

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 265.362 van 12 januari 2026
in de zaak A. 246.776/XIV-40.005**

In zake: de NV I.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Benito Boone
kantoor houdend te 2930 Brasschaat
Klaverheide 8
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de STAD IEPER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steven Van Garsse en Matthias Van der Donckt
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Prins Boudewijnlaan 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 17 december 2025, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “de gemotiveerde gunningsbeslissing van 2 december 2025 van de verwerende partij om in het kader van de opdracht schoonmaak van de gebouwen van de verschillende stadsdiensten en lokale politie 2026-2031 het perceel 4 (cultuurcentrum Perron), het perceel 5 (Site Neerstad) en het perceel 6 (AGB Vauban – sportinfrastructuur) aan [de nv K.] te gunnen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 17 november 2025 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 januari 2026 om 10.00 uur.

Staatsraad Inge Vos heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Benito Boone, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaten Matthias Van der Donckt en Koen De Metsenaere, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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 “Schoonmaak van de gebouwen van de verschillende stadsdiensten en lokale politie, 2026-2031”.

De opdracht is opgesplitst in 7 percelen. Enkel de percelen 4 “Cultuurcentrum Perron”, 5 “Site Neerstad” en 6 “AGB Vauban – sportinfrastructuur” zijn thans in het geding.

Als plaatsingsprocedure wordt gekozen voor een openbare procedure.

De opdracht wordt nationaal en Europees bekendgemaakt.

3.2. Het bestek dat op de opdracht van toepassing is, bepaalt dat de opdracht zal worden gegund aan de inschrijver die de economisch meest voordelige offerte, vanuit het oogpunt van de aanbestedende overheid, heeft ingediend op basis van de volgende gunningscriteria en het gewicht dat eraan wordt toegekend:

Nr.	Beschrijving	Gewicht
1	Prijs	70
	<i>Punten worden toegekend volgens de regel van drie.</i>	
2	Service - organisatie	15
	<i>Teneinde de beoordeling van dit criterium toe te laten voegt de inschrijver bij zijn offerte volgende documenten :</i> <i>- beschrijving van de werkorganisatie (inclusief voorbeelden van dagelijkse en periodieke werkplanning)</i> <i>- organigram van het bedrijf, waaruit blijkt op welke manier het onderhoudspersoneel wordt geleid en de kwaliteit wordt gewaarborgd</i> <i>- vermelding van het aantal onderhoudspersoneel dat wordt ingezet om alle taken te kunnen uitvoeren</i>	
3	Milieuvriendelijkheid : Aangewende werkmethodes en gebruikte producten	15
	<i>Opgave (in uitgebreide nota) van aangewende behandeling en gebruikte producten en materieel per onderhoudstype (interieur, vloer, sanitair)</i>	
Totaal gewicht gunningscriteria:		100

Het technische gedeelte van het bestek bepaalt per perceel welke ruimtes tegen welke frequentie moeten worden schoongemaakt en de wijze waarop.

De opdracht wordt beschouwd als een opdracht tegen prijslijst. Als bijlage bij het bestek is voor elk perceel een inventaris gevoegd waarin de inschrijvers gevraagd wordt om een eenheidsprijs per ruimte op te geven, in beginsel uit te drukken per maand en in enkele gevallen “per beurt” of “per week”.

3.3. Voor de percelen 4, 5 en 6 dienen telkens vier inschrijvers een offerte in, met name de verzoekende partij, de nv K., de nv J. en de nv L.

3.4. Op 3 november 2025 vraagt de verwerende partij de nv K. om een prijsverantwoording voor de percelen 4, 5 en 6.

Op 7 november 2025 bezorgt de nv K. haar prijsverantwoording aan de verwerende partij.

3.5. Op 19 november 2025 wordt een verslag van nazicht van de offertes opgesteld.

Daarin worden alle inschrijvers geselecteerd.

Wat het prijs-of kostenonderzoek betreft wordt voor de betrokken percelen het volgende opgemerkt:

“Alle ingediende offertes werden onderworpen aan een prijs-of kostenonderzoek overeenkomstig het artikel 35 van het KB van 18 april 2017”

Onder een hoofding ‘Nazicht abnormale eenheidsprijzen en totale offerteprijzen’ vermeldt het verslag van nazicht het volgende:

“Perceel 4 (Cultuurcentrum Perron)

BEREKENING ABNORMALE TOTALE OFFERTEPRIJZEN (excl. btw)

De prijs van elke offerte wordt vergeleken met de gemiddelde offerteprijs.

Berekening gemiddelde Offerteprijs op basis van

Laagste Offerteprijs NIET meegerekend

Hoogste Offerteprijs NIET meegerekend

Maximale afwijking : 15,00%

Zowel abnormaal HOGE als abnormaal LAGE prijzen

Dit geeft een GEMIDDELDE van : 100.907,94 EUR

Dit geeft een MINIMUM van 85.771 EUR

Dit geeft een MAXIMUM van : 116.044,13 EUR

Volgende abnormale totale offerteprijzen werden vastgesteld ..

- Offerte nr. : 4 van [nv L.]

Totale Offerteprijs excl. btw : 134.762,27 EUR (afwijking : + 33,55%)

Offerte nr. : 3 van [nv K.]

Totale Offerteprijs excl. btw : 78.591,55 EUR (afwijking : - 22,12%)

In uitvoering van art. 35 en 36 van het KB plaatsing werd een prijsonderzoek ingesteld bij de inschrijver met de laagste offerte. De verantwoording is zeer gedetailleerd (de kostprijs is een uurtarief gebaseerd op het ABSU-UGBN-loon) en wordt aanvaard.

Perceel 5 (Site Neerstad)

BEREKENING ABNORMALE TOTALE OFFERTEPRIJZEN (excl. btw)

De prijs van elke offerte wordt vergeleken met de gemiddelde offerteprijs.

Berekening gemiddelde Offerteprijs op basis van

Laagste Offerteprijs NIET meegerekend

Hoogste Offerteprijs NIET meegerekend

Maximale afwijking : 15,00%

Zowel abnormaal HOGE als abnormaal LAGE prijzen

Dit geeft een GEMIDDELDE van : 161.619,52 EUR
Dit geeft een MINIMUM van : 137.376,59 EUR
Dit geeft een MAXIMUM van : 185.862,45 EUR
Volgende abnormale totale offerteprijzen werden vastgesteld .
- Offerte nr. 2 van [nv J.]
Totale Offerteprijs excl. btw.: 189.308,64 EUR (afwijking: + 17,13 %)
-Offerte nr. 3 van [nv K.]
Totale Offerteprijs excl. btw : 118.109,28 EUR (afwijking : - 26,92%)
In uitvoering van art. 35 en 36 van het KB plaatsing werd een prijsonderzoek ingesteld bij de inschrijver met de laagste offerte. De verantwoording is gedetailleerd (de kostprijs is een uurtarief gebaseerd op het ABSU-UGBN-loon) en wordt aanvaard.
Perceel 6 (AGB Vauban – sportinfrastructuur)
BEREKENING ABNORMALE TOTALE OFFERTEPRIJZEN (excl. btw)
De prijs van elke offerte wordt vergeleken met de gemiddelde offerteprijs.
Berekening gemiddelde Offerteprijs op basis van
Laagste Offerteprijs NIET meegerekend
Hoogste Offerteprijs NIET meegerekend
Maximale afwijking: 15,00%
Zowel abnormaal HOGE als abnormaal LAGE prijzen
Dit geeft een GEMIDDELDE van : 211.326,12 EUR
Dit geeft een MINIMUM van . 179.627,20 EUR
Dit geeft een MAXIMUM van 243.025,04 EUR
Volgende abnormale totale offerteprijzen werden vastgesteld:
Offerte nr. 3 van [nv K.]
Totale Offerteprijs excl btw : 163.783,20 EUR (afwijking : - 22,50%)
In uitvoering van art. 35 en 36 van het KB plaatsing werd een prijsonderzoek ingesteld bij de inschrijver met de laagste Offerte. De verantwoording is gedetailleerd (de kostprijs is een uurtarief gebaseerd op het ABSU-UGBN-loon) en wordt aanvaard.”

Uit het besluit van het regelmatigheidsonderzoek van de offertes in het verslag van nazicht blijkt dat voor de betrokken percelen de offertes van alle inschrijvers regelmatig worden bevonden.

Na toetsing aan de gunningscriteria behaalt de nv K. voor de voormelde drie percelen telkens de hoogste score. Voorgesteld wordt om de percelen 4, 5 en 6 van de opdracht te gunnen aan de nv K.

De verzoekende partij wordt voor de percelen 4 en 5 als tweede gerangschikt en voor perceel 6 als derde, na de nv. K en de nv J.

3.6. Op 1 december 2025 beslist het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij om het verslag van nazicht goed te keuren en om de percelen 4, 5 en 6 van de opdracht te gunnen aan de nv K.

Dit is de bestreden beslissing.

In de gunningsbeslissing wordt ook de voormelde motivering uit het verslag van nazicht, waarbij onder meer voor de betrokken percelen gesteld wordt dat “in uitvoering van art. 35 en 36 van het KB plaatsing [...] een prijsonderzoek [werd] ingesteld bij de inschrijver met de laagste Offerte” en dat “de verantwoording [...] gedetailleerd [is] (de kostprijs is een uurtarief gebaseerd op het ABSU-UGBN-loon) en wordt aanvaard”, nogmaals hernomen.

3.7. Op 2 december 2025 wordt de verzoekende partij ervan in kennis gesteld dat de percelen 4, 5 en 6 zijn gegund aan de nv K.

IV. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

4. Beide partijen vragen om de vertrouwelijke behandeling van een aantal door hen neergelegde stukken die zij in de inventaris als vertrouwelijk aanduiden en waarbij zij de redenen opgeven waarom zij om die vertrouwelijke behandeling vragen.

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

V. Ontvankelijkheid van de vordering

5. De verwerende partij werpt in de nota een exceptie van niet-ontvankelijkheid van de vordering op, genomen uit een gebrek aan belang, in de mate dat de vordering gericht is tegen de gunningsbeslissing met betrekking tot perceel 6 van de opdracht. Zij wijst erop dat de offerte van de verzoekende partij voor dit perceel slechts als derde werd gerangschikt.

6. De verwerende partij gaat in haar exceptie voorbij aan het derde onderdeel van het enig middel waarin ook het prijsonderzoek ten aanzien van de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver voor perceel 6 in vraag wordt gesteld.

De beoordeling van de exceptie hangt samen met de beoordeling van het middel.

VI. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

7. Krachtens artikel 17, §§ 1, 5 en 6, 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’ (hierna: wet van 17 juni 2013), moet enkel worden onderzocht of in de voorliggende vordering tot schorsing die is ingesteld volgens de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, een ernstig middel waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling of een klaarblijkelijke onwettigheid wordt aangevoerd.

VII. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoekende partij voert in een enig middel de schending aan van de artikelen 81 en 84 van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ (hierna: wet van 17 juni 2016), de artikelen 35 en 36 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 ‘plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren’ (hierna: koninklijk besluit van 18 april 2017), de zorgvuldigheidsplicht, de formele- en materiële motiveringsplicht, artikel 5, 9°, van de wet van 17 juni 2013 en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991),

“(d)oordat, voor wat het vierde, vijfde perceel en zesde perceel betreft, het prijsonderzoek m.b.t. de offerte van de gekozen inschrijver niet zorgvuldig en conform de bovengenoemde wettelijke verplichtingen is gevoerd, en alleszins zowel de vereiste formele motieven als deugdelijke materiële motieven ontbreken om tot de normale prijs van de offerte van de gekozen inschrijver te besluiten en de offerte van de gekozen inschrijver als economisch meest regelmatige offerte te beschouwen; doordat, wat het zesde perceel betreft, het prijsonderzoek m.b.t. de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver niet zorgvuldig en conform de bovengenoemde wettelijke verplichtingen is gevoerd, en alleszins zowel de vereiste formele motieven als deugdelijke materiële motieven ontbreken om tot de normale prijs van de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver te besluiten”.

Zij vat het middel in haar verzoekschrift samen als volgt:

“De schoonmaaksector behoort tot de fraudegevoelige sectoren. De problematiek van de abnormale prijzen in de schoonmaaksector komt regelmatig terug in de rechtspraak van de Raad van State. De Algemene Belgische Schoonmaakunie (ABSU) waarschuwt in een handleiding voor die problematiek, en zij wijst op een aantal prijsposten die door de aanbesteder moeten worden nagegaan, maar zij heeft, in tegenstelling tot wat in het gunningsverslag wordt voorgehouden, helemaal geen ‘uurloon’ bepaald, en geeft ook uitdrukkelijk aan dat zij geen adviezen geeft over abnormale prijzen. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt bijgevolg dat uw Raad loutere verwijzingen naar de ‘tabel van de lonen met lasten’ van de ABSU niet aanneemt als afdoende motivering om een al dan niet normale prijs vast te stellen. De Raad van State is daarentegen van oordeel dat de prijsbepaling inzake schoonmaakopdrachten zodanig complex is dat de aanbesteder in het kader van het prijsonderzoek per ingezette categorie werknemers over concrete gegevens moet beschikken om de structuur van de voorgestelde prijs te begrijpen, en dat die gegevens in het administratieve dossier moeten worden opgenomen.

Voor wat betreft de percelen 4, 5 en 6 wordt in het gunningsverslag ingevolge de resultaten van het bijzonder prijsonderzoek bij de gekozen inschrijver [nv K.] slechts het volgende vermeld: ‘De verantwoording is (zeer) gedetailleerd (de kostprijs is een uurtarief gebaseerd op het ABSU-UGBN-loon) en wordt aanvaard.’ Dergelijke uiterst summiere en voor elk perceel stereotiep terugkerende stijlformule in het meegedeelde gunningsverslag volstaat manifest niet in het kader van de formele motiveringsplicht van artikel 36 KB Plaatsing van 18 april 2017.

