RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 266.684 van 13 mei 2026
in de zaak A. 247.926/XIV-40.149

In zake: de NV E.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jens Mosselmans, Stef Feyen, Mathijs Van Haver en Daniel Cortez Cazas
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de stad GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Gitte Laenen en Robin Depoorter
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de SA A.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Ian Arnouts en Elise Myin
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 17 april 2026, strekt tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van "de beslissing van de stad Gent d.d. 2 april 2026 om de opdracht van diensten ('raamovereenkomst voor de collectieve hospitalisatieverzekering') te gunnen aan [de SA A.]".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 20 april 2026 werd, in samenspraak met het aangeduide lid van het auditoraat, de procedurekalender vastgesteld.

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

Met een verzoekschrift van 29 april 2026 heeft de SA A. gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 mei 2026 om 11 uur.

Staatsraad Inge Vos heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Stef Feyen en Mathijs Van Haver, die verschijnen voor de verzoekende partij, advocaat Robin Depoorter, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Ian Arnouts en Elise Myin, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Thomas Maes 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 voor diensten uit met als voorwerp ‘raamovereenkomst voor de collectieve hospitalisatieverzekering’. Zij treedt daarbij bij op als aanbestedende overheid en als aankoopcentrale voor andere entiteiten/aanbestedende overheden.

De opdracht beoogt het sluiten van een raamovereenkomst met één deelnemer.

Als plaatsingsprocedure wordt gekozen voor de mededingingsprocedure met onderhandeling.

De opdracht wordt nationaal en Europees bekendgemaakt.

3.2. Met de selectieleidraad nodigt de aanbestedende overheid geïnteresseerde partijen uit om een aanvraag tot deelneming voor de opdracht in te dienen.

3.3. Drie kandidaten, onder wie de verzoekende partij en de verzoekende partij tot tussenkomst, dienen een aanvraag tot deelneming in.

3.4. Op 16 oktober 2025 beslist het college van burgemeester en schepenen van de verwerende partij om de drie kandidaten te selecteren en uit te nodigen om een offerte in te dienen.

3.5. In het op de opdracht toepasselijke bijzonder bestek wordt het voorwerp ervan als volgt nader omschreven:

> "Met deze raamovereenkomst wenst de Stad Gent een collectieve hospitalisatieverzekering af te sluiten voor verschillende entiteiten van de Groep Gent en AZ Jan Palfijn en AZ Sint-Lucas. Het gaat om circa 9900 medewerkers (hoofdverzekerden), 3000 gepensioneerden en 6500 nevenverzekerden en 1300 nevenverzekerden van gepensioneerden, voor wat betreft de entiteiten die in ieder geval zullen afnemen van de raamovereenkomst (vaste afnemers; zie hierna II.2 Aanbestedende overheid – Aankoopcentrale). De bedoeling van de Stad Gent is om met deze raamovereenkomst:
> 1) aan de personeelsleden (de hoofdverzekerden) van de Stad Gent, OCMW Gent en andere entiteiten van de Groep Gent, AZ Sint Lucas en AZ Jan Palfijn (zie hierna II.2) een hospitalisatieverzekering aan te bieden waarop zij op vrijwillige basis kunnen aansluiten.
> 2) aan de ex-personeelsleden van de entiteiten in punt 1), die op datum van inwerkingtreding van de nieuwe polis gepensioneerd zijn en al aangesloten zijn bij de huidige hospitalisatieverzekering, evenals hun nevenverzekerden (i.e. echtgenoten/levenspartners én kinderen) een hospitalisatieverzekering

aan te bieden op eigen kosten. Zij worden mee overgedragen naar de nieuwe polis, tenzij de verzekerde uitdrukkelijk vraagt om dit niet te doen.
3) aan de hoofdverzekerden die op pensioen worden gesteld na inwerkingtreding van de polis, de mogelijkheid te bieden om op eigen kosten de hospitalisatieverzekering zelf verder te zetten. Ingevolge pensionering worden deze hoofdverzekerden dan nevenverzekerden.
4) Aan de echtgenoten/levenspartners en kinderen (nevenverzekerden) van de hoofdverzekerden, de mogelijkheid te bieden om op eigen kosten tot deze polis toe te treden. Reeds aangesloten nevenverzekerden worden mee overgedragen naar de nieuwe polis, tenzij de verzekerde uitdrukkelijk vraagt om dit niet te doen. Stad Gent treedt op als aanbestedende overheid én aankoopcentrale (zie II.2). Er zijn een hele reeks vaste afnemers maar VZW Amal en VZW REGent kunnen optioneel ook toetreden als deelnemers.
[…]".

