</b>                                                                                                                                                                                        | <b>25 ptn</b> |
| Beschrijf hoe je een netwerk van werkgevers opbouwt.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                            |               |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                            |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------|
| <p>Elementen die we verduidelijkt willen zien in het antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke acties onderneem je om geschikte werkpleklerplaatsen en plaatsen van tewerkstelling te vinden?</li> <li>• Hoe overtuig en ondersteun je werkgevers om werkpleklerplaatsen en tewerkstelling op maat van de individuele deelnemers aan te bieden?</li> </ul>                                                                                                           |                                                            |               |
| <b>G.6.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Kwaliteit van dienstverlening (maximum 10 pagina's)</b> | <b>10 ptn</b> |
| <p>Beschrijf hoe je de kwaliteit van de dienstverlening zal bewaken.</p> <p>Elementen die we verduidelijkt willen zien in het antwoord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe zorg je er als opdrachtnemer voor dat je personeel doorheen de hele opdracht over voldoende kwaliteiten beschikt?</li> <li>• Hoe zal je hen informeren over de doelstellingen en criteria van de opdracht.</li> <li>• Hoe ga je hun prestaties monitoren en (coachend) (bij)sturen?</li> </ul> |                                                            |               |

Ze worden als volgt beoordeeld (punt 2.13):

“De punten worden toegekend op basis van de informatie in het offerteformulier [...]. Deze informatie betreft de vermeldingen met betrekking tot de inhoud, aantoonbaarheid en relevantie ten opzichte van de doelstelling van het project. Deze informatie wordt onderworpen aan een onderlinge vergelijking van de beschrijvingen van de verschillende inschrijvers.

Offertes die onvoldoende informatie bevatten om deze criteria te beoordelen of waarvan de beschrijving onvoldoende beantwoordt aan de bepalingen van het bestek kunnen als onregelmatig beschouwd worden. De rangschikking wordt per perceel opgemaakt door de punten voor de gunningscriteria samen te tellen.”

In punt 2.15 van het bestek wordt voorts het volgende vermeld:

“De raamovereenkomst wordt gegund volgens de rangschikking van de eindscores van de laatst ingediende regelmatige offertes, rekening houdend met de beperking van het aantal gunbare percelen en de opgegeven voorkeursvolgorde zoals beschreven in titel 2.3 ‘Beschrijving van de percelen’. De inschrijver met de economisch meest voordelige offerte, d.w.z. diegene die het best scoort op basis van de vermelde gunningscriteria, zal als opdrachtnemer worden aangeduid.”

3.3. Op 20 september 2021 vindt de opening van de offertes plaats. Na een regelmatigheidsonderzoek en een controle van de selectievoorwaarden

beslist de verwerende partij om met elke inschrijver te onderhandelen en elke inschrijver uit te nodigen tot het indienen van een verbeterde offerte.

Op grond van de resultaten van de beoordeling van de verbeterde offertes beslist de verwerende partij om niet verder te onderhandelen. De inschrijvers worden uitgenodigd om een definitieve offerte (BAFO) in te dienen of de verklaring ‘verbeterde offertes is definitieve offerte’ te ondertekenen en in te dienen.

3.4. Er zijn in totaal 18 inschrijvers voor een of meer van de 26 percelen. De verzoekende partij schrijft in met haar dienst “Divergent” voor twee percelen in de provincie Oost-Vlaanderen, met name GLOW-OVL-01 en GLOW-OVL-02.

De definitieve offertes worden beoordeeld door per criterium een waardering toe te kennen aan de beschrijving die de inschrijver heeft opgenomen in zijn offerte als antwoord op de vragen in het inschrijvingsformulier. De waarderingen worden uitgedrukt als ‘zeer goed’, ‘goed’, ‘voldoende’, ‘aanvaardbaar’, ‘beperkt’ of ‘nihil’.

Het gunningsverslag verduidelijkt als volgt wat onder deze vermeldingen moet worden begrepen:

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Zeer goed    | De waarde “ZEER GOED” betekent dat de inschrijver een kwalitatief aanbod beschrijft dat <b>voldoet</b> aan de basisvoorwaarden en dat de verwachtingen van de beoordelingscommissie overtreft.<br>Het aanbod bevat waardevolle <b>extra’s</b> die een aantoonbare meerwaarde betekenen voor de opdracht en/of de doelgroep                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Goed         | De waarde “GOED” betekent dat de inschrijver een kwalitatief aanbod beschrijft dat aansluit bij de verwachtingen van de beoordelingscommissie en <b>voldoet</b> aan de basisvoorwaarden.<br><br>De basisvoorwaarden zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>• voldoet aan de opdrachtschrijving in het bestek;</li> <li>• is relevant voor de opdracht en voor de doelgroep.</li> </ul> De verwachtingen van de beoordelingscommissie omvatten dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• het aanbod duidelijk uitgewerkt en onderbouwd is;</li> <li>• het duidelijk is over wat, wanneer en aan wie het aanbod wordt aangeboden</li> </ul> |
| Voldoende    | De waarde “VOLDOENDE” betekent dat het beschreven aanbod <b>voldoet</b> aan de basisvoorwaarden en aan de verwachtingen van de beoordelingscommissie, maar het bevat een aantal <b>kleinere tekortkomingen</b> die dienen verduidelijkt of geconcretiseerd te worden. Deze onduidelijkheden zijn niet fundamenteel en kunnen worden uitgeklaard via werkafspraken.                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Aanvaardbaar | De waarde “AANVAARDBAAR” betekent dat het beschreven aanbod <b>voldoet</b> aan de basisvoorwaarden (m.a.w. er zijn geen fundamentele tekortkomingen), maar dat het <b>onvoldoende</b> tegemoetkomt aan de verwachtingen van de beoordelingscommissie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

De subcriteria gewaardeerd als ‘zeer goed’, ‘goed’, ‘voldoende’, ‘aanvaardbaar’, ‘beperkt’ of ‘nihil’ worden vervolgens afhankelijk van hun weging omgezet naar scores conform volgende tabel:

Weging van de gunningcriteria voor het gunningscriterium ‘Technische Waarde’:

| Waardering   | Score op 10p | Score op 15p | Score op 25p |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Zeer goed    | 10           | 15           | 25           |
| Goed         | 8,5          | 12,75        | 21,25        |
| Voldoende    | 7            | 10,5         | 17,5         |
| Aanvaardbaar | 5            | 7,5          | 12,5         |
| Beperkt      | 2,5          | 3,75         | 6,25         |
| Nihil        | 0            | 0            | 0            |

Een tabel die de volgorde bevat van de voorkeuren van elk van de inschrijvers die voor meer dan één perceel hebben ingeschreven, is als bijlage 1 bij het gunningsverslag gevoegd. De tekstuele en individuele beoordeling per inschrijver is als bijlage 2 bij het gunningsverslag gevoegd.