Bovendien voldoet de verwijzing naar het zogenaamde ‘ABSU-UGBN-loon’ manifest niet als deugdelijke materiële motivering. Er bestaat geen zogenaamd ‘ABSU-loon’. Het door [de gekozen inschrijver] opgegeven uurtarief had zorgvuldig moeten worden onderzocht met inachtneming van de verschillende door [de gekozen inschrijver] ingezette categorieën werknemers, waarbij het uurtarief in zijn onderdelen had moeten worden onderzocht. Met name moest zijn nagegaan of voor elke categorie ingezette

werknemers de minimumlonen en andere sociale verplichtingen worden nageleefd. Bovendien is het mogelijk dat de abnormaliteit van de opgegeven totaalprijzen niet te wijten is aan het toegepaste uurtarief, maar aan het aantal ingeschatte werkuren. Uit het gunningsverslag blijkt echter dat verwerende partij alleen rekening heeft gehouden met het uurtarief, maar niet met het aantal door [de gekozen inschrijver] ingeschatte werkuren.

Voor wat betreft de offerte van de tweede gerangschikte [inschrijver] voor het perceel 6, blijkt uit het gunningsverslag niet dat er een daadwerkelijk algemeen prijsonderzoek is geweest op diens offerte. Het verslag beperkt zich immers tot de loutere stijlclausule dat alle offertes zijn onderworpen aan het algemeen prijsonderzoek van artikel 35 KB Plaatsing. Dat gebrek aan daadwerkelijk onderzoek en formele motivering klemt des te meer omdat de prijs van de offerte van [de nv J.] ver onder het offertebedrag van de vorige gunning lag, terwijl het toch om dezelfde ruimten gaat en er intussen een indexering van 24,57% op de personeelskosten heeft plaatsgevonden, en die personeelskosten het grootste deel van de prijs uitmaken. Bovendien ligt de offerte van [de nv J.] ook nog eens 13% onder het geraamde bedrag. Verzoekende partij is dan ook van oordeel dat verwerende partij artikel 36 van het KB Plaatsing had moeten toepassen. Minstens had verwerende partij een zorgvuldig onderzoek naar de prijs van [de nv J.] moeten voeren, hetgeen echter helemaal niet blijkt uit de loutere stijlformule in het gunningsverslag. Aldus is voor de drie betrokken percelen, en met name betreffende het prijsonderzoek naar de offertes van [de nv K.] en [de nv J], manifest niet aan de formele motiveringsplicht voldaan, hetgeen reeds moet leiden tot de schorsing van de gunningsbeslissing. Bovendien besluit verzoekende partij, afgaande op de inhoud van het gunningsverslag, dat noch het algemene prijsonderzoek van artikel 35, noch het bijzondere prijsonderzoek van 36 KB Plaatsing zorgvuldig is gebeurd, en dat het prijsonderzoek niet deugdelijk materieel is gemotiveerd. Bijgevolg heeft verwerende partij de opdracht niet rechtsgeldig kunnen gunnen aan [de nv K.] op basis van artikel 81 van de Overheidsopdrachtenwet voor de drie percelen, en heeft zij ook niet rechtsgeldig [de nv J.] kunnen aanduiden als tweede beste bieder voor perceel 6.”

9. De verwerende partij vat haar verweer inzake het enig middel als volgt samen in de nota met opmerkingen:

“Inzake de onontvankelijkheid van het derde middelonderdeel

Het derde middelonderdeel is onontvankelijk. Zelfs indien Uw Raad zou vaststellen dat door verwerende partij niet werd voldaan aan haar onderzoeksverplichtingen inzake abnormale prijzen dan wel haar motiveringsverplichtingen in verband met de gunning van perceel 6 aan [de nv K.] (quod non), zou dit niet kunnen impliceren dat perceel 6 aan verzoekende partij zou moeten worden gegund. In dat geval zou perceel 6 immers worden gegund aan de tweede gerangschikte partij.

Inzake de ongegrondheid van de door verzoekende partij beweerde schendingen (middelonderdeel 1, 2 en 3)

De aanbestedende overheid heeft het wettelijk vereiste prijsonderzoek correct uitgevoerd door schijnbaar abnormale prijzen te identificeren en een prijsverantwoording op te vragen, conform de regels inzake onderzoek naar abnormaal lage prijzen. De ingediende verantwoording was voldoende gedetailleerd en becijferd met uren per m², loonkosten, sociale lasten, overhead, materiaal en winstmarge. De opgegeven lonen en sociale lasten stemmen overeen met de normen van het bevoegde paritair comité (PC121), waarbij de verwijzing naar de ABSU-tabellen een sectorgebruikelijke weergave is van diezelfde minimumlonen, zodat geen schending van sociale of arbeidsrechtelijke verplichtingen kan worden vastgesteld. De beoordeling van de opgegeven uren en productiviteit per type ruimte valt binnen de discretionaire beoordelingsvrijheid van de aanbestedende overheid, en er zijn geen aanwijzingen dat dit oordeel kennelijk onredelijk zou zijn. Dat de offerteprijs bovendien dicht bij de raming ligt en positieve referentieverificaties opleverde, bevestigt bijkomend het niet-abnormale karakter van de prijs. Daarnaast voldoet de gunningsbeslissing aan de formele en materiële motiveringsplicht, aangezien uit het dossier blijkt dat het prijsonderzoek is gevoerd en de gedetailleerde verantwoording gemotiveerd werd aanvaard, in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is ook zo veruitwendigd in de motieven van de bestreden beslissing die aan inschrijvers, o.a. de verzoekende partij, werd bezorgd. In de mate dat verzoekende partij stelt geen genoeg te nemen met deze motivering, hengelt verzoekende partij naar de motieven van de motieven en verwacht zij kennelijk dat verwerende partij het zakengeheim van [de nv K.] zou schenden.

Specifiek en aanvullend inzake de ongegrondheid van middelonderdeel

Er bestond in hoofde van verwerende partij geen enkele verplichting om de offerte van de tweede gerangschikte partij te weren wegens een vastgestelde onregelmatigheid inzake het aanbieden van een prijs met abnormaal karakter. Verwerende partij is aldus al haar verplichtingen inzake het onderzoek naar de tweede gerangschikte partij nagekomen.”

Beoordeling

Ontvankelijkheid van het derde onderdeel van het enig middel

10. In de nota met opmerkingen werpt de verwerende partij een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het derde onderdeel van het middel op, genomen uit een gebrek aan belang. Zij doet gelden dat, zelfs indien de Raad van State zou vaststellen dat door de verwerende partij niet werd voldaan aan haar onderzoeksverplichtingen inzake abnormale prijzen dan wel haar motiveringsverplichtingen in verband met de gunning van perceel 6 aan de nv K. dit niet tot gevolg kan hebben dat perceel 6 aan de verzoekende partij zou moeten

worden gegund aangezien haar offerte voor dit perceel slechts als derde werd gerangschikt.

11. Vastgesteld wordt dat de in het derde onderdeel van het middel ingeroepen grieven met betrekking tot de gunning van perceel 6 van de opdracht niet alleen betrekking blijken te hebben op het prijsonderzoek en de regelmatigheid van de offerte van de gekozen inschrijver, maar ook van de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver. Indien het middel ernstig bevonden wordt, kan dit ertoe leiden dat de offerte van zowel de eerste als de tweede gerangschikte inschrijver voor perceel 6 aan een nieuw prijsonderzoek worden onderworpen. De verzoekende partij lijkt aldus wel degelijk belang te hebben bij het derde onderdeel van het middel.

De exceptie wordt verworpen.

Ernst van het middel

Wat de aanvaarding van de prijsverantwoording van de gekozen inschrijver voor de percelen 4, 5 en 6 van de opdracht betreft

12. In het enig middel, dat opgesplitst wordt in drie onderdelen in functie van de betrokken percelen, doet de verzoekende partij in de eerste plaats gelden dat er wat het vierde, vijfde en zesde perceel van de opdracht betreft, geen sprake is van een zorgvuldig prijsonderzoek in overeenstemming met de in het middel aangehaalde bepalingen en dat alleszins zowel de vereiste formele motieven als deugdelijke materiële motieven ontbreken om tot de normale prijs van de offerte van de gekozen inschrijver te besluiten en de offerte van de gekozen inschrijver als economisch meest regelmatige offerte te beschouwen.

13. Artikel 84 van de wet van 17 juni 2016 luidt:

“De aanbestedende overheid voert een prijzen- of kostenonderzoek uit op de ingediende offertes, overeenkomstig de door de Koning te bepalen nadere regels. De Koning kan in uitzonderingen voorzien op het prijzen of kostenonderzoek voor de door Hem te bepalen opdrachten.

Op haar verzoek verstrekken de inschrijvers tijdens de plaatsingsprocedure alle nodige inlichtingen om dit onderzoek mogelijk te maken.”

Artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 luidt:

“De aanbestedende overheid onderwerpt de ingediende offertes aan een prijs- of kostenonderzoek. Daartoe kan de aanbestedende overheid, overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de wet, de inschrijvers verzoeken alle nodige inlichtingen te verstrekken.”

Door de partijen wordt niet betwist dat de voorliggende opdracht een opdracht voor diensten betreft in een fraudegevoelige sector, geplaatst bij openbare procedure en waarbij de economisch meest voordelige offerte geëvalueerd wordt op basis van de beste-prijskwaliteitsverhouding waarbij het prijscriterium ten minste vijftig procent uitmaakt van het totaal gewicht van de gunningscriteria.

Overeenkomstig artikel 36, § 4, van voormeld koninklijk besluit van 18 april 2017 dient een aanbestedende overheid in een dergelijk geval een prijzenbevraging, conform de paragrafen 2 en 3 van hetzelfde artikel, uit te voeren voor elke offerte waarvan het totale offertebedrag minstens vijftien procent onder het gemiddelde bedrag ligt van de door de inschrijvers ingediende offertes.

Overeenkomstig artikel 36, § 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 beoordeelt de aanbestedende overheid de ontvangen verantwoordingen en:

“1° stelt ofwel vast dat het bedrag van een of meer niet-verwaarloosbare posten een abnormaal karakter vertoont en weert de offerte omwille van de substantiële onregelmatigheid waarmee deze behept is;
2° ofwel, stelt vast dat het totale offertebedrag een abnormaal karakter vertoont en weert de offerte omwille van de substantiële onregelmatigheid waarmee deze behept is;
3° ofwel, motiveert in de gunningsbeslissing dat het totale offertebedrag geen abnormaal karakter vertoont.”

De aanbestedende overheid beschikt bij de toepassing van artikel 36, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit in beginsel over een beoordelingsruimte om de gegeven prijsverantwoording al dan niet te aanvaarden.

De Raad van State mag zich, gesteld voor de toetsing van een dergelijke beoordeling, niet in de plaats stellen van het bestuur en zelf de beoordeling van de prijsverantwoording overdoen. Het komt hem enkel toe om desgevraagd de beoordeling op haar rechtmatigheid te toetsen. Aldus kan hij nagaan of de beoordeling door de overheid berust op voldoende veruitwendigde en in feite en in rechte draagkrachtige motieven, of die motieven na een zorgvuldig onderzoek van het dossier tot stand zijn gekomen, en of de overheid de perken van haar beoordelingsruimte niet te buiten is gegaan.

De betrokken motieven dienen te worden veruitwendigd teneinde een controle mogelijk te maken. Indien de aanbestedende overheid een prijsverantwoording heeft gevraagd, dient zij hierover inhoudelijk standpunt in te nemen alvorens de beslissing te nemen om de gekozen inschrijver de opdracht te gunnen. Op grond van de formele motiveringsverplichting moeten in de gunningsbeslissing afdoende redenen worden opgegeven waarom een gekozen offerte na prijsonderzoek regelmatig wordt bevonden.

14. De partijen betwisten niet dat voormeld artikel 36, § 4, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 van toepassing is, noch dat de verwerende partij, in toepassing van de voormelde bepaling, de gekozen inschrijver om de nodige schriftelijke verantwoording over de samenstelling van de abnormaal geachte totaalprijs voor de percelen 4, 5 en 6 van de opdracht heeft verzocht aangezien de offerte van de gekozen inschrijver voor deze percelen meer dan 15 %, namelijk respectievelijk 22,12 %, 26,92 % en 22,50 %, onder het gemiddelde bedrag ligt.

De verzoekende partij betwist wel het gevolg dat door de verwerende partij werd gegeven aan de voormelde verplichte bevraging.

15. Uit het verslag van nazicht en de gunningsbeslissing blijkt dat de verwerende partij de door de gekozen inschrijver verstrekte prijsverantwoording heeft aanvaard en dit telkens op grond van de volgende motivering: “De verantwoording is (zeer) gedetailleerd (de kostprijs is een uurtarief gebaseerd op het ABSU-UGBN-loon) en wordt aanvaard.”

Deze uitgedrukte motivering verschaft op het eerste gezicht aan de verzoekende partij geen voldoende duidelijkheid over de motieven waarom de verwerende partij de verstrekte prijsverantwoording heeft aanvaard.

Het lijkt immers veeleer te gaan om een stijlformule waarbij de motivering om de prijsverantwoordingen te aanvaarden voor alle in het geding zijnde percelen identiek is. Ook de motivering om de prijsverantwoordingen te aanvaarden die door andere inschrijvers met betrekking tot andere percelen werden verstrekt, is telkens identiek. Zij beperkt zich tot het vermelden dat de verstrekte prijsverantwoording “(zeer) gedetailleerd” is en dat “de kostprijs [...] een uurtarief [is] gebaseerd op het ABSU-UGBN-loon om daaruit te concluderen dat de prijsverantwoording wordt aanvaard.

16. De motieven die de verwerende partij bijkomend in haar nota aanvoert, kunnen dit gebrek niet remediëren, op het gevaar af de formele motiveringsplicht volledig uit te hollen. Deze motieven zijn immers niet terug te vinden in enig stuk van het administratief dossier en de verwerende partij toont niet aan dat ze enige rol hebben gespeeld bij het nemen van de bestreden beslissing.

17. De verwerende partij doet in het kader van haar verweer nog gelden dat van haar niet kan worden verwacht dat zij “de motieven van de motieven” uiteenzet in de formele motivering, laat staan dat zij het zakengeheim zou mogen schenden door de zeer gedetailleerde en becijferde opdeling die de gekozen inschrijver in het kader van zijn prijsverantwoording heeft verstrekt openbaar te maken in de gunningsbeslissing.

Artikel 10 van de wet van 17 juni 2013 bepaalt dat, onverminderd artikel 13 van de wet van 17 juni 2016, bepaalde gegevens niet worden meegedeeld indien de openbaarmaking ervan de toepassing van een wet zou belemmeren, in strijd zou zijn met het openbaar belang, nadelig zou zijn voor de rechtmatige commerciële belangen van publieke of private ondernemers of de eerlijke mededinging tussen hen zou kunnen schaden. Zelfs indien te dezen bepaalde gegevens gebruikt in de prijsverantwoording, om de in het voornoemde artikel 10 vermelde redenen, niet zouden mogen worden bekendgemaakt, lijkt dit nog steeds niet uit te sluiten dat toch een meer concrete inhoudelijke beoordeling

wordt opgesteld en medegedeeld die, enerzijds, rekening houdt met het vertrouwelijk karakter van bepaalde gegevens maar, anderzijds, ook met de verplichting uitdrukkelijk en afdoende te motiveren.

18. Op het eerste gezicht lijken de voormelde motieven opgenomen in het verslag van nazicht en de bestreden beslissing ook niet van aard om de schijn van abnormaliteit die over de betrokken prijzen hangt op grond van voormeld wettelijk vermoeden, weg te nemen.

Het enkele gegeven dat een prijsverantwoording “gedetailleerd” is en dat eruit blijkt dat het uurtarief gebaseerd is op het ABSU-UGBN-loon, lijkt hiertoe op het eerste gezicht niet te volstaan.

Op basis van de meegedeelde verantwoordingselementen blijkt op het eerste gezicht immers niet waarom de gekozen inschrijver zich dermate onderscheidt van de andere inschrijvers en over uitzonderlijke omstandigheden beschikt die tot gevolg hebben dat hij, in vergelijking met de andere inschrijvers een aanzienlijk gunstigere prijs kan voorstellen.

Daarbij komt dat in het kader van een opdracht van het type dat hier aan de orde is, de prijsbepaling in belangrijke mate lijkt af te hangen van de personeelskosten en dus van de samenstelling van het personeel, die met name wordt beïnvloed door diverse sociale verplichtingen of door de mogelijkheden die de opdrachtnemers al dan niet hebben om te beschikken over categorieën werknemers waarvan de kosten lager kunnen zijn vanwege de specifieke regelingen waaronder zij vallen. De prijsbepaling lijkt zo complex dat de aanbestedende dienst de vereiste controle alleen kan uitvoeren als hij over concrete gegevens beschikt om de structuur van de voorgestelde prijs te begrijpen.

Te dezen heeft de gekozen inschrijver Excel-bestanden voorgelegd die de prijzen opsplitsen in detail. Hieruit blijkt op het eerste gezicht dat het gehanteerde uurtarief inderdaad terugkoppelt naar het minimumuurloon voor het schoonmaakpersoneel dat per functiecategorie is vastgesteld door het Paritair Comité voor de Schoonmaak (PC 121) en zoals weergegeven in de handleiding van de Algemene Belgische Schoonmaakunie (ABSU). Uit diezelfde

Excel-bestanden blijkt echter ook dat verminderingen van sociale lasten worden opgegeven waarmee de gekozen inschrijver lijkt aan te geven te beschikken over gesubsidieerde contracten, evenwel zonder dat dit op enige wijze in de prijsverantwoording nader wordt toegelicht.

Terecht wijst de verzoekende partij er voorts op dat in de inventaris gevoegd bij het bestek aan de inschrijvers niet gevraagd werd een uurtarief op te geven als eenheidsprijs maar een prijs per ruimte per maand (en uitzonderlijk per beurt of per week). Het uurtarief lijkt bijgevolg slechts een onderdeel van een complex geheel om te komen tot de prijsbepaling. Noch de bestreden beslissing, noch de overige stukken van het administratief dossier doen er op het eerste gezicht evenwel van blijken dat de verwerende partij ook de overige prijscomponenten op hun waarde heeft getoetst.

19. Aldus blijkt op het eerste gezicht niet dat de beoordeling van de verwerende partij om de prijsverantwoording van de gekozen inschrijver te aanvaarden berust op voldoende veruitwendigde en in feite en in rechte draagkrachtige motieven, noch dat zij tot stand is gekomen na een zorgvuldig prijsonderzoek.

Bijgevolg staat op het eerste gezicht niet vast dat de percelen 4, 5 en 6 van de opdracht werden gegund aan de inschrijver die de economisch meest voordelige regelmatige offerte heeft ingediend.

Wat het algemeen prijsonderzoek ten aanzien van de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver voor perceel 6 betreft

20. Specifiek wat het zesde perceel betreft, waarvoor de verzoekende partij als derde inschrijver werd gerangschikt, doet de verzoekende partij in het derde onderdeel van het enig middel bijkomend gelden dat ook het prijsonderzoek met betrekking tot de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver niet zorgvuldig en conform de wettelijke verplichtingen is gevoerd, en alleszins zowel de vereiste formele motieven als deugdelijke materiële motieven ontbreken om tot de normale prijs van de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver te besluiten.

Anders dan de verwerende partij het ziet, lijkt de verzoekende partij aldus niet te beweren dat de offerte van de tweede gerangschikte inschrijver in ieder geval diende te worden geweerd. Wel voert zij aan dat niet blijkt dat de verwerende partij een deugdelijk algemeen prijzenonderzoek heeft gevoerd.

21. Artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 juni 2017 verplicht een aanbestedende overheid om de ingediende offertes te onderwerpen aan een prijs- of kostenonderzoek. Indien uit dit onderzoek blijkt dat er prijzen of kosten worden aangeboden die abnormaal laag of hoog lijken, volgt uit artikel 36, § 1, van dit besluit dat de aanbestedende overheid een bevraging ervan uitvoert. Artikel 36, § 2, vijfde lid, voegt hieraan toe dat de aanbestedende overheid er echter niet toe gehouden is om verantwoordingen te vragen voor prijzen voor verwaarloosbare posten.

Indien een aanbestedende overheid in het kader van het algemeen prijs- en kostenonderzoek met toepassing van artikel 84 van de wet van 17 juni 2016 en artikel 35 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 tot de vaststelling komt dat er geen abnormale prijzen zijn, vereist de formelemotiveringsplicht niet dat dit onderzoek *in extenso* wordt weergegeven in het gunningsverslag of in de bestreden beslissing. De motieven op grond waarvan de aanbestedende overheid alsdan van oordeel is dat de aangeboden prijzen niet abnormaal lijken, kunnen ook uit de stukken van het dossier blijken zodat deze motieven aan de toetsing door de Raad van State kunnen worden onderworpen.

22. In dat verband wordt op het eerste gezicht vastgesteld dat het verslag van nazicht, waarop het bestreden besluit steunt, weliswaar poneert dat alle offertes -waaronder dus ook die van de als tweede gerangschikte inschrijver voor perceel 6- zijn onderworpen aan een algemeen prijzenonderzoek maar dat de motieven op grond waarvan de verwerende partij alsdan van oordeel zou zijn geweest dat, op de gekozen inschrijver na, de aangeboden prijzen niet schijnbaar abnormaal zijn, niet blijken uit de stukken van het dossier.

Het administratief dossier doet er ook niet van blijken dat het algemeen prijzenonderzoek verder zou zijn gegaan dan het wettelijk vermoeden

van abnormaliteit zoals vervat in artikel 36, § 4, van het koninklijk besluit van 14 april 2017.

23. Deze vaststellingen volstaan om te besluiten dat op het eerste gezicht niet blijkt dat de verwerende partij, wat de tweede gerangschikte inschrijver voor perceel 6 betreft, een zorgvuldig algemeen prijsonderzoek heeft gevoerd.

Besluit

24. Het enig middel is in de aangegeven mate ernstig gebleken. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt dan ook ingewilligd.

BESLISSING

De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Ieper van 1 december 2025 om perceel 4 (cultuurcentrum Perron), perceel 5 (Site Neerstad) en perceel 6 (AGB Vauban – sportinfrastructuur) van de opdracht ‘Schoonmaak van de gebouwen van de verschillende stadsdiensten en lokale politie 2026-2031’ aan de NV K. te gunnen.

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

Inge Vos,
bijgestaan door

Joris Casneuf,

De griffier

Joris Casneuf

staatsraad, waarnemend voorzitter,

griffier.

De voorzitter

Inge Vos