De raamovereenkomst heeft een looptijd van 6,5 jaar met ingang van 1 juli 2026.

De maximale waarde van de raamovereenkomst over de totale maximale looptijd van 6,5 jaar bedraagt 55 miljoen euro.

Het bestek vermeldt als gunningscriteria: 'Prijs' (weging 70 punten), 'Kwaliteit van het dienstverleningsvoorstel (weging 15 punten) en 'Meerwaarde van het voorstel inzake bijkomende waarborgen/minwaarde voor bijkomende uitsluitingen (weging 15 punten).

Het tweede gunningscriterium 'Kwaliteit van het dienstverleningsvoorstel' wordt in het bestek als volgt omschreven:

"De dienstverlening moet sowieso beantwoorden aan de minimumvereisten beschreven in IV – Technische bepalingen. Het louter beantwoorden aan deze technische bepalingen levert geen punten op.
Om de kwaliteit van de dienstverlening die de inschrijver aanbiedt te beoordelen, voegt de inschrijver een nota toe van maximum 15 bladzijden (lettertype 10) waarin hij zijn dienstverlening beschrijft minstens met betrekking tot volgende aspecten (niet limitatief):
• Qua dienstverlening ten aanzien van de verzekerden (weging 10 punten):
- aan de hand van een stappenplan, de wijze waarop een schadegeval wordt ingediend en afgehandeld;
- welke termijnen en doorlooptijden hij toepast bij elke stap (welke SLA's zijn er?) en snelheid van terugbetaling van pre- en posthospitalisatiekosten en waarborgen ernstige ziekten in het bijzonder;

- de informatieverstrekking aan de verzekerden inclusief bereikbaarheid/aanspreekbaarheid van (vaste) dossierbeheerders;
- wijze van digitale dienstverlening ten aanzien van verzekerden (webtoepassingen, mail, etc.);
- wijze van analoge dienstverlening ten aanzien van de verzekerden (vb. telefonische bijstand, wekelijkse/tweewekelijkse/maandelijkse zitdag in het stadskantoor).

• Qua dienstverlening ten aanzien van de verzekeringnemers (weging 5 punten):
[…]
Bij de beoordeling van dit kwalitatieve criterium zal de aanbestedende overheid onder meer rekening houden met het gebruiksgemak, de klantvriendelijkheid van het voorstel en de mate waarin het voorstel SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) is.
De presentatie van de offerte (cfr. rubriek II.6 hierna) zal meegenomen worden bij de beoordeling van dit kwalitatieve criterium.
Die twee subcriteria zullen in eerste instantie allebei gequoteerd worden op 10 punten op basis van onderstaande beoordelingsschaal. Vervolgens wordt de score omgerekend naar de juiste weging.
- slecht - van 0/10 tot en met 2/10
-onvoldoende - van 3/10 tot en met 4/10
-voldoende – van 5/10 tot en met 6/10
-goed – van 7/10 tot en met 8/10
- zeer goed – 9/10
-uitmuntend -10/10”

Onder punt IV. ‘Technische bepalingen’, bevat het bestek de volgende inleidende bepaling:

“De verzekering dient minimaal te beantwoorden aan het basispakket aan voorwaarden en verplichte opties zoals hieronder beschreven.
Naast deze verplichte minimumvereisten, mogen de inschrijvers in hun offerte bijkomende waarborgen en risicodekkingen voorstellen evenwel zonder daar een meerprijs aan te koppelen. Met andere woorden moeten deze extra’s zijn inbegrepen in de aangeboden premie. Dit aanbod, zoals eventueel aangepast ingevolge onderhandeling, wordt bindend door de goedkeuring van de definitieve offerte.
Tijdens de looptijd van het verzekeringscontract kunnen de voorwaarden door de opdrachtnemer/verzekeraar niet worden aangepast, tenzij een wetswijziging dit noodzakelijk zou maken.
De opdrachtnemer heeft tijdens de looptijd van de raamovereenkomst niet het recht om hoofdverzekerden of nevenverzekerden uit te sluiten.”

Onder punt IV.12 ‘Basisdienstverlenging’ bepaalt het bestek:

"Volgende dienstverlening moet voorzien worden binnen het aangeboden tarief:
[…]
COMMUNICATIE en BEHEER
[…]

Afhandeling schadedossiers, rechtstreeks met de verzekerde via een **online platform** voor aangifte en opvolging van aansluiting en schade voