

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.334 van 26 september 2025
in de zaak A. 239.936/XIV-39.592**

In zake: VOF G.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Teerlinck en Louise Galot
kantoor houdend te 1040 Brussel
Ijzerlaan 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE LENNIK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Garsse en Simon Verhoeven
kantoor houdend te 2600 Antwerpen-Berchem
Prins Boudewijnlaan 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van “de gemotiveerde gunningsbeslissing van 3 juli 2023 om de opdracht debiteurenbeheer openstaande vorderingen via deurwaarder (bestek 2023/004) te gunnen aan [een derde]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Jonas Riemslagh heeft een verslag opgesteld. Dit verslag, waarin wordt besloten om de bestreden beslissing te vernietigen, werd ter kennis gebracht van de partijen.

Overeenkomstig artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de XIVe kamer bij beschikking van 20 mei 2025 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig bovenvermelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 3 september 2025.

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 voor diensten uit met als voorwerp ‘Debiteurenbeheer openstaande vorderingen via deurwaarder’. Zij treedt tevens op als aankoopcentrale voor het OCMW van de gemeente Lennik.

De opdracht wordt overeenkomstig artikel 89, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ (hierna: wet van 17 juni 2016) geplaatst met een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.

3.2. In het bijzonder bestek dat op deze opdracht van toepassing is wordt het voorwerp van de opdracht als volgt toegelicht:

“Het lokaal bestuur Lennik gaat over tot het aanstellen van een deurwaarder voor het invorderen van de fiscale en niet-fiscale vorderingen van gemeente en OCMW Lennik.”

In de technische bepalingen van het bestek wordt het algemeen voorwerp van de opdracht nog als volgt verduidelijkt:

“De opdracht omvat het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder voor de invordering van achterstallige vorderingen (zowel fiscaal als niet-fiscaal) en hun bijhorende kosten van zowel de gemeente Lennik als het OCMW Lennik:

- triage van de doorgestuurde dossiers voor inning waarbij de (gekende) niet-solvabele debiteuren worden terug gestuurd zonder acties te ondernemen
- voeren van de (gedwongen) inningsprocedure voor de solvabele debiteuren en doorstorting van de geïnde bedragen aan de gemeente”

Het betreft een opdracht tegen prijslijst.

De gunningscriteria worden in het bestek als volgt omschreven:

“

Nr.	Beschrijving	Gewicht
1	Prijs	50
	De inschrijver geeft in zijn offerte een overzicht van de residuaire bevoegdheden en het tarief dat zal aangerekend worden voor o.a. kosten voor expeditie, betekening-bevel, opzoeken van inlichtingen, aanmaningen, proces-verbaal van aanplakking ... (niet-limitatieve lijst). De kosten bij insolventie dienen zo beperkt mogelijk gehouden te worden. De inschrijvers ontvangen punten volgens de regel van drie: $\text{Score offerte} = (\text{prijs laagste offerte} / \text{prijs offerte}) * 50$	
2	Algemene aanpak en methodologie van de opdracht	40
	De deurwaarder beschrijft in zijn offerte de wijze waarop hij te werk gaat om de opdracht tot een goed	

	<p>einde te brengen en de tijdspanne waarbinnen hij doorgegeven dossiers zal trachten af te handelen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met o.a. onderstaande:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vooraleer een procedure wordt opgestart, wordt er een kosteloze aanmaning verstuurd en wordt er een kosteloos solvabiliteitsonderzoek verricht - alvorens een dossier af te sluiten (bij ambtshalve afvoering, insolvableiteit of andere obstakels) moet er overleg zijn met het bestuur m.b.t. het verdere verloop - de inschrijver beschrijft een doordacht kostenbesparend en efficiënt plan van aanpak, waarin <ol style="list-style-type: none"> 1. een onderscheid gemaakt wordt tussen solvabele en niet-solvabele debiteuren 2. de aanpak wordt beschreven voor kleine dossierbedragen (bijvoorbeeld minder dan € 100,00) 3. wordt beschreven hoe de kosten onder controle zullen gehouden worden 4. de mogelijkheid wordt uiteengezet om verschillende invorderingsdossiers samen te voegen - de inschrijver specificeert of hij kan beschikken over een ruime transparante solvabiliteitsdatabase - de inschrijver voegt bewijzen/statistieken toe waaruit blijkt dat hij snel en doordacht handelt en debiteuren vlot kan overhalen te betalen <p>De inschrijver met de meest uitgebreide werkwijze die beantwoordt aan de verwachtingen van het bestuur, ontvangt het maximum van de punten. De andere inschrijvers ontvangen een lagere score die steeds gemotiveerd zal zijn.</p>	
3	Service	10
	<p>De inschrijver licht onderstaande zaken toe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de mate waarin hij beschikt over een gebruiksvriendelijk platform, waardoor het bestuur op elk tijdstip toegang heeft tot zijn lopende dossiers. - de mate waarin de debiteur de mogelijkheid heeft om buiten de kantooruren toegang te krijgen tot zijn dossier. - de mate waarin de inschrijver telefonisch bereikbaarheid is t.o.v. het bestuur en de debiteuren <p>De inschrijver met de meest uitgebreide service die beantwoordt aan de verwachtingen van het bestuur, ontvangt het maximum van de punten. De andere inschrijvers ontvangen een lagere score die steeds gemotiveerd zal zijn.</p>	
Totaal gewicht gunningscriteria:		100

Aan elk criterium werd een gewicht toegekend. Op basis van de afweging van al deze criteria rekening houdende met het gewicht dat er aan werd toegekend, zal de opdracht gegund worden aan de inschrijver die de economisch voordeligste offerte, vanuit het oogpunt van de aanbestedende overheid, heeft ingediend.”

In de technische bepalingen van het bestek wordt onder punt III.3 met betrekking tot de te volgen werkwijze onder meer het volgende gesteld:

“De gerechtsdeurwaarder beschrijft in de offerte de wijze waarop hij te werk gaat om de opdracht tot een goed einde te brengen en de tijdspanne waarbinnen hij doorgegeven dossiers zal trachten af te handelen (zie I.10 gunningscriteria).

- De inschrijver geeft in zijn offerte een overzicht van de residuaire bevoegdheden en het tarief dat zal aangerekend worden voor o.a. kosten voor expeditie, betekening-bevel, opzoeken van inlichtingen, aanmaningen, proces-verbaal van aanplakking ... (niet-limitatieve lijst, zie Bijlage C: Inventaris).

(...)”

Het bestek bevat als bijlage C de volgende inventaris:

BIJLAGE C : INVENTARIS

“DEBITEURENBEHEER OPENSTAANDE VORDERINGEN VIA DEURWAARDER”

Nr.	Beschrijving	Type	Eenh.	Hoev.	EHP, in cijfers excl. btw	Totaal excl. btw	Btw%
1	Vastgelegde prijs volgens KB			1			
2	Kostprijs eerste doorlichting dossiergegevens m.b.t. solvabiliteit debiteur			1			
3	Kostprijs voor aanmaning met dreiging			1			
4	Kostprijs aangetekende zending			1			
5	Kostprijs gewone zending			1			
6	Kostprijs inningsrecht			1			
7	Kostprijs betekening-bevel			1			
8	Kostprijs uitvoerend beslag op roerend goed			1			
9	Kostprijs proces-verbaal van aanplakking			1			
10	Kostprijs verkoopverklaring			1			
11	Kostprijs nieuwe verkoopdag			1			
12	Kostprijs overige kosten			1			
					Totaal excl. btw :		
					Btw :		
					Totaal incl. btw :		

3.3. Drie potentiële gegadigden, onder wie de verzoekende partij, worden op 7 maart 2023 uitgenodigd om een offerte in te dienen. Zij dienen allemaal een offerte in.

3.4. Met een e-mailbericht van 17 mei 2023 bevaart de verwerende partij de inschrijvers nog als volgt:

“Ik wens u nogmaals te bedanken voor de vergadering die we met u hadden. Er is bij ons echter nog wat onduidelijkheid over de kosten die verband houden met de minnelijke fase.
Wij denken daarbij aan een gewone aanmaning (eerste en eventueel tweede), eventuele portkosten, kosten voor opzoeken van inlichtingen, enz.
Kan u ons een duidelijk zicht geven op wat gefactureerd zou worden in de minnelijke fase aub?”

Met een e-mailbericht van diezelfde dag wordt dit schrijven door alle drie de inschrijvers beantwoord.

3.5. In het verslag van nazicht van 14 juni 2023 worden de offertes als volgt met elkaar vergeleken:

“Vergelijking van de offertes volgens de in het bestek vermelde gunningscriteria

Nr.	Naam	Motivering	Score
Gunningscriterium nr. 1: Prijs (...)			
1	[gekozen inschrijver]	- in minnelijke fase: 0€ - in gerechtelijke fase is tarificatie wettelijk vastgelegd in KB 30/11/1976	50
2	[derde inschrijver]	- in minnelijke fase: 0€ - in gerechtelijke fase is tarificatie wettelijk vastgelegd in KB 30/11/1976	50
3	[verzoekende partij]	- in minnelijke fase: 0€ - in gerechtelijke fase is tarificatie wettelijk vastgelegd in KB 30/11/1976	50
Gunningscriterium nr. 2: Algemene aanpak en methodologie van de opdracht (...)			
1	[gekozen inschrijver]	(...)	40
2	[derde inschrijver]	(...)	35
3	[verzoekende partij]	(...)	30
Gunningscriterium nr. 3: Service (...)			

1	[gekozen inschrijver]	(...)	9
3	[verzoekende partij]	(...)	7
2	[derde inschrijver]	(...)	6

Finale rangschikking regelmatige offertes (gerangschikt volgens totale score)

Nr.	Naam	Score	Prijs incl. btw*
1	[gekozen inschrijver]	99 %	0,00 €
2	[derde inschrijver]	91 %	0,00 €
3	[verzoekende partij]	87 %	0,00 €

* Nagerekende bedragen inclusief verlengingen”

3.6. Op 3 juli 2023 beslist de verwerende partij goedkeuring te verlenen aan het verslag van nazicht en de opdracht te gunnen “aan de economisch meest voordelige bieder (op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding), zijnde [J.V. – M.B. BV] (...)”.

Dit is de bestreden beslissing.

3.7. De inschrijvers worden hiervan in kennis gesteld op 5 juli 2023.

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. De verwerende partij vraagt om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde door haar neergelegde stukken die zij in de inventaris als vertrouwelijk aanduidt en waarbij zij de redenen opgeeft waarom zij om die vertrouwelijke behandeling vraagt. Ook de verzoekende partij vraagt om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken van het administratief dossier.

Er zijn geen gronden aangevoerd door de partijen om het aangevoerde vertrouwelijk karakter ervan te lichten. De Raad van State mag overigens deze stukken in zijn beoordeling betrekken.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

5. In de laatste memorie werpt de verwerende partij op dat de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk en ongegrond is in de mate dat ze gericht is tegen de impliciete beslissing tot niet-gunning van de opdracht aan de verzoekende partij.

6. Het beroep tot nietigverklaring is gericht tegen “de gemotiveerde gunningsbeslissing van 3 juli 2023 om de opdracht debiteurenbeheer openstaande vorderingen via deurwaarder (bestek 2023/004) te gunnen aan [een derde]”. Uit de omschrijving van het voorwerp van het beroep blijkt aldus niet dat het gericht is tegen de impliciete beslissing tot niet-gunning van de opdracht aan de verzoekende partij. De exceptie is dan ook zonder voorwerp.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

7. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van het gelijkheidsbeginsel, het transparantiebeginsel, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, de artikelen 66, § 1 en 81 van de wet van 17 juni 2016, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de materiële motiveringsplicht,

“Doordat het bestek fundamentele onduidelijkheden en onwettigheden bevat waardoor de offertes van de inschrijvers niet objectief vergeleken konden worden en de opdracht niet kon worden gegund aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte heeft ingediend.

Terwijl de aanbesteder de plicht heeft om duidelijke en wettige opdrachtdocumenten op te stellen, die een daadwerkelijke objectieve vergelijking tussen de offertes toelaten.”

Het lid van het auditoraat vat de toelichting bij het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, als volgt samen in zijn verslag:

“Ter uiteenzetting van het middel merkt de verzoekende partij onder meer op dat de gunning van overheidsopdrachten gebaseerd moet zijn op de economisch meest voordelige offerte, dat de gunningscriteria op de prijs, de kost, of één van beide in combinatie met kwalitatieve criteria moet slaan en dat de gunningscriteria pertinent moeten zijn. Nulprijzen zijn in beginsel abnormaal laag en de aanvaarding of wering ervan vergt een specifieke motivering. Ook in het kader van een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking zoals in onderhavige zaak moet de offerte van de gekozen inschrijver regelmatig zijn.^[...] Verder wijst de verzoekende partij op het onderscheid tussen de zogenaamde monopoliebevoegdheden van gerechtsdeurwaarders, die verband houden met de uitoefening van het openbaar gezag en waarvoor de tarieven bepaald zijn bij koninklijk besluit, en de zogenaamde residuaire bevoegdheden. Uit de rechtspraak van de Raad van State volgt dat voor monopoliebevoegdheden geen prijscriterium mag worden voorzien, terwijl dat voor de residuaire bevoegdheden verplicht is.^[...] Vervolgens voert de verzoekende partij concrete elementen van kritiek aan. Aangezien de verwerende partij die kritiek in de memorie van antwoord heeft onderverdeeld in vier grieven, waarvan de laatste op zijn beurt bestaat uit vier deelgrieven,^[...] en de verzoekende partij zich in haar memorie van wederantwoord bij die structuur heeft aangesloten ^[...], wordt die onderverdeling hierna overgenomen met het oog op de leesbaarheid van onderhavig verslag en de overeenstemming met de procedurestukken van de partijen.

In de eerste grief voert de verzoekende partij aan dat de inschrijvers, overeenkomstig de omschrijving van het gunningscriterium prijs in het bestek, een niet-limitatieve lijst van tarieven voor de residuaire bevoegdheden moeten overmaken. Omdat verschillende inschrijvers verschillende residuaire bevoegdheden kunnen opgeven is een objectieve vergelijking niet mogelijk.^[...] Een dergelijk onduidelijk prijscriterium maakt ook de gedetailleerde en correcte vergelijking van het plan van aanpak van de inschrijvers onmogelijk.^[...]

De tweede grief betreft het gegeven dat de omschrijving van het gunningscriterium prijs in het bestek ook taken vermeldt die behoren tot de monopolietaken, wat niet toegelaten is. Ook de inventaris bij het bestek bevat diverse posten die betrekking hebben op de monopolietaken.^[...]

Als derde grief wordt aangevoerd dat het voor post 12 “kostprijs overige kosten” onduidelijk is welke kosten worden bedoeld, wat eveneens een objectieve vergelijking onmogelijk maakt.^[...]

De vierde grief houdt in dat ook de gunningsbeslissing problematisch is, aangezien alle inschrijvers voor het prijscriterium op basis van exact dezelfde motivering het maximum van 50 punten krijgen. Dat criterium blijkt dus geen onderscheidend vermogen te hebben (eerste deelgrief). Voor de beoordeling heeft de verwerende partij een onderscheid gemaakt tussen de minnelijke en de gerechtelijke fase, dat echter niet blijkt uit de omschrijving

in het bestek en de inventaris (tweede deelgrief). Vervolgens merkt zij op dat de tarieven voor de gerechtelijke fase vastliggen en houdt zij dus klaarblijkelijk rekening met de monopolietaken van de gerechtsdeurwaarders (derde deelgrief). Uit het gegeven dat de drie inschrijvers voor de minnelijke fase allen een nulprijs hebben ingediend, had de verwerende partij moeten afleiden dat het prijscriterium inzake de minnelijke fase niet duidelijk en/of niet relevant is, ofwel dat er abnormaal lage prijzen zijn opgegeven. In elk geval moeten die prijzen aanleiding geven tot een nadere motivering (vierde deelgrief).^[...]”