Vier inschrijvers, die minder dan 60 % behalen, worden “niet opgenomen in de rangschikking” en komen dus niet in aanmerking voor de gunning van een perceel. De overige 14 inschrijvers worden globaal gerangschikt als volgt:

| Rangschikking | Inschrijver         | Totaal aantal punten |
|---------------|---------------------|----------------------|
| 1             | Synkroon            | 90,25                |
| 2             | Argos               | 88,75                |
| 3             | Groep Intro         | 87,25                |
| 4             | Randstad            | 86,50                |
| 5             | WEB                 | 85                   |
|               | Emino               | 85                   |
|               | Divergent           | 85                   |
|               | SBS Skill BuilderS  | 85                   |
| 6             | LIV                 | 81,25                |
| 7             | Alexander Calder    | 79                   |
| 8             | Mentor              | 76                   |
| 9             | Compaan & Divergent | 75,25                |
| 10            | Vokans              | 71,50                |
| 11            | De Winning LDE      | 60                   |

3.5. Op basis van de plaats in de rangschikking, de voorkeursvolgorde die elke inschrijver heeft opgegeven en het maximum aantal toe te wijzen percelen per inschrijver, wijst de verwerende partij op 11 februari 2022 elk van de 26 percelen toe. Zeven van de 14 gerangschikte inschrijvers krijgen een opdracht, voor 1, 2, 4, 5 of 6 percelen. De verzoekende partij wordt niet gekozen. De twee percelen waarvoor zij een offerte heeft ingediend, worden gegund aan respectievelijk Randstad en Groep Intro.

De beslissing tot gunning van de 26 percelen is de bestreden beslissing.

De verwerende partij informeert de inschrijvers over die beslissing met een e-mailbericht en met een aangetekend schrijven. De inschrijvers ontvangen het gunningsverslag van 11 februari 2022, de bijlage 1 met de voorkeursvolgorde van de inschrijvers, en de bijlage 2 met de motieven voor de individuele beoordelingen van elk van de inschrijvers.

#### *IV. Ontvankelijkheid van de vordering*

4. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering niet in zoverre deze strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de gunningsbeslissing voor de 26 percelen.

Vooralsnog ziet de Raad van State geen reden om ambtshalve een exceptie op te werpen.

5. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering wel in zoverre deze strekt tot de schorsing van de “impliciete beslissing tot niet-gunning van de percelen GLOW-OVL-01 en GLOW-OVL-02 aan verzoekende partij”, op grond dat de verzoekende partij op dit punt niet kan doen blijken van het rechtens vereiste belang.

Naar het voorlopig oordeel van de Raad van State maakt de verzoekende partij niet concreet aannemelijk dat er omstandigheden voorhanden zijn die verantwoorden dat de Raad van State te dezen zou kunnen gebruikmaken van de bijzondere jurisprudentiële techniek waarbij een impliciete weigering nietig zou worden verklaard, wat dan tevens de schorsing van de tenuitvoerlegging van die impliciete weigering met zich zou kunnen meebrengen. Inzonderheid zet zij niet specifiek uiteen op welke wijze de concrete door haar aangevoerde wettigheidskritieken van aard zouden zijn dat de verwerende partij niet anders mag dan de betrokken percelen van de opdracht aan de verzoekende partij te gunnen.

De exceptie is dan ook op het eerste gezicht gegrond. De vordering is bijgevolg niet ontvankelijk in zoverre ze is gericht tegen de impliciete beslissing om de percelen GLOW-OVL-01 en GLOW-OVL-02 van de opdracht niet aan de verzoekende partij te gunnen.

#### *V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden*

6. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelezen in samenhang met de artikelen 15 en 31 van 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’, moet enkel worden onderzocht of in de voorliggende vordering tot schorsing die is ingesteld volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, een ernstig middel of een klaarblijkelijke onwettigheid wordt aangevoerd.

#### *VI. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

7. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van de artikelen 4, eerste lid, 8°, en 5, 9°, van 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’ en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

De verzoekende partij is van oordeel dat de motivering van de waardering die de beoordelingscommissie per gunningscriterium heeft toegekend aan de offertes van de inschrijvers en die werd opgenomen in de bijlage 2 bij het gunningsverslag niet voldoet aan de vereisten van de formelemotiveringsplicht.

Haar kritiek is tweeledig. Ten eerste is het voor haar onduidelijk of en met welke offertes de offerte van de verzoekende partij is vergeleken.

Ten tweede meent de verzoekende partij dat die motivering in bijlage 2 uiterst beperkt is – mede gelet op de omvang van haar offerte (91 bladzijden) – en nietszeggend. Voorts gaat de verwerende partij “op geen enkele wijze voor geen enkel gunningscriterium in op de concrete elementen vermeld in de offerte van verzoekende partij. [Zij] beperkt zich tot zeer algemene bewoordingen, zonder verwijzing naar of vermelding van bepaalde concrete acties, methodieken, vormen van ondersteuning, monitoringsvormen,... die verzoekende partij nochtans omstandig in haar offerte heeft beschreven. Verzoekende partij kan op geen enkele wijze nagaan of en welke van de concrete elementen vermeld in haar offerte in rekening werden gebracht door de beoordelingscommissie, hetzij als positief element, hetzij als negatief element”. De verzoekende partij verwijst in dit verband in het bijzonder naar haar “unieke expertise op het vlak van werkgeversbenadering”.

De verzoekende partij stelt overigens vast dat woordelijk quasi-identieke motiveringen worden gebruikt bij eenzelfde waardering van de offertes van verschillende inschrijvers voor eenzelfde gunningscriterium. “De inhoudelijke beoordeling zoals deze blijkt uit de gemotiveerde beslissing, is met andere woorden nauwelijks of niet geïndividualiseerd in functie van de offerte van verzoekende partij.” Het gaat volgens haar om standaardzinnen. Volgens de verzoekende partij stemt ook de motivering bij een waardering “goed” voor de verzoekende partij steevast grotendeels overeen met de motivering van de waardering “zeer goed” voor hetzelfde gunningscriterium bij een andere inschrijver. Weliswaar wordt in het geval van een waardering “zeer goed” een alinea toegevoegd, maar die alinea bestaat louter uit zeer algemeen geformuleerde zinnen, waarin niet of nauwelijks wordt verwezen naar concrete elementen uit de offerte van de betrokken inschrijver.

Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat in het gunningsverslag wordt verwezen naar bijlage 2 als zijnde “[e]en samenvatting van de motiveringen”. Die terminologie laat uitschijnen dat de gemotiveerde beslissing per inschrijving die werd overgemaakt aan de verzoekende partij niet de integrale

motivering van de beoordeling door de beoordelingscommissie weergeeft, en dat er derhalve een meer uitgebreide motivering zou bestaan. In dat geval zou ook om die reden de formelemotiveringsplicht zijn geschonden.

### *Beoordeling*

8. Uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij een gunningsverslag heeft opgemaakt waarin voor het geheel van de opdracht een beoordeling van de offertes is gemaakt. Uit bijlage 2 bij dit gunningsverslag blijkt dat aan de score die aan elk gunningscriterium van elke offerte is toegekend een concrete beoordeling in woorden is gekoppeld. Dit gunningsverslag vormt, vervolgens, de basis van de bestreden beslissing. In die zin kan, op het eerste gezicht, de verzoekende partij niet worden bijgevalen voor zover zij meent dat aan de bestreden beslissing geen formele motieven ten grondslag zouden liggen.

9. Wat de concrete motieven van de bestreden beslissing betreft, meent de verzoekende partij vooreerst dat het niet duidelijk is of haar offerte met andere offertes is vergeleken, of tenminste dat het niet duidelijk is met welke offertes de hare is vergeleken.

Het bestek vermeldt onder punt “2.13. Gunningscriteria” dat de punten worden toegekend op basis van de informatie in het offerteformulier, en dat deze informatie wordt onderworpen aan “een onderlinge vergelijking van de beschrijvingen van de verschillende inschrijvers”.

In punt 2.4 van het gunningsverslag wordt gesteld dat de waarderingen “per perceel” worden toegekend op basis van de vermeldingen in de offerte “en ten opzichte van de onderlinge vergelijking van de beschrijvingen van de verschillende inschrijvers voor het perceel”. Zo hieruit eventueel afgeleid zou kunnen worden dat enkel de inschrijvers voor een bepaald perceel met elkaar worden vergeleken, blijkt uit de rest van het gunningsverslag dat elke inschrijver integendeel slechts éénmaal is beoordeeld, dat aan elke inschrijver slechts één score is toegekend, en dat op basis van die scores een globale rangschikking van de 18 inschrijvers is opgesteld. In het voorstel van gunning dat volgt op deze globale rangschikking wordt voorts aangegeven dat de gunning van de percelen gebaseerd

is op die rangschikking en dat de gunning van de percelen gegrond is op het regelmatigheidsonderzoek van de offertes “en de vergelijking van de offertes”.

Uit de bijlage 2 bij het gunningsverslag waaruit de woordelijke beoordeling blijkt van elke offerte kan, op het eerste gezicht, worden opgemaakt dat elke offerte effectief werd beoordeeld volgens dezelfde methodiek. Met name is elke inschrijver op elk gunningscriterium beoordeeld, waarbij voor inschrijvers die op een bepaald gunningscriterium een relatief lage score behalen, wordt aangegeven waar verbetering mogelijk is, terwijl voor inschrijvers met een relatief hoge score (“zeer goed”) wordt aangegeven dat de offerte op het betrokken punt de verwachtingen overtreft en een onmiskenbare meerwaarde biedt.

Ook al worden de inschrijvers in het gunningsverslag niet uitdrukkelijk de ene met de andere vergeleken, toch kan uit de motivering van de individuele beoordelingen worden afgeleid dat een vergelijking wel degelijk heeft plaatsgevonden. Het lijkt voorts duidelijk dat de vergelijking globaal heeft plaatsgevonden, tussen alle inschrijvers, en niet per perceel tussen de enkele inschrijvers voor dat perceel.

10. De verzoekende partij meent vervolgens dat de motivering van de bestreden beslissing niet afdoende is.

Uit het gunningsverslag blijkt te dezen de beoordelingsmethodiek. Voor elk gunningscriterium wordt aan de offerte een waardering toegekend van “zeer goed” tot “nihil”, waarna die waardering, rekening houdend met het gewicht van het betrokken criterium, wordt omgezet in een score. In bijlage 2 bij het gunningsverslag worden de behaalde waarderingen tekstueel toegelicht. De kritiek van de verzoekende partij richt zich met name op de algemene bewoordingen waarin die toelichtingen zijn gesteld.

Uit het gunningsverslag blijkt dat de verwerende partij, per inschrijver, volgens eenzelfde methode de in het bestek beschreven gunningscriteria beoordeelt. De elementen die het bestek vooropstelt bij elk van de gunningscriteria lijken, op het eerste gezicht, te worden betrokken bij de door de verwerende partij gedane evaluatie. Ook de elementen die de verwerende partij als

positief of negatief ervaart, zijn in de beoordeling opgenomen. Op het eerste gezicht blijkt uit de beoordeling dat de offertes van de inschrijvers die op identieke wijze zijn beoordeeld ook eenzelfde score hebben gekregen.

Het is weliswaar zo dat de individuele motiveringen inzake de onderscheiden gunningscriteria eerder summier zijn en dat dezelfde bewoordingen in de onderscheiden beoordelingen telkens terugkeren. De verwerende partij merkt echter terecht op dat de verplichting om de vertrouwelijkheid van de inhoud van de offertes te eerbiedigen een beletsel is om de concrete strategieën van de inschrijvers te onthullen. Zij merkt ook terecht op dat zij 18 inschrijvers diende te beoordelen, en dat zij in de motiveringen voor de onderscheiden beoordelingen van een coherente benadering blijk moest geven. In dat licht bekeken, lijken op het eerste gezicht noch het summier karakter van de woordelijke motiveringen, noch het feit dat dezelfde bewoordingen terugkomen, afbreuk te doen aan het afdoend karakter van de motivering van de bestreden beslissing.

11. De verzoekende partij uit voorts kritiek op de motivering van de beoordeling van het criterium G.1 “Beschrijf het proces dat de deelnemers uit de (sub)doelgroep(en) doorlopen vanaf de aanmelding tot het bereik van een duurzame tewerkstelling aan de hand van een bijgevoegd stroomschema”. Meer bepaald stelt de verzoekende partij dat in verband met dit criterium geen enkele motivering wordt gegeven.

Het bestek bepaalt dat dit eerste criterium niet wordt “gescoord” maar tot doel heeft een totaaloverzicht van het proces te geven en als ondersteunend document dient bij de beoordeling van de andere gunningscriteria.

Het feit dat voor dit criterium geen afzonderlijke beoordeling of motivering wordt gegeven, lijkt in die omstandigheden niet strijdig te zijn met de formelemotiveringsplicht. Voorts blijkt, op het eerste gezicht, uit de bijlage 2 bij het gunningsverslag dat de elementen die in het kader van het criterium G.1 moesten worden aangegeven, wel degelijk zijn betrokken bij de beoordeling van de andere criteria. De Raad van State komt hierop terug bij het onderzoek van het derde middel (overweging 25).

12. De verzoekende partij oefent ook specifieke kritiek uit op de beoordeling van haar offerte op het criterium G.2 “Vorbereiding op werkplekieren en tewerkstelling”. Op dat criterium behaalde zij de waardering “goed”.

Die waardering wordt in het gunningsverslag tekstueel als volgt toegelicht:

“De voorgestelde aanpak is concreet met een duidelijke timing en stappenplan.

De offerte beschrijft duidelijk hoe de randvoorwaarden, noden en aanwezige competenties van de deelnemer in kaart worden gebracht. De aanpak (methodiek en ingezette tools) tot het bepalen van de jobdoelen is hierop gebaseerd, duidelijk omschreven en relevant voor de doelgroep en de doelstellingen van de opdracht.

De inschrijver beschrijft concreet hoe de contacten met de deelnemer gebeuren (intensiteit, frequentie, digitaal/fysiek) en het is duidelijk dat hij hiervoor rekening houdt met de doelgroep (en meer specifiek: de deelnemer).”

Met de verwerende partij lijkt, op het eerste gezicht, te kunnen worden vastgesteld dat de beoordeling de elementen betreft die in het bestek worden vooropgesteld. Zoals hiervoor reeds gesteld, lijkt het feit dat deze motivering eerder summier is en de bewoordingen ervan ook bij de beoordeling van andere offertes terugkomen, geen afbreuk te doen aan het afdoend karakter ervan.

13. De verzoekende partij uit, vervolgens, kritiek op de beoordeling van het criterium G.6 “Kwaliteit van dienstverlening”. Meer bepaald voert zij aan dat zij de waarde “goed” behaalde en een andere inschrijver “zeer goed” scoorde, terwijl de woordelijke motivering bij beide inschrijvers vrijwel identiek is.

Zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, bevat de motivering bij de inschrijver met de score “zeer goed” een bijkomende alinea in vergelijking met de beoordeling van de verzoekende partij. In die alinea overweegt de verwerende partij dat de manier waarop beschreven wordt hoe de kwaliteit van de dienstverlening bewaakt zal worden, in die mate helder is uitgewerkt en onderbouwd dat ze “de verwachtingen overtreft” en een aantal elementen bevat die

een “onmiskkenbare meerwaarde” vormen voor de deelnemer. Met name wordt opgemerkt dat deze inschrijver een systeem van KPI’s (kritische prestatie indicatoren) heeft ontwikkeld en dat hij “zeer uitgebreid en gedetailleerd [beschrijft] wat de KPI’s inhouden en hoe [hij] hiermee aan de slag [gaat]”.

Uit deze extra alinea lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden begrepen waarom de verwerende partij aan deze inschrijver de waarde “zeer goed” heeft toegekend, en niet slechts de waarde “goed”. Het onderscheidend element ten opzichte van de waardering “goed” is immers precies wat in deze alinea wordt vermeld. De verzoekende partij lijkt, op het eerste gezicht, dan ook niet te kunnen worden bijgevalen in zoverre zij aanvoert dat deze motivering niet afdoende zou zijn.

14. Het eerste middel is niet ernstig.

#### *B. Tweede middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

15. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4, eerste lid, 66, § 1, eerste lid, en 89, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ en van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

De verzoekende partij voert aan dat de aangehaalde bepalingen en beginselen zijn geschonden doordat de verwerende partij één globale rangschikking voor alle percelen heeft gemaakt in plaats van een rangschikking per perceel. Zij voert eveneens aan dat de verwerende partij het bestek heeft geschonden door haar offerte te vergelijken met de offertes van alle andere inschrijvers, dus ook met die van inschrijvers die helemaal niet hebben ingeschreven voor de twee percelen waarvoor zij een offerte heeft ingediend (perceel GLOW-OVL-01, respectievelijk perceel GLOW-OVL-02). Zij verwijst in het bijzonder naar de punten 2.3 en 2.13 van het bestek, waarin sprake is van een rangschikking “per perceel”. Zij verwijst ook naar punt 2.4 van het gunningsverslag van 11 februari 2022 dat vermeldt dat “[d]e waarderingen [...] per

perceel [worden] toegekend op basis van de vermeldingen in de offerte [...] en ten opzichte van de onderlinge vergelijking van de beschrijvingen van de verschillende inschrijvers voor het perceel”.

De verzoekende partij licht toe dat zij haar offerte heeft opgesteld “vanuit de rechtmatige verwachting dat haar offerte enkel met potentiële opdrachtnemers voor de voormelde twee percelen in de provincie Oost-Vlaanderen zou worden vergeleken” en dat zij een inschatting heeft gemaakt van de organisaties waarvan zij dacht dat deze een offerte zouden indienen voor die twee percelen. Zij voert aan dat zij inhoudelijk een andere offerte zou hebben ingediend indien zij had geweten dat haar offerte zou worden vergeleken, niet alleen met de offertes van die organisaties, maar ook met die van de organisaties die volgens haar inschatting enkel voor één of meer van de overige percelen een offerte zouden indienen. Zij benadrukt hierbij dat zij een gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdienst (GOB) is, in de zin van het besluit van de Vlaamse regering van 15 februari 2008 ‘tot vaststelling van de regels voor de erkenning en financiering door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding van de gespecialiseerde trajectbepalingen -begeleidingsdienst, de gespecialiseerde arbeidsonderzoeksdiensten en de gespecialiseerde opleidings-, begeleidings- en bemiddelingsdiensten’, werkzaam in een bepaalde provincie. Zo maakte zij de inschatting dat haar offerte niet “in mededinging zou worden gesteld” met die van GOB’s waarvan de activiteiten zich situeren buiten de provincie Oost-Vlaanderen. Het blijkt ook effectief dat geen van die GOB’s een offerte heeft ingediend voor een perceel in de provincie Oost-Vlaanderen, maar de verwerende partij heeft de offerte van de verzoekende partij wel “in mededinging gesteld” met die van die andere GOB’s. Zij meent dat indien haar offerte vergeleken zou zijn met uitsluitend de offertes ingediend voor de twee percelen waarvoor zij heeft ingeschreven, het niet uitgesloten is dat de beoordelingscommissie tot een andere waardering van de gunningscriteria en dus tot een andere onderlinge rangschikking van de betrokken inschrijvers zou zijn gekomen dan nu het geval is. Er kan aldus niet zonder meer worden aangenomen dat de offerte van de verzoekende partij, bij een vergelijking met uitsluitend de offertes voor de twee bedoelde percelen, een lagere eindscore zou krijgen dan de offertes die in de globale vergelijking een hogere score hebben behaald, en

dezelfde eindscore zou krijgen als de offertes die in de globale vergelijking een gelijk aantal punten hebben behaald.

### *Beoordeling*

16. In punt 2.3 van het bestek, onder het opschrift “Beschrijving van de percelen”, wordt vermeld dat de opdracht wordt verdeeld in 26 percelen, dat een inschrijver in beginsel in totaal maximaal vijf percelen over de hele opdracht kan krijgen, waarvan maximaal twee regionaal verschillende percelen per provincie, en dat elke inschrijver zelf kiest voor hoeveel percelen hij inschrijft, maar daarbij een voorkeursvolgorde vermeldt. Er wordt vervolgens aangekondigd dat de percelen “volgens de rangschikking van de offertes per perceel, rekening houdend met de voorkeursvolgorde van de inschrijvers en met de beperking van het aantal te gunnen percelen” zullen worden toegewezen. Dit laatste wordt verder bevestigd in punt 2.13 van het bestek, onder het opschrift “Gunningscriteria”, waarin onder meer bepaald wordt dat “de rangschikking [...] per perceel [wordt] opgemaakt door de punten voor de gunningscriteria samen te tellen”, en in punt 2.15 van het bestek, onder het opschrift “Toewijzing van de opdracht”, waarin wordt bepaald dat de raamovereenkomst wordt gegund “volgens de rangschikking van de eindscores van de laatst ingediende regelmatige offertes, rekening houdend met de beperking van het aantal gunbare percelen en de opgegeven voorkeursvolgorde”.

Zoals bij de bespreking van het eerste middel is overwogen, heeft de verwerende partij alle 18 inschrijvers met elkaar vergeleken, en aldus een globale rangschikking opgemaakt van die 18 inschrijvers, ongeacht de percelen waarvoor zij hebben ingeschreven. De toewijzing van de individuele percelen is dan gebeurd op basis van die globale rangschikking, waarbij eerst de best geplaatste inschrijver de percelen kreeg die hem toebedeeld konden worden, rekening houdend met zijn voorkeuren en met het maximum aantal percelen dat aan een inschrijver kon worden toegewezen. Vervolgens is dezelfde werkwijze toegepast voor de tweede gerangschikte inschrijver, en zo verder tot alle percelen waren toegewezen. Toen de verzoekende partij aan de beurt kwam, waren de twee percelen waarvoor zij ingeschreven had, reeds toegewezen aan inschrijvers die hoger stonden in de rangschikking.

Met de verwerende partij lijkt op het eerste gezicht te kunnen worden aangenomen dat de gehanteerde methodologie, die tot een globale eindrangschikking van de 18 inschrijvers heeft geleid, toelaat om daaruit vervolgens een rangschikking van de inschrijvers voor elk perceel af te leiden. Meer bepaald kon op basis van de globale rangschikking een rangschikking worden afgeleid van de inschrijvers voor de respectieve percelen GLOW-OVL-01 en GLOW-OVL-02. In die zin maakt de verzoekende partij, op het eerste gezicht, niet aannemelijk dat de methodologie die tot de bestreden beslissing heeft geleid, de bepalingen van het bestek in verband met de rangschikking per perceel miskent.

17. De verzoekende partij voert vervolgens aan dat haar offerte enkel had mogen worden vergeleken met de offertes van andere inschrijvers voor dezelfde percelen.

In dit verband moet vooreerst opgemerkt worden dat uit het bestek niet lijkt te volgen dat de vergelijking tussen de inschrijvers enkel kan plaatsvinden op het niveau van elk perceel. Onder punt 2.13 “Gunningscriteria”, wordt immers bepaald dat de punten worden toegekend op basis van de informatie in het (ene) offerteformulier, en dat die informatie wordt onderworpen aan een “onderlinge vergelijking van de beschrijvingen van de verschillende inschrijvers”, zonder dat van enige differentiatie per perceel sprake is. Ook de onderscheiden gunningscriteria, van G.1 tot G.6, worden beschreven in bewoordingen die niet doen uitschijnen dat de offertes beoordeeld zullen worden op een wijze die rekening houdt met de specifieke kenmerken of behoeften van elk perceel. Wat uiteraard wel per perceel gebeurt, is de gunning van de percelen. Maar daarvoor wordt uitgegaan, zoals bepaald in punt 2.15 van het bestek (“Toewijzing van de opdracht), van de “rangschikking van de eindscores”, alweer zonder dat er sprake is van specifieke vergelijkingen en rangschikkingen voor elk van de percelen, los van een vergelijking en globale rangschikking van alle 18 inschrijvers.

Weliswaar wordt in punt 2.13 van het bestek bepaald, zoals hiervoor is opgemerkt, dat “[d]e rangschikking [...] per perceel [wordt] opgemaakt door de punten voor de gunningscriteria samen te tellen”. Deze bepaling zou op zich geïnterpreteerd kunnen worden als verwijzend naar 26 onderscheiden rangschikkingen, een voor elk perceel, op basis van een vergelijking van de

offertes voor elk betrokken perceel. Het lijkt echter ook mogelijk om die bepaling zo te interpreteren dat de rangschikking van de offertes per perceel de uitkomst is van een (globale) rangschikking die ontstaat door de punten voor de gunningscriteria samen te tellen. Voorshands neemt de Raad van State aan dat die tweede interpretatie, die wordt voorgestaan door de verwerende partij, beter verenigbaar is met de hiervoor geschetste context van andere bepalingen van het bestek.

In die zin maakt de verzoekende partij, op het eerste gezicht, evenmin aannemelijk dat de methodologie die tot de bestreden beslissing heeft geleid, de bepalingen van het bestek in verband met de vergelijking en rangschikking van de offertes miskent.

18. Het is de Raad van State overigens niet duidelijk hoe een afzonderlijke vergelijking per perceel, uitsluitend van de offertes die voor elk betrokken perceel werden ingediend, tot een andere rangschikking zou kunnen leiden dan de rangschikking van de betrokken offertes als extractie van de globale rangschikking die het resultaat is van een vergelijking van alle 18 offertes. De verzoekende partij komt zelf niet verder dan te stellen dat “niet uit te sluiten [valt]” dat de rangschikking anders zou zijn, maar zij geeft niet aan welk mathematisch of ander gegeven tot een andere rangschikking aanleiding zou kunnen geven.

Het is ten slotte denkbaar dat een inschrijver zijn offerte opstelt mede in functie van wie hij als concurrenten voor de opdracht verwacht. De verzoekende partij voert aldus aan dat zij een inhoudelijk andere offerte ingediend zou hebben indien zij had geweten dat haar offerte ook vergeleken zou worden met die van inschrijvers die helemaal niet ingeschreven hebben voor de twee percelen waarvoor zij kandidaat was. Zij laat echter na om concrete elementen te noemen die een andere invulling of een ander accent gekregen konden hebben indien zij had geweten dat het tot een vergelijking van alle 18 offertes zou komen.

19. Het tweede middel is niet ernstig.

### *C. Derde middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

20. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ in samenhang met het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan dat de gemotiveerde beslissing per inschrijver niet voldoet aan de vereisten van de materiële motiveringsplicht. Zij spitst haar kritiek toe op bepaalde onderdelen van de beslissing.

21. Zij voert ten eerste aan dat de verwerende partij de gunningscriteria G.2, G.3, G.4, G.5 en G.6 niet heeft beoordeeld tegen de achtergrond van en in samenhang met gunningscriterium G.1.

22. Zij voert ten tweede aan dat de verwerende partij “minstens één gunningscriterium” een andere invulling heeft gegeven dan bepaald in het bestek. Zij wijst in dit verband op punt 2.13 van het bestek, waarin wordt benadrukt dat de inschrijvers bij het invullen van de gunningscriteria rekening moeten houden met “de in het bestek beschreven doelgroep en subdoelgroepen (55+, arbeidshandicap, anderstaligen)”. Volgens de verzoekende partij blijkt uit die bepaling dat een “gedifferentieerde doelgroepbenadering en doelgroepfocus” worden verwacht, “waarbij de inschrijvers gedifferentieerde expertise met betrekking tot de verschillende subdoelgroepen moeten aantonen”. Zij licht voorts toe hoe zij in haar offerte getracht heeft aan die vereisten te voldoen. Uit de beoordeling “zeer goed” op gunningscriterium G.4 bij één van de andere offertes blijkt echter dat de verwerende partij “het overstijgen van de doelgroepfocus” hoger gewaardeerd heeft dan een doelgroepfocus, wat volgens haar strijdig is met het voornoemde punt 2.13. Die beoordeling is bovendien strijdig met de omschrijving die in het gunningsverslag aan de waardering “zeer goed” wordt gegeven, namelijk dat “[h]et aanbod [...] waardevolle extra’s [bevat] die een aantoonbare meerwaarde betekenen voor de opdracht en/of de doelgroep”.

23. Zij voert ten derde aan dat zij een “kennelijk te la[ge]” waardering heeft gekregen op de gunningscriteria G.4 (“goed”), G.5 (“goed”) en G.6 (“goed”).

Wat het criterium G.4 betreft, “Intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk”, voert zij aan dat in alle stappen van het proces zoals beschreven in haar offerte concrete elementen aanwezig zijn, en dat het werken op maat verweven zit in de hele offerte. Uit een vergelijking met de motivering voor de hogere waardering (“zeer goed”) op gunningscriterium G.4 toegekend aan de offertes van andere inschrijvers, blijkt volgens haar dat wat als meerwaarde voor die offertes wordt aangeduid, ook voor haar geldt. Zo wordt aan een bepaalde offerte de waardering “zeer goed” toegekend omwille van “het brede gamma aan tools en de zeer gedetailleerd uitgewerkte differentiatie in begeleidingsstijlen, waardoor de doelgroepfocus overstegen wordt”. Volgens de verzoekende partij blijkt uit haar offerte echter evenzeer een brede waaier aan tools, die worden ingezet binnen de diverse fases omschreven in haar offerte. Aan een andere offerte wordt de waardering “zeer goed” toegekend omwille van “de intensiteit van de opvolging, met onder meer een extra aanbod voor elke deelnemer, en het systematische maatwerk aan de hand van uitbreidingspakketten”. Volgens de verzoekende partij blijkt uit haar offerte echter evenzeer dat zij zeer intensief kan werken en systematisch op maat van de noden van de klant, en dat de begeleiding extra aspecten bevat die verder gaan dan de verwachtingen van de beoordelingscommissie. De verzoekende partij licht één en ander toe met concrete verwijzingen naar haar offerte.

Wat het criterium G.5 betreft, “Netwerk van werkgevers”, voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij haar jarenlange expertise en haar regionale inbedding onvoldoende in rekening heeft gebracht. Zij wijst in het bijzonder op de verankering die zij heeft met de lokale besturen en op het feit dat zij deel uitmaakt van samenwerkingsverbanden met partners die een meerwaarde hebben voor de doelgroep en subdoelgroep. Die partners kunnen de klant ondersteunen op het domein van werk, maar ook op andere domeinen. Volgens de verzoekende partij blijkt ook hier uit een vergelijking met de motivering voor de waardering “zeer goed” op dit gunningscriterium toegekend aan de offerte van een andere inschrijver dat haar offerte evengoed die waardering had moeten krijgen.

De hogere waardering is bij die andere inschrijver gesteund op het feit dat diens offerte de werkgeversbenadering specifiek richt op inclusieve ondernemingen, dat die benadering gericht is niet enkel op de deelnemers, maar ook op maat van de werkgever, en dat de aanpak dienovereenkomstig wordt aangepast. De verzoekende partij voert aan dat zij in haar offerte evenzeer pleit voor het belang van inclusie en de implementatie van inclusie, dat uit haar offerte haar jarenlange expertise blijkt, met zowel werkzoekenden, werknemers als werkgevers, en dat haar acties naar werkgevers toe gericht zijn op werkgevers met een inclusief HR-beleid.

Wat ten slotte het criterium G.6 betreft, “Kwaliteit van dienstverlening”, blijkt volgens de verzoekende partij opnieuw uit een vergelijking met de motivering voor de waardering “zeer goed” op dit gunningscriterium toegekend aan de offerte van een andere inschrijver dat haar offerte evengoed de waardering “zeer goed” had moeten krijgen. Die andere inschrijver kreeg die hogere waardering omwille van de heldere en onderbouwde beschrijving van de bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening, meer bepaald omdat hij hiervoor een systeem van KPI’s (kritieke prestatie indicatoren) ontwikkeld heeft en zeer uitgebreid en gedetailleerd beschrijft wat de KPI’s inhouden en hoe hij hiermee aan de slag gaat. De verzoekende partij voert aan dat ook zij in haar offerte uitdrukkelijk KPI’s, kwalitatief en kwantitatief, vermeld heeft en deze zeer concreet omschreven heeft. Zij verwijst in het bijzonder naar een CRM (“customer relationship management”)-systeem waarin KPI’s zijn geformuleerd, naar de bespreking van KPI’s in het dossieroverleg tussen de leidinggevende en de jobcoach, en naar het werken met een multidisciplinair team.

### *Beoordeling*

24. Alvorens in te gaan op de grieven van de verzoekende partij, herinnert de Raad van State eraan dat de aanbestedende overheid bij de inhoudelijke beoordeling van de offertes en hun toetsing aan de gunningscriteria over een grote beoordelingsruimte beschikt. Het is in de eerste plaats de aanbestedende overheid die bepaalt wat zij als sterke en zwakke punten in de offertes beschouwt en die daaraan dienovereenkomstig punten toekent. De Raad van State is niet bevoegd om de beoordeling van de offertes over te doen en zijn

eigen beoordeling in de plaats te stellen van deze van de overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen rechtmatigheidstoezicht kan hij desgevraagd wel nagaan of deze beoordeling berust op voldoende veruitwendigde en draagkrachtige motieven en of het bestuur daarbij de grenzen van de redelijkheid niet te buiten is gegaan.

25. In verband met de eerste grief stelt de Raad van State vast dat in punt 2.13 van het bestek bij het gunningscriterium G1 wordt bepaald dat de inschrijvers het proces moeten beschrijven dat de deelnemers uit de (sub)doelgroep(en) doorlopen vanaf de aanmelding tot het bereik van een duurzame tewerkstelling aan de hand van een bijgevoegd stroomschema. Voorts wordt bepaald dat dit eerste criterium niet wordt “gescoord” maar tot doel heeft een totaaloverzicht van het proces te geven en als ondersteunend document dient bij de beoordeling van de andere gunningscriteria.

Zoals reeds bij het onderzoek van het eerste middel is overwogen (overweging 11), blijkt, op het eerste gezicht, uit de bijlage 2 bij het gunningsverslag dat de elementen die in het kader van het criterium G.1 moesten worden aangegeven, wel degelijk zijn betrokken bij de beoordeling van de andere criteria.

Zo wordt in de specifieke motivering voor de verzoekende partij, bij de beoordeling van de andere criteria, aandacht besteed aan het proces dat de deelnemers uit de doelgroepen doorlopen. Zoals de verwerende partij opmerkt, wordt onder meer verwezen naar een duidelijke timing en een stappenplan, naar de voorgestelde aanpak die relevant is voor de doelgroep, naar de contacten met de deelnemer rekening houdend met de doelgroep, naar de afstemming van de begeleiding op de doelgroep, met een duidelijke timing en frequentie, naar de frequente wisselwerking tussen deelnemer en coach, en naar het inspelen op de noden van de deelnemer.

De verzoekende partij lijkt aldus, op het eerste gezicht, niet aan te tonen dat de motivering van de bestreden beslissing de grenzen overschrijdt van de beoordelingsruimte waarover de verwerende partij beschikt.

26. In verband met de tweede grief stelt de Raad van State vast dat deze zich met name richt tegen de beoordeling van de offerte van de verzoekende partij, bekeken in het licht van een vergelijking met de beoordeling van een bepaalde andere inschrijver op het gunningscriterium G.4. Meer bepaald gaat het om het belang dat door de verwerende partij gehecht wordt aan de doelgroepfocus.

Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, wordt in punt 2.13 van het bestek bepaald dat de inschrijvers rekening moeten houden met de “doelgroep en subdoelgroepen (55+, arbeidshandicap, anderstaligen)”.

Wat de beoordeling van de offerte van de verzoekende partij betreft, lijkt in het bijzonder uit de motivering van de beoordeling “goed” op de gunningscriteria G.2 (“De aanpak [is] relevant voor de doelgroep”) en G.3 (“De begeleiding en opvolging tijdens het werkplekleren is concreet en afgestemd op de doelgroep”) te volgen dat de offerte van de verzoekende partij ook effectief positief gewaardeerd is wat de doelgroepfocus betreft.

De beoordeling “zeer goed” op het gunningscriterium G.4 voor de offerte van de door de verzoekende partij genoemde andere inschrijver lijkt niet te getuigen van een onderwaardering van de doelgroepfocus. In die beoordeling wordt immers vooreerst vastgesteld dat in deze offerte “wordt ingespeeld op de noden van de deelnemer om zo een traject op maat aan te bieden”. Voorts wordt als bijzonder positief ervaren het feit dat de intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk gekenmerkt worden door “het brede gamma aan tools en de zeer gedetailleerd uitgewerkte differentiatie in begeleidingsstijlen”. Die vaststelling lijkt niet strijdig te zijn met het vereiste van een doelgroepfocus; integendeel, zoals de verwerende partij opmerkt, een differentiatie is juist mogelijk “op basis van doelgroepkenmerken”. Wat de offerte van de bedoelde inschrijver onderscheidt van die van de verzoekende partij, is dat zij verder kan gaan dan een loutere differentiatie op basis van doelgroepkenmerken, en met name ook kan differentiëren op basis van de individuele kenmerken van elke deelnemer. Het is in die zin dat de conclusie in het gunningsverslag begrepen lijkt te moeten worden, volgens welke “de doelgroepfocus overstegen wordt”.

Er lijkt dan ook geen onderschatting te zijn van het belang dat in het bestek gehecht wordt aan een doelgroepfocus.

27. In verband met de derde grief verwijst de Raad van State naar de beperkte omvang van zijn toetsingsmacht inzake de inhoudelijke beoordeling van de offertes (zie overweging 24).

27.1. Voor het gunningscriterium G.4 “Intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk”, heeft de verzoekende partij de score “goed” gekregen, terwijl twee andere inschrijvers de score “zeer goed” hebben gekregen. Volgens de verzoekende partij voldoet ook haar offerte aan de elementen die hebben geleid tot de hogere score van die andere inschrijvers.

Zoals de verwerende partij evenwel opmerkt, steunt de hogere waardering van de offertes van de twee andere inschrijvers blijkens het gunningsverslag op het feit dat de intensieve begeleiding en bemiddeling naar werk “in die mate helder uitgewerkt en onderbouwd [zijn]” dat ze daardoor de verwachtingen overtreffen en elementen bevatten die een meerwaarde vormen voor de deelnemer. Volgens de verwerende partij betekent dit dat die offertes “erg concreet en diepgaand” zijn uitgewerkt, en verantwoordt het feit dat hun offertes “vollediger en omvattender zijn dan die van [de] verzoekende partij” dat zij daarvoor een hogere score krijgen dan de verzoekende partij.

Gelet op die uitleg kan de Raad van State er niet toe komen om te concluderen dat de verwerende partij met de verschillende beoordelingen van de offerte van de verzoekende partij en de twee andere offertes haar beoordelingsruimte te buiten zou zijn gegaan.

27.2. Voor het gunningscriterium G.5 ‘Netwerk van werkgevers’, heeft de verzoekende partij de score “goed” gekregen. Zij voert in de eerste plaats aan dat de verwerende partij een aantal positieve elementen in haar offerte onvoldoende in rekening heeft gebracht. Zij voert in de tweede plaats aan dat een andere inschrijver de score “zeer goed” heeft gekregen, terwijl uit de vergelijking met die andere beoordeling blijkt dat zijzelf evenzeer de waardering “zeer goed” had moeten krijgen.

Wat het eerste argument betreft, geeft de verzoekende partij weliswaar de punten aan waarmee de verwerende partij onvoldoende rekening zou hebben gehouden, met name haar jarenlange expertise, haar regionale inbedding, haar verankering met de lokale besturen en haar netwerk van partners op het domein van werk en ook op andere domeinen. De kritiek van de verzoekende partij heeft aldus betrekking op de inhoudelijke beoordeling van haar offerte. Zij is op het eerste gezicht evenwel niet van die aard dat zij de Raad van State ertoe kan brengen te besluiten dat de beoordeling door de verwerende partij kennelijk onredelijk is of steunt op een onzorgvuldige lezing van de offerte.

Wat het tweede argument betreft, stelt de Raad van State vast dat de hogere waardering van de offerte van de andere inschrijver blijkens het gunningsverslag steunt op het feit dat diens beschrijving van de opbouw van het netwerk van werkgevers “in die mate helder uitgewerkt en onderbouwd [is]” dat ze daardoor de verwachtingen overtreft en elementen bevat die een meerwaarde vormen voor de deelnemer. Bovendien richt die andere inschrijver zich “specifiek op inclusieve ondernemingen”. Ten slotte is de werkgeversbenadering van die inschrijver “op maat van de werkgever”, en wordt de “aanpak [...] overeenkomstig aangepast”. Volgens de verwerende partij onderscheidt die inschrijver “types [van] werkgevers” en biedt hij op basis daarvan een gedifferentieerde aanpak aan, iets wat niet het geval is bij de verzoekende partij. Bovendien staat het aspect inclusief ondernemen bij die andere inschrijver dermate centraal dat het de verwachtingen overstijgt en om die reden een hogere waardering heeft gekregen.

De beoordeling in het gunningsverslag lijkt inderdaad weer te geven dat de offerte van de andere inschrijver een dermate grote aandacht heeft voor inclusie en inclusieve ondernemingen dat zij daarom de waardering “zeer goed” verdient. De kritiek van de verzoekende partij is op het eerste gezicht niet van die aard dat zij de Raad van State ertoe kan brengen te besluiten dat de beoordeling van de twee offertes kennelijk onredelijk is of dat zij steunt op een onzorgvuldige lezing van de offerte van de verzoekende partij.

Gelet op het voorgaande, kan de Raad van State er dan ook niet toe komen om te concluderen dat de verwerende partij bij de waardering van de offerte van de verzoekende partij haar beoordelingsruimte te buiten zou zijn

gegaan, ook niet wanneer die waardering vergeleken wordt met die welke voor hetzelfde criterium aan de andere inschrijver is gegeven.

27.3. Voor het gunningscriterium G.6, “Kwaliteit van dienstverlening”, heeft de verzoekende partij de score “goed” gekregen, terwijl een andere inschrijver de score “zeer goed” heeft gekregen. Volgens de verzoekende partij voldoet ook haar offerte aan de elementen die hebben geleid tot de hogere score van die andere inschrijver.

Zoals de verwerende partij evenwel opmerkt, steunt de hogere waardering van de offerte van de andere inschrijver blijkens het gunningsverslag op het feit dat de beschrijving van de bewaking van de kwaliteit van de dienstverlening “in die mate helder uitgewerkt en onderbouwd [is]” dat ze daardoor de verwachtingen overtreft en elementen bevat die een meerwaarde vormen voor de deelnemer. In het verslag wordt met name gesteld dat de betrokken inschrijver voor de kwaliteitsbewaking “een systeem van KPI’s [heeft] ontwikkeld” en dat hij “zeer uitgebreid en gedetailleerd [beschrijft] wat de KPI’s inhouden en hoe [hij] hiermee aan de slag [gaat]”. Op het argument van de verzoekende partij dat ook zij KPI’s vermeldt en die zeer concreet heeft omschreven, antwoordt de verwerende partij dat de verzoekende partij in haar offerte met betrekking tot haar “customer relationship management” nergens melding maakt van KPI’s of andere prestatiedoelen, terwijl de andere inschrijver het systeem van KPI’s duidelijk omschrijft en zijn lijst van KPI’s veel uitgebreider is. In haar beschrijving van het dossieroverleg heeft de verzoekende partij evenmin KPI’s of andere specifieke prestatiedoelen vermeld. Het werken met een multidisciplinair team is door de verwerende partij als positief gewaardeerd, maar het gaat niet om een aspect dat haar verwachtingen overtreft. De Raad van State verstaat uit één en ander dat de verzoekende partij in haar offerte weliswaar blijk geeft van het werken met KPI’s, maar dat de andere inschrijver in zijn offerte op een duidelijke wijze een “systeem” van KPI’s heeft beschreven, en dat daarin meer KPI’s zijn verwerkt dan in de offerte van de verzoekende partij. Voor de verwerende partij “gaat de wijze waarop het systeem bij [de andere inschrijver] is beschreven, opgezet en functioneert, verder dan in het aanbod van de verzoekende partij”.

Gelet op het voorgaande maakt de verzoekende partij op het eerste gezicht niet aannemelijk dat de verwerende partij met de verschillende beoordelingen van de offerte van de verzoekende partij en die van de andere inschrijver haar beoordelingsruimte te buiten zou zijn gegaan.

28. Samenvattend concludeert de Raad van State dat het derde middel niet ernstig is.

#### *VII. Besluit*

29. Geen van de middelen is ernstig gebleken. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dient dan ook te worden verworpen.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt de vordering.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig maart tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

|                    |                  |
|--------------------|------------------|
| Paul Lemmens,      | kamervoorzitter, |
| bijgestaan door    |                  |
| Greta Scheveneels, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Greta Scheveneels**

**Paul Lemmens**