8. Het lid van het auditoraat vat de essentie van het antwoord van de verwerende partij in de memorie van antwoord als volgt samen in zijn verslag:

“De verwerende partij werpt in eerste instantie de exceptie op dat het eerste middel niet ontvankelijk is, omdat daarin in essentie kritiek wordt aangevoerd ten aanzien van het bestek, waartegen de verzoekende partij geen beroep heeft ingesteld en waarover zij tijdens de plaatsingsprocedure geen opmerkingen heeft gemaakt. Daarmee heeft zij de algemene zorgvuldigheidsplicht die op haar rust niet nageleefd. De verwerende partij verwijst in dat kader naar diverse arresten van de Raad van State. Het eerste middel is volgens haar onontvankelijk, minstens wat betreft de kritiek die is gericht op het gunningscriterium prijs.^[...]

Daarnaast zijn volgens haar alle in het middel aangevoerde grieven ongegrond.

Wat de eerste grief betreft merkt zij op dat in het kader van het gunningscriterium prijs de bij het bestek gevoegde inventaris beoordeeld zou worden. Het was niet de bedoeling dat de inschrijvers naar eigen inzichten een opsomming zouden maken van bepaalde prestaties en tarieven. In de omschrijving van het gunningscriterium zelf wordt verwezen naar de inventaris. Door het invullen van de inventaris geeft de inschrijver een overzicht van de prijs voor de residuaire bevoegdheden en de monopoliebevoegdheden. Het bestek bevat een opsomming van monopoliebevoegdheden, waarbij wordt aangegeven dat die niet limitatief is, en verwijst naar de inventaris, die wel limitatief is. De grief is dan ook gesteund op een verkeerde lezing van het bestek. Overigens heeft de verzoekende partij haar offerte wel degelijk op die manier opgesteld. Om dezelfde redenen moet ook de kritiek worden verworpen dat een dergelijk onduidelijk prijscriterium een objectieve vergelijking van het plan van aanpak onmogelijk maakt. Bovendien legt de verzoekende partij niet uit hoe die vergelijking onmogelijk wordt gemaakt.^[...]

De verzoekende partij heeft geen belang bij de tweede grief, inzake posten in de inventaris die overeenstemmen met monopolietaken, aangezien alle inschrijvers in het kader van hun offerte hebben bevestigd de reglementair vastgestelde tarieven te respecteren. Die regelgeving is dus niet geschonden en het gegeven dat de prijzen inzake de monopolietaken zijn bevestigd en bevestigd heeft geen impact gehad op de rangschikking en dus het

gunningsresultaat. Het kan de verwerende partij niet kwalijk worden genomen dat zij de inschrijvers bevraagt over het al dan niet respecteren van de opgelegde tarieven voor de monopolietaken, aangezien het niet respecteren ervan de regelmatigheid van de offerte zou aantasten. [...]

De derde grief, over post 12 “kostprijs overige kosten” van de inventaris, is eveneens onontvankelijk en minstens ongegrond. Die kosten hebben betrekking op de residuaire bevoegdheden, waarvan alle inschrijvers hebben bevestigd dat er geen prijzen of kosten worden aangerekend. Post 12 heeft bijgevolg geen impact gehad op de rangschikking. Bovendien heeft de verzoekende partij nooit een vraag gesteld over hoe die post begrepen moest worden, wat doet veronderstellen dat die post voor haar duidelijk was. Daarnaast merkt de verwerende partij op dat post 12 moet worden begrepen als een mogelijkheid om de inschrijvers voldoende vrijheid te geven om hun volledig plan van aanpak te kunnen beschrijven en te garanderen dat de aanbestedende overheid na de gunning niet voor onverwachte kosten zou komen te staan. Onder post 12 vallen bijgevolg alle andere eventueel kosten die niet vervat zijn in de overige kosten. [...]

De vierde grief betreft de gunningsbeslissing.

Wat de eerste deelgrief betreft merkt de verwerende partij op dat alle inschrijvers nu eenmaal dezelfde maximumscore behaalden omdat zij bevestigden voor de monopoliebevoegdheden de reglementaire tarieven te hanteren en voor de residuaire bevoegdheden geen kosten of vergoedingen aan te rekenen. Dat het prijsvoorstel van elke inschrijvers dus identiek is, blijkt duidelijk uit het verslag van nazicht. Het feit dat alle inschrijvers dezelfde score krijgen, betekent niet dat het prijscriterium geen onderscheidend vermogen zou hebben. Door de integratie van de residuaire bevoegdheden in het prijscriterium treden de inschrijvers met elkaar in concurrentie. Het was perfect mogelijk dat de inschrijvers daarvoor onderscheiden prijzen hadden aangeboden. [...]

De tweede deelgrief, namelijk dat het bij de beoordeling gemaakte onderscheid tussen de minnelijke en de gerechtelijke fase niet uit het bestek blijkt, berust op een onjuist feitelijk uitgangspunt, aangezien in de omschrijving van het gunningscriterium prijs en in de inventaris zowel monopoliebevoegdheden als residuaire bevoegdheden werden vermeld. [...]

De derde deelgrief betreft het gegeven dat bij de beoordeling rekening is gehouden met de tarieven voor monopoliebevoegdheden en valt samen met de tweede grief van het middel, die reeds is weerlegd. [...]

De vierde deelgrief betreft de wijze waarop met de nulprijzen van alle inschrijvers moest worden omgegaan. Vooreerst licht de verzoekende partij niet toe waarom het prijscriterium niet relevant of onduidelijk zou zijn omdat alle inschrijvers een nulprijs hebben aangeboden. Zij geeft aan dat in het prijscriterium de residuaire bevoegdheden worden bevraagd en heeft daarvoor ook zelf bevestigd geen kosten of vergoedingen aan te rekenen. Wat het onderscheidend vermogen betreft, kan worden verwezen naar de eerste deelgrief. Verder toont de verzoekende partij niet aan waarom er sprake zou zijn van abnormaal lage prijzen. De verwerende partij oordeelde dat die nulprijs wel degelijk marktconform was, aangezien elke inschrijver die heeft aangeboden. Bovendien beschikt de aanbestedende overheid ter zake over

een ruime beoordelingsbevoegdheid. Uit het verslag van nazicht blijkt duidelijk dat het regelmatigheidsonderzoek, met inbegrip van het prijsonderzoek, is gevoerd. Een bijkomende motivering was niet vereist. Tot slot merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partij ook geen belang heeft bij deze grief, aangezien zij bezwaarlijk kan argumenteren dat zij zelf een abnormaal lage prijs heeft geboden. [...]”

9. Het lid van het auditoraat vat de essentie van het antwoord van de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord als volgt samen in zijn verslag:

“In haar memorie van wederantwoord maakt de verzoekende partij enkele voorafgaande opmerkingen bij de memorie van antwoord. Zij wijst erop dat de minnelijke invordering slechts één voorbeeld is van de residuaire bevoegdheden van gerechtsdeurwaarders. In dat kader moet de term “minnelijke fase” worden begrepen als de tegenhanger van de “gerechtelijke fase”. Het onderscheid tussen beide fases is of er al dan niet een uitvoerbare titel is afgeleverd. [...] Dat onderscheid komt echter niet voor in het bestek en de inventaris. Uit de antwoorden van de inschrijvers blijkt dat zij een ander begrip hebben van de minnelijke fase. De verschillende interpretaties hebben een invloed op hoe de inschrijvers te werk gaan in de minnelijke fase en dus ook het plan van aanpak dat wordt beoordeeld in het tweede en derde gunningscriterium. [...] De verduidelijking die door de verwerende partij is gevraagd over de minnelijke fase kan niet worden gelijkgesteld met een prijsonderzoek. [...] Tot slot betreffen bepaalde posten van de inventaris, zoals post 4 “kostprijs aangetekende zending” en post 5 “kostprijs gewone zending”, niet de monopoliebevoegdheden, maar evenmin de zogenaamde residuaire bevoegdheden. Van dergelijke posten is het goed mogelijk dat de inschrijvers verschillende prijzen hebben opgegeven, die echter niet in aanmerking zijn genomen bij de beoordeling van de offertes, aangezien enkel rekening is gehouden met de verklaring van de inschrijvers dat er in de zogenaamde “minnelijke fase” geen kosten worden aangerekend en wat de monopolietaken betreft de reglementaire tarieven worden gehanteerd. [...]”

De verzoekende partij argumenteert dat het eerste middel wel degelijk ontvankelijk is, ook wat de kritiek ten aanzien van het bestek betreft. Zij verwijst daarvoor naar diverse arresten van de Raad van State en naar rechtsleer. Volgens haar betreft de kritiek ook geen “meteen zichtbare wettigheidsbezwaren”. [...]”

Wat de eerste grief betreft betwist de verzoekende partij de stelling dat de inschrijvers door het invullen van de inventaris een overzicht zouden geven van de prijs van de residuaire bevoegdheden en van de monopoliebevoegdheden. [...] Zij verwijst daarbij naar haar voorafgaande opmerking dat bepaalde posten niet eenduidig samenvallen met residuaire dan wel monopoliebevoegdheden. [...] Daarnaast geeft de verwerende partij in haar memorie van antwoord bepaalde voorbeelden van

monopoliebevoegdheden, die in het bestek worden aangeduid als voorbeelden van residuaire bevoegdheden. Ook uit die tegenstrijdigheid blijkt de onduidelijkheid van het bestek over het gunningscriterium prijs. Tot slot heeft de verwerende partij in haar bespreking van de derde grief zelf het prijscriterium in verband gebracht met het plan van aanpak. [...]

Met betrekking tot de tweede grief doet de verzoekende partij in de eerste plaats gelden dat zij wel degelijk een belang heeft bij haar kritiek op het bestek en de inventaris. De door de verwerende partij aangehaalde rechtspraak is niet relevant. Verder is het argument dat de verwerende partij niet kan worden verweten dat zij de inschrijvers bevraagt over het al dan niet respecteren van de wettelijke tarieven voor monopolietaken niet pertinent, omdat in het kader van de gunningscriteria niet de regelmatigheid wordt beoordeeld, maar de verschillende inschrijvingen van elkaar worden onderscheiden. [...]

De derde grief, die betrekking heeft op post 12 “kostprijs overige kosten” van de inventaris, is volgens de verzoekende partij wel degelijk relevant en ontvankelijk, omdat men een onwettig gunningscriterium niet zomaar lopende de gunningsprocedure kan laten vallen of neutraliseren. Zij benadrukt dat haar kritiek in het verzoekschrift is dat het totaal onduidelijk is welke kosten met deze post worden bedoeld, hetgeen overigens wordt bevestigd door de argumentatie van de verwerende partij in de memorie van antwoord. Als het de bedoeling was daarmee een volledig overzicht te geven van de mogelijke kosten waarmee de verwerende partij geconfronteerd kan worden wanneer zij beroep doet op een gerechtsdeurwaarder, dan blijkt dat alvast niet duidelijk uit het bestek. Bovendien heeft de post dan ook betrekking op monopoliebevoegdheden, aangezien bij bepaalde van die bevoegdheden beroep moet worden gedaan op derden, zoals een slotenmaker. De kosten van deze derden liggen niet wettelijk vast en worden aangerekend aan de debiteur of, in geval van niet betaling, aan de opdrachtgever. Nergens wordt echter aangegeven dat dergelijke kosten onder post 12 zouden moeten worden aangegeven. [...]

Wat de vierde grief betreft, herhaalt de verzoekende partij met betrekking tot de eerste en de tweede deelgrief dat de posten uit de inventaris die geen betrekking hebben op monopoliebevoegdheden ook geen residuaire bevoegdheden zijn. Die posten lijken niet apart te zijn beoordeeld. [...] Zij voegt daar aan toe dat het onderscheid tussen minnelijke fase en gerechtelijke fase niet volledig samenvalt met het onderscheid tussen residuaire en monopoliebevoegdheden. Het bestek verwijst enkel naar dat laatste onderscheid. Het in de gunningsbeslissing gemaakte onderscheid tussen minnelijke en gerechtelijke fase is foutief en leidt tot een onduidelijkheid die de offertes niet vergelijkbaar maakt. [...] Diezelfde argumentatie geldt ten aanzien van de derde deelgrief. [...] Wat de vierde deelgrief betreft stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij pas in haar memorie van antwoord motiveert waarom de aangeboden nulprijzen marktconform zijn, terwijl de motivatie inzake het prijsonderzoek in het administratief dossier terug te vinden moet zijn en een nulprijs in beginsel abnormaal laag is, zodat die nader moest worden onderzocht. Het gegeven dat alle inschrijvers een nulprijs aanbieden betekent niet automatisch dat die prijzen zonder verder

onderzoek en motivering als normaal kunnen worden beschouwd. Anders dan de verwerende partij beweert blijkt ook niet uit de algemene passage inzake het regelmatigheidsonderzoek dat de prijzen zijn onderzocht. In elk geval betwist de verzoekende partij dat zij argumenteert dat zij zelf abnormaal lage prijzen heeft aangeboden en dat zij geen belang heeft bij deze deelgrief omdat zij zelf een nulprijs heeft aangeboden. [...]”

10. In de laatste memorie doet de verwerende partij, na kennisname van het auditoraatsverslag, afstand van de door haar opgeworpen exceptie van laattijdigheid van de kritieken. Zij volhardt wel in de excepties van gebrek aan belang inzake bepaalde deelgrieven van het eerste middel.

Wat de grond van het middel betreft, verwijst zij in de eerste plaats naar haar uiteenzetting in de memorie van antwoord.

In repliek op het auditoraatsverslag stelt zij dat zij de inschrijvers bijkomend heeft bevraagd omtrent de prijzen. Daarbij heeft elke inschrijver vermeld dat alle posten die betrekking hebben op de monopolietaken aangerekend worden conform het koninklijk besluit van 30 november 1976, wat logisch is aangezien in andersluidend geval voormeld koninklijk besluit zou worden geschonden. Voor de residuaire bevoegdheden hebben alle inschrijvers bevestigd hiervoor geen extra prijzen of kosten aan te rekenen. Het antwoord van de inschrijvers was dan ook duidelijk en er bestond, gelet op het eenduidig antwoord van alle inschrijvers, geen enkele verwarring. Van een gebrek aan transparantie is volgens haar dan ook geen sprake. Ook is volgens haar duidelijk hoe de verwerende partij is omgegaan met de prijzen vermeld in de inventarissen van de offertes.

De verwerende partij doet voorts gelden dat het de essentie is dat een verduidelijking die zij vraagt inzake een offerte, als een nadere toelichting of opheldering van de offerte dient te worden begrepen. In die optiek is het volgens haar niet meer dan logisch, en zelfs verplicht, dat de aanbestedende overheid hiermee rekening houdt bij de beoordeling van de offertes. In het andere geval zou zij de werkelijke bedoeling van de inschrijvers bij de beoordeling van de offertes negeren. Het betreft volgens haar dan ook geen wijziging van de offerte, maar een

verklaring of een verduidelijking over hoe de offerte *ab initio* gelezen moest worden.

Zelfs indien er sprake zou zijn van een wijziging van de offertes naar aanleiding van de verstrekte verduidelijkingen valt volgens haar niet in te zien hoe dit in strijd zou zijn met enige rechtsregel. Alle inschrijvers werden omtrent hetzelfde punt en op dezelfde wijze bevraagd en alle inschrijvers hebben ook wat de monopolietaken betreft hetzelfde antwoord gegeven waaruit ontegensprekelijk volgt dat er geen onduidelijkheden waren. Het gelijkheids- en transparantiebeginsel is bijgevolg niet geschonden.

Los daarvan wijst zij erop dat zij gebruik heeft gemaakt van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Waar de Raad van State steevast oordeelt dat een onderhandelingsprocedure in het algemeen gekenmerkt wordt door een grote flexibiliteit, is dit volgens de verwerende partij eens te meer het geval bij de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Indien de verduidelijkingen als wijziging van de offertes beschouwd zouden moeten worden (*quod non*), kan niet worden gesteld dat deze niet als dusdanig mochten worden behandeld door de verwerende partij louter omwille van het feit dat ze vanuit puur vormelijk oogpunt niet werden ingediend als zijnde een verbeterde offerte.

Uit het voorgaande volgt volgens de verwerende partij dat het bestek duidelijk was en er dus geen schending van het transparantiebeginsel voorligt. Bijgevolg is er volgens haar geen hypothese denkbaar waarbij de verzoekende partij haar offerte mogelijks anders had opgesteld, wat maakt dat zij wel degelijk ook geen belang heeft bij deze kritiek.

11. De verzoekende partij sluit zich in haar laatste memorie aan bij het auditorsverslag, behalve wat de beoordeling van haar eerste grief betreft inzake het niet-limitatieve karakter van de opsomming in de omschrijving van het gunningscriterium prijs. Met betrekking tot deze grief, evenals met betrekking tot

de (deel)grieven van het eerste middel die in het auditorsverslag niet zijn onderzocht, volhardt zij in haar standpunt zoals uiteengezet in het verzoekschrift tot nietigverklaring en de memorie van wederantwoord. Het enkele feit dat in de praktijk alle inschrijvers de inventaris in bijlage C hebben ingevuld en geen bijkomend overzicht hebben opgesteld, doet volgens haar niet af aan het onduidelijke en onvolledige prijs criterium in het bestek. Zij merkt ook op dat uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een aanbesteder het niet aan de inschrijvers mag overlaten om zelf eigenhandig een prijslijst voor hun dienstverlening op te stellen en deze bij hun offerte te voegen.

Zij verwijst voorts bijkomend naar het arrest van de Raad van State nr. 260.411 van 9 juli 2024, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.411, waarin het principe dat monopoliebevoegdheden niet opgenomen mogen zijn in het prijs criterium, maar daarentegen voor residuaire bevoegdheden een prijsbeoordeling moet plaatsvinden, wordt bevestigd en wat de residuaire bevoegdheden betreft, wordt verduidelijkt dat een beoordeling van de prijs moet plaatsvinden ongeacht de omvang ervan.

De verzoekende partij merkt voorts op dat de verduidelijking die op 17 mei 2023 aan iedere inschrijver per e-mail werd gevraagd, betrekking had op de kosten in de “minnelijke fase” en niet op de monopolietaken. In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, heeft voorts niet elke inschrijver in zijn antwoord vermeld dat alle posten die betrekking hebben op de monopolietaken aangerekend worden overeenkomstig het koninklijk besluit van 30 november 1976.

Het standpunt van de verwerende partij waarbij gesteld wordt dat, zelfs indien er sprake zou zijn van een wijziging van de offerte naar aanleiding van de verstrekte verduidelijking, er geen schending zou zijn van enige rechtsregel omdat alle inschrijvers op dezelfde wijze zouden zijn ondervraagd en voor de monopoliebevoegdheden hetzelfde zouden hebben geantwoord en de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking werd gebruikt, kan volgens de verzoekende partij niet worden bijgevalen. Zij merkt op dat de vraag

tot verduidelijking enkel betrekking had op de “minnelijke fase” en dat de verwerende partij niet ontkent dat de inschrijvers allen een andere invulling hadden gegeven aan het begrip “minnelijke fase”.

Zij wijst er voorts op dat ook in het kader van de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking er regels moeten worden gerespecteerd. Onder verwijzing naar punt I.6 van het bestek merkt zij op dat alle offertes en dus ook verbeterde offertes moeten worden ondertekend door de bevoegde personen. Daargelaten of de e-mails met verduidelijkingen werden verzonden door de personen die voor elke inschrijver bevoegd waren om de offertes te ondertekenen, betoogt de verzoekende partij dat een gewone e-mail sowieso niet beantwoordt aan de vereiste van een ondertekende offerte. Zij voegt daaraan toe dat het voor de inschrijvers ook duidelijk moet zijn wanneer van hen een verbeterde offerte wordt gevraagd, wat te dezen niet het geval was.

Wat het belang bij het middel betreft, verwijst zij naar de beoordeling in het auditoraatsverslag en betoogt zij dat het bestek allesbehalve duidelijk was en zij haar offerte anders zou hebben opgesteld indien het prijscriterium in het bestek op een andere wijze was beschreven.

Beoordeling

12. Het auditoraat heeft het eerste middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, het verweer van de verwerende partij en de repliek van de verzoekende partij daarop, weergegeven in de zin als hiervoor (zie *supra*, punten 7, 8 en 9). Partijen hadden in hun navolgende processtukken geen kritiek op deze samenvattende analyse. De beoordeling van het middel wordt daarom aan de hand van deze analyse verricht.

13. In de memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het eerste middel, minstens wat de eerste drie grieven betreft, niet-ontvankelijk is wegens laattijdigheid aangezien de verzoekende partij kritiek uitoefent op het

bestek. Zij doet gelden dat de verzoekende partij, als een normaal zorgvuldige inschrijver en als professionele deurwaarder, de beweerde tekortkomingen in het bestek tijdens de plaatsingsprocedure had moeten melden aan de verwerende partij.

Na kennisname van het auditoraatsverslag, waarin onder verwijzing naar het arrest van de Algemene Vergadering van de Raad van State nr. 152.173 van 2 december 2005 (ECLI:BE:RVSCE:2005:ARR.152.173) inzake de nv Labonorm en ook meer recente rechtspraak (RvS 17 januari 2025, nr. 262.019, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.019 en RvS 17 januari 2025, nr. 262.031, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.031) wordt voorgesteld om de exceptie te verwerpen, doet de verwerende partij in haar laatste memorie afstand van de door haar opgeworpen exceptie van laattijdigheid van de kritieken.

De verwerende partij doet aldus afstand van de voormelde exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel, die bijgevolg door de Raad van State niet meer dient te worden beoordeeld.

14. De verzoekende partij voert onder meer de schending aan van het gelijkheidsbeginsel en het transparantiebeginsel.

De voorliggende opdracht wordt door de verwerende partij gekwalificeerd als een opdracht voor het plaatsen van sociale en andere specifieke diensten en overeenkomstig artikel 89, § 1, eerste lid, 2°, van de wet van 17 juni 2016 geplaatst met een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking.

Luidens artikel 89, § 1, tweede lid, van diezelfde wet, moeten de procedures bedoeld in het eerste lid in ieder geval de principes van transparantie, proportionaliteit en gelijkheid van behandeling van de ondernemers eerbiedigen.

15. Artikel 66, § 1, van de wet van 17 juni 2016, waarvan de schending wordt opgeworpen en dat overeenkomstig artikel 89, § 3, van de wet ook van toepassing is op onderhavige procedure, luidt als volgt:

“Opdrachten worden gegund op basis van één of meerdere gunningscriteria, vastgesteld overeenkomstig artikel 81, mits de aanbestedende overheid erop heeft toegezien dat aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan :

1° de offerte voldoet aan de eisen, voorwaarden en criteria vermeld in de aankondiging van een opdracht en de opdrachtdocumenten, met inachtneming, indien van toepassing, van de varianten of opties;

2° de offerte is afkomstig van een inschrijver waaraan de toegang tot de opdracht niet is ontzegd op grond van de artikelen 67 tot 70 en die voldoet aan de door de aanbestedende overheid vastgestelde selectiecriteria en, in voorkomend geval, de niet-discriminerende regels en criteria bedoeld in artikel 79, § 2, eerste lid.

Onverminderd paragraaf 2 beslist de aanbestedende overheid, indien ze vaststelt dat de offerte van de inschrijver aan wie ze voornemens is te gunnen niet voldoet aan de in artikel 7 bedoelde verplichtingen op het vlak van het milieu-, sociaal of arbeidsrecht, om de opdracht niet te gunnen aan de inschrijver van hogervermelde offerte, tenminste wanneer het een verplichting betreft waarvan de niet-naleving ook strafrechtelijk beteugeld wordt. In de overige gevallen waarbij ze vaststelt dat deze offerte niet voldoet aan de voormelde verplichtingen, kan ze hetzelfde doen.”

Artikel 81 van de wet van 17 juni 2016, waarvan de schending wordt opgeworpen en dat overeenkomstig artikel 89, § 3, van de wet ook van toepassing is op onderhavige procedure, luidt als volgt:

“§ 1. De aanbestedende overheid baseert de gunning van overheidsopdrachten op de economisch meest voordelige offerte.

§ 2. De economisch meest voordelige offerte uit het oogpunt van de aanbestedende overheid wordt, naar keuze, vastgesteld :

1° op basis van de prijs;

2° op basis van de kosten, rekening houdend met de kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten, overeenkomstig artikel 82;

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 :

a) kwaliteit, waaronder 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 deze plaatsvindt;

b) 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;

c) klantenservice en technische bijstand, alsook leveringsvoorwaarden zoals de leveringsdatum, de leveringswijze en de leverings- of uitvoeringstermijn. Het kostenelement kan ook de vorm aannemen van een vaste prijs of vaste kosten op basis waarvan de ondernemers zullen concurreren op kwaliteitscriteria alleen.

§ 3. Gunningscriteria worden geacht verband te houden met het voorwerp van de overheidsopdracht 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 :

1° het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of

2° een specifiek proces voor een andere fase van de levenscyclus ervan, zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van de materiële basis ervan.

Gunningscriteria mogen er niet toe leiden dat de aanbestedende overheid 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 effectief de juistheid van de door de inschrijvers verstrekte informatie en bewijsmiddelen.

Deze criteria moeten in de aankondiging van een opdracht of in een ander opdrachtdocument worden vermeld.

(...)"

16. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op "afdoende" wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de

betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

Het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* verplicht het bestuur de algemene regels die het zelf heeft vastgesteld te eerbiedigen bij de concrete toepassing ervan. Daaruit vloeit voort dat de verwerende partij bij de beoordeling van de offertes gebonden is door de regels die hieromtrent in het bestek zijn vastgesteld.

17. Door het auditoraat wordt het eerste middel gedeeltelijk gegrond bevonden op grond van de volgende overwegingen:

“[...]”

23. De opdracht heeft als voorwerp ‘het inschakelen van een gerechtsdeurwaarder voor de invordering van achterstallige vorderingen (zowel fiscaal als [...] niet-fiscaal) en hun bijhorende kosten’.^[...]

24. Gerechtsdeurwaarders zijn overeenkomstig artikel 509, § 1, van het Gerechtelijk Wetboek ‘openbare ambtenaren en ministeriële officieren in de uitoefening van de ambtelijke taken die door een wet, decreet, ordonnantie of koninklijk besluit aan hen zijn opgedragen of voorbehouden’.

Artikel 519, §§ 1 en 2, van het Gerechtelijk Wetboek luiden als volgt [voetnoot: versie zoals van toepassing op het tijdstip waarop de inschrijvers werden uitgenodigd een offerte in te dienen (...)]:

‘§ 1. Gerechtsdeurwaarders hebben taken waarvoor zij alleen bevoegd zijn en waarvoor zij ministerieplicht hebben.

Deze taken zijn:

1° het opstellen en betekenen van alle exploiten en de tenuitvoerlegging van gerechtelijke beslissingen, alsmede van akten of titels in uitvoerbare vorm;

1°bis het invorderen van onbetwiste geldschulden overeenkomstig hoofdstuk Iquiquies van de eerste titel van het vijfde deel;

2° het verrichten van vaststellingen, op verzoek van magistraten en op verzoek van particulieren, met betrekking tot zuiver materiële feiten, zonder enig advies uit te brengen omtrent de oorzaken en de gevolgen in feite of in rechte die daaruit zouden kunnen voortvloeien, evenals de vaststellingen die tot de wettelijke uitoefeningen van hun ambt behoren; deze vaststellingen zijn authentiek wat betreft de materiële feiten en gegevens die de gerechtsdeurwaarder zintuiglijk kan waarnemen;

3° het opmaken van protesten tegen een wisselbrief, orderbrief en bankcheque;

4° de gerechtelijke openbare verkoping van roerende goederen en schepen in het kader van de gedwongen tenuitvoerlegging;

5° de gerechtelijke verkoping in der minne van roerende goederen, overeenkomstig artikel 1526bis;

6° de vrijwillige openbare verkopen van roerende zaken, welk monopolie zij delen met de notarissen;

7° het kennis nemen van de berichten van verzet, bevel, beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest, welk monopolie zij delen met de in artikel 1391, § 1, vermelde personen;

8° het neerleggen, doorhalen en wijzigen van de berichten van verzet, bevel, beslag, delegatie, overdracht, collectieve schuldenregeling en protest in de opdrachten die hen werden toevertrouwd of waarin ze werden aangesteld.

§ 2. Gerechtsdeurwaarders hebben residuaire bevoegdheden waarvoor zij geen monopolie en geen ministerieplicht hebben, onder meer:

(...)

5° zorgen voor de minnelijke inning van schuldvorderingen;

(...)

14° solvabiliteitsonderzoeken uitvoeren, vermogensrapporten, opstellen en afleveren;

(...)

Overeenkomstig artikel 522, § 1, eerste lid, van het Gerechtelijk Wetboek stelt de Koning ‘het tarief vast van alle akten en ambtelijke taken van de gerechtsdeurwaarders. Voor de niet door de Koning vastgestelde tarieven kan de Nationale Kamer van gerechtsdeurwaarders een minimumtarief opleggen’.

Aan die bepaling wordt uitvoering gegeven bij het koninklijk besluit van 30 november 1976 ‘tot vaststelling van het tarief voor akten en prestaties van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken’. [voetnoot: Het opschrift luidde bij de totstandkoming van de bestreden beslissing ‘tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke

en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen' en werd met ingang van 1 oktober 2024 gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 mei 2024 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 november 1976 tot vaststelling van het tarief voor akten van gerechtsdeurwaarders in burgerlijke en handelszaken en van het tarief van sommige toelagen'.]

25. Aldus hebben gerechtsdeurwaarders, overeenkomstig artikel 519, § 1, eerste lid, Ger.W., taken – opgesomd in het tweede lid van de voornoemde bepaling – waarvoor alleen zij bevoegd zijn en waarvoor zij een ministerieplicht hebben. Wat deze zogenoemde monopolietaken betreft zijn de gerechtsdeurwaarders in beginsel verplicht hun ambt uit te oefenen tegen een bij koninklijk besluit bepaald vast tarief, telkens zij erom verzocht worden en voor ieder die erom verzoekt. Deze monopolietaken mogen principieel niet aan prijsconcurrentie worden onderworpen door een aanbestedende overheid en mogen bijgevolg enkel op grond van inhoudelijk-kwalitatieve criteria worden geëvalueerd.

Daarnaast hebben gerechtsdeurwaarders ook residuaire bevoegdheden waarvoor zij geen monopolie en geen ministerieplicht hebben, zoals niet-limitatief opgesomd in artikel 519, § 2, Ger.W. Wat die residuaire bevoegdheden betreft, zijn zij beoefenaars van een vrij beroep, en in die hoedanigheid treden zij in economische concurrentie met andere vrije beroepen en ondernemingen. [...]

26. Wanneer een opdracht residuaire bevoegdheden bevat, waarvoor de tarieven niet zijn vastgesteld in het koninklijk besluit van 30 november 1976, moeten zij overeenkomstig artikel 81, § 2, van de Wet Overheidsopdrachten 2016 het voorwerp uitmaken van een beoordeling op basis van de prijs of op basis van de kosten, rekening houdend met de kosteneffectiviteit. [...]

Omgekeerd is het, met name, niet toegelaten om van de inschrijvers te vereisen dat zij hun vergoeding voor zowel de monopolietaken als de residuaire diensten in één enkele forfaitaire prijs opnemen, die door hen vooraf dient te worden berekend aan de hand van algemeen bepaalde "types" van dossiers, aangezien dat inhoudt dat de monopolietaken van gerechtsdeurwaarders worden betrokken in de toepassing van het prijscriterium. [...]

27. Het gunningscriterium prijs wordt in het bestek als volgt omschreven^[...]:
'De inschrijver geeft in zijn offerte een overzicht van de residuaire bevoegdheden en het tarief dat zal aangerekend worden voor o.a. kosten voor expeditie, betekening-bevel, opzoeken van inlichtingen, aanmaningen, proces-verbaal van aanplakking ... (niet-limitatieve lijst). (...).'

Artikel III.3 'Werkwijze' van het bestek bevat een gelijkaardige passage, waarin wordt verwezen naar "niet-limitatieve lijst, zie Bijlage C: Inventaris.^[...]

Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat uit het geheel van het bestek blijkt dat de in bijlage C opgenomen inventaris moest worden ingevuld en dat op basis daarvan het gunningscriterium prijs zou worden beoordeeld. [...]

De verzoekende partij kan dus niet worden gevolgd voor zover zij aanvoert dat uit de omschrijving van het gunningscriterium prijs volgt dat elke

inschrijver, mede gelet op het niet-limitatieve karakter van de opsomming in die passage, zelf een inventaris moest opstellen met een overzicht van residuaire bevoegdheden en de bijhorende tarieven. De vermelding ‘niet-limitatieve lijst’ kan worden geacht te slaan op de opsomming in de aangehaalde passage, maar niet op de inventaris in bijlage C. In elk geval blijkt uit de ingediende offertes dat alle inschrijvers die inventaris hebben ingevuld en geen bijkomend overzicht van residuaire bevoegdheden en bijhorende tarieven hebben opgesteld. [...]

28. De inventaris in bijlage C bij het bestek, alsook de zo-even geciteerde omschrijving van het gunningscriterium prijs, bevatten taken die behoren tot de monopoliebevoegdheden van de gerechtsdeurwaarders. [...]

Post 1 van de inventaris betreft in algemene termen de ‘vastgelegde prijs volgens KB’. De posten 3 en 6 tot en met 11 corresponderen eveneens met monopoliebevoegdheden. [...]

De in die posten vervatte bevoegdheden mochten niet aan prijsconcurrentie worden onderworpen en dus niet worden betrokken in het gunningscriterium prijs.

29. De bewering van de verwerende partij dat zij op die manier de bevestiging verkreeg dat alle inschrijvers conform het koninklijk besluit van 30 november 1976 zouden handelen en dat zij zo de regelmatigheid van de offertes kon controleren, kan niet worden bijgetreden.

De monopoliebevoegdheden zijn immers opgenomen in de inventaris, waarvan de verwerende partij zelf heeft aangegeven dat die als basis zou dienen voor de beoordeling van het gunningscriterium prijs. [...] Op zijn minst leidt de vermelding van de monopoliebevoegdheden in de inventaris tot onduidelijkheid over dat criterium in hoofde van de inschrijvers.

Daarnaast blijkt uit de ingediende offertes, die als vertrouwelijke stukken zijn neergelegd maar waarop de Raad van State bij het onderzoek van de zaak niettemin acht kan slaan, dat voor verschillende posten die betrekking hebben op monopoliebevoegdheden verschillende prijzen werden opgegeven. [...]

Voor de posten 3, 7, 8, 9 en 11 gaven de drie inschrijvers elk een andere prijs op. [...] Voor de posten 6 en 10 gaf één van de drie inschrijvers een andere prijs op.

Uit het administratief dossier blijkt niet dat de verwerende partij die prijzen in het regelmatigheidsonderzoek heeft betrokken.

30. Wat de beoordeling van het gunningscriterium prijs betreft, wordt in het verslag van nazicht aan elke inschrijver de maximumscore toegekend op basis van de volgende motivering [...]:

‘- in minnelijke fase: 0€

- in gerechtelijke fase is tarificatie wettelijk vastgelegd in KB 30/11/1976’.

De begrippen “minnelijke fase” en “gerechtelijke fase” komen niet voor in het bestek.

Het ‘zorgen voor de minnelijke inning van schuldvorderingen’ behoort overeenkomstig artikel 519, § 2, 5°, Ger.W. tot de residuaire bevoegdheden van de gerechtsdeurwaarders. Artikel 2, § 1, 1°, van de op het ogenblik van de totstandkoming van de bestreden beslissing van toepassing zijnde wet van 20 december 2002 ‘betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument’ definieerde de minnelijke invordering van schulden als

‘iedere handeling of praktijk die tot doel heeft de schuldenaar ertoe aan te zetten een onbetaalde schuld te betalen, buiten iedere invordering op grond van een uitvoerbare titel om’.^[...] Hoewel volgens de verzoekende partij de verschillende inschrijvers in hun emails aan de verwerende partij een uiteenlopende invulling geven aan het begrip minnelijke fase^[...], zijn de partijen het er over eens dat de minnelijke fase en de gerechtelijke fase elkaar[s] tegenhangers zijn, dat de minnelijke fase tot de residuaire bevoegdheden van de gerechtsdeurwaarders behoort en dat in de gerechtelijke fase de tarieven vastgesteld in het koninklijk besluit van 30 november 1976 toepassing vinden.^[...] Waar de verzoekende partij stelt dat post 4 ‘kostprijs aangetekende zending’ en post 5 ‘kostprijs gewone zending’ geen betrekking hebben op monopolietaken, maar evenmin residuaire bevoegdheden van de gerechtsdeurwaarders betreffen, lijken die posten vooral, zo niet uitsluitend, relevant zijn in het kader van de minnelijke fase. Wat de gerechtelijke fase betreft is reeds vastgesteld dat de taken die tot de monopoliebevoegdheden van de gerechtsdeurwaarders behoren niet aan prijsconcurrentie mogen worden onderworpen en dat zij van meet af aan geen deel hadden mogen uitmaken van de inventaris. Wat de minnelijke fase betreft moet het volgende worden opgemerkt.

32. De vermelding ‘in minnelijke fase: 0€’ in het verslag van nazicht is volgens de verwerende partij het gevolg van het feit dat alle inschrijvers op haar vraag om ‘een duidelijk zicht [te] geven op wat gefactureerd zou worden in de minnelijke fase’^[...] antwoordden dat prestaties in het kader van de minnelijke fase kosteloos zijn.^[...]

Haar argumentatie komt er bijgevolg op neer dat uit de verklaring van de verschillende inschrijvers dat zij in de minnelijke fase geen kosten zouden aanrekenen, volgde dat de prijzen opgegeven voor de posten die niet worden gedekt door het koninklijk besluit van 30 november 1976 allemaal naar nul moesten worden herleid.^[...] Naast de reeds vermelde posten 4 en 5 geldt dat dan ook voor post 2 ‘kostprijs eerste doorlichting dossiergegevens m.b.t. solvabiliteit debiteur’ en post 12 ‘kostprijs overige kosten’.

De verwerende partij heeft bij de beoordeling van het criterium prijs dus geen rekening gehouden met de door de inschrijvers in de inventaris opgegeven prijzen voor de posten 2, 4, 5 en 12. Te meer omdat de emails van de inschrijvers over de verduidelijkingen omtrent de minnelijke fase bezwaarlijk kunnen worden beschouwd als een uitdrukkelijke wijziging van de prijzen die zij in de inventaris hadden opgegeven voor specifieke posten, is de verwerende partij daarmee afgeweken van de invulling en de beoordelingswijze die in het bestek werden bepaald voor het gunningscriterium prijs.

33. De verzoekende partij bekritiseert verder de onduidelijkheid over het prijscriterium omdat die het uitwerken van een gedetailleerde en correcte werkwijze voor de verdere vergelijking van het plan van aanpak verhindert. Er moet in elk geval worden aangenomen dat de prijs die in een offerte wordt aangeboden niet los kan worden gezien van de overige elementen van de offerte.^[...] Overigens brengt de verwerende partij in haar memorie van wederantwoord een van de posten van de inventaris zelf in verband met het uitwerken door de inschrijvers van hun plan van aanpak.^[...] Het bestek

voorziet in dit geval dat 40 van de 100 punten kunnen worden toegekend voor het gunningscriterium ‘algemene aanpak en methodologie van de opdracht’. Met het oog op de beoordeling van dat criterium beschrijft de deurwaarder ‘in zijn offerte de wijze waarop hij te werk gaat om de opdracht tot een goed einde te brengen en de tijdsperiode waarbinnen hij doorgegeven dossiers zal trachten af te handelen’. Daarnaast kunnen 10 punten worden toegekend voor het criterium ‘service’.^[...]

De zo-even geschetste onduidelijkheden over de onderdelen van de inventaris en van de wijze waarop de verwerende partij daar bij de beoordeling van de offertes vervolgens van is afgeweken, maakten het voor de inschrijvers niet mogelijk om bij het opstellen van hun offerte de verhouding tussen het gunningscriterium prijs en de overige gunningscriteria ten volle in te schatten.

34. Uit het voorgaande blijkt dat de verwerende partij in het bestek, en meer bepaald de in bijlage C voorziene inventaris, heeft bepaald dat de kostprijs van onder meer monopolietaken in aanmerking zouden worden genomen bij de beoordeling van het gunningscriterium prijs, hoewel die taken principieel niet aan prijsconcurrentie mogen worden onderworpen door een aanbestedende overheid.

Daarnaast bevatte de inventaris ook elementen die behoren tot de residuaire bevoegdheden van de gerechtsdeurwaarders, al werd het onderscheid tussen beide categorieën niet helder gemaakt.

Bij de beoordeling van de offertes werd het onderscheid gemaakt tussen de minnelijke fase en de gerechtelijke fase. Dat onderscheid kwam niet, of minstens niet uitdrukkelijk, in het bestek voor.

Bij de beoordeling is geen rekening gehouden met de door de inschrijvers ingevulde inventarissen voor wat de posten betreft die geen betrekking hebben op de monopoliebevoegdheden van de gerechtsdeurwaarders. Die beoordelingswijze kon door de inschrijvers niet worden voorzien bij het opstellen van hun offerte en staat op gespannen voet met het bestek, met name wat de omschrijving van het gunningscriterium prijs en de in te vullen inventaris betreft.

Zelfs als zou worden aangenomen dat die handelswijze kon worden ingepast in de in het bestek omschreven werkwijze, is zij elk geval niet verenigbaar met de door de verzoekende partij aangevoerde beginselen van gelijkheid en transparantie, die veronderstellen dat de gunningsprocedure op transparante wijze wordt gevoerd.^[...] De onduidelijkheden met betrekking tot het gunningscriterium prijs lieten immers niet toe dat degenen die voor de gunning van de opdracht in aanmerking wilden komen van tevoren wisten wat zij daarvoor moesten doen of laten en dus met alle door de aanbestedende overheid cruciaal geachte gegevens rekening konden houden bij het opstellen van hun offertes.

35. Daarnaast blijkt niet uit het verslag van nazicht, de gunningsbeslissing of enig ander stuk van het administratief dossier, hoe is omgegaan met de tijdens het onderzoek vastgesteld verschillen in de prijzen in de inventaris van de verschillende inschrijvers voor wat de posten betreft waarvan de verwerende partij zelf argumenteert dat zij betrekking hebben op monopoliebevoegdheden.^[...]

36. Anders dan de verwerende partij aanvoert kan aan de verzoekende partij niet het belang bij deze grieven worden ontzegd omdat het in aanmerking nemen van de tarieven uit het koninklijk besluit van 30 november 1976 voor de monopolietaken geen impact zou hebben gehad op de rangschikking en dus het gunningsresultaat.^[...]

De kritiek van de verzoekende partij in dit middel is in essentie dat het bestek fundamentele onwettigheden bevat. ^[...] Het gegrond bevinden ervan brengt de wettigheid van de gevolgde procedure als dusdanig in het gedrang. Bovendien valt niet uit te sluiten dat de verzoekende partij haar offerte anders had opgesteld als het prijscriterium in het bestek op een andere wijze was beschreven, hetgeen op zijn beurt tot een voor haar gunstigere beoordeling voor de overige gunningscriteria had kunnen leiden.^[...]

Daarnaast is gebleken dat de beoordeling van de offertes voor wat de prijzen betreft behept is met andere onregelmatigheden en kan er niet worden vooruitgelopen op een nieuwe beoordeling ter zake.

37. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

Het is niet noodzakelijk de overige door de verzoekende partij aangevoerde elementen te onderzoeken.”

18. De Raad van State stelt vast dat, blijkens de door de inschrijvers bij de offertes gevoegde inventarissen, die als vertrouwelijke stukken werden neergelegd, en waarvan de Raad van State kennis heeft kunnen nemen, de inschrijvers voor meerdere posten die betrekking hebben op monopolie-bevoegdheden verschillende prijzen hebben opgegeven, en voor meerdere posten die verband houden met residuaire bevoegdheden wel degelijk prijzen of kosten hebben aangerekend.

In zoverre de verwerende partij in haar laatste memorie in repliek op het auditorsverslag stelt dat zij de inschrijvers bijkomend heeft bevraagd omtrent de prijzen, gaat zij eraan voorbij dat deze bevraging enkel betrekking had op de kosten die verband houden met de minnelijke fase. Anders dan de verwerende partij het ziet, kunnen de door de inschrijvers bij e-mailberichten van 17 mei 2023 verstrekte antwoorden over een verzoek tot verduidelijking omtrent de minnelijke fase ook niet zonder meer worden gelijkgesteld met een uitdrukkelijke wijziging van de door deze inschrijvers opgegeven prijzen voor specifieke posten in de bij hun offerte gevoegde inventaris.

In de mate dat de verwerende partij voorts doet gelden dat de antwoorden van de inschrijvers duidelijk waren en dat er om die reden van een gebrek aan transparantie geen sprake is, stelt de Raad van State vast dat deze argumentatie geen antwoord biedt op de essentiële grief die betrekking heeft op een gebrek aan transparantie van het bestek. Dat het duidelijk is hoe de verwerende partij is omgegaan met de prijzen vermeld in de inventarissen van de offertes, toont bovendien niet aan dat zij daarbij gehandeld heeft in overeenstemming met de invulling en de beoordelingswijze die in het bestek werden bepaald voor het gunningscriterium prijs.

In zoverre de verwerende partij nog doet nog gelden dat, zelfs indien er sprake zou zijn van een wijziging van de offertes naar aanleiding van de verstrekte verduidelijkingen, niet valt in te zien hoe dit in strijd zou zijn met enige rechtsregel omdat alle inschrijvers op dezelfde wijze werden bevraagd, valt op te merken dat het antwoord van de inschrijvers in elk geval niet van aard is om de onwettigheid van het bestek in de zin dat monopoliebevoegdheden van gerechtsdeurwaarders aan prijsconcurrentie worden onderworpen, te verhelpen, noch de hiermee gepaard gaande onduidelijkheid van het prijscriterium en gebrek aan transparantie van het bestek.

In de mate dat de verwerende partij er nog op wijst dat zij gebruik heeft gemaakt van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking die gekenmerkt zou worden door een grote flexibiliteit, brengt de Raad van State in herinnering dat naar luid van 89, § 1, tweede lid, van de wet van 17 juni 2016 het gebruik van deze plaatsingsprocedure niet wegneemt dat in ieder geval de principes van transparantie en gelijkheid van behandeling van de ondernemers dient te worden geëerbiedigd.

19. De Raad van State ziet dan ook geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, na eigen onderzoek, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het eerste middel in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lennik van 3 juli 2023 om de opdracht ‘debiteurenbeheer openstaande vorderingen via deurwaarder (bestek 2023/004)’ te gunnen aan J.V. – M.B.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig september tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Patricia De Somere,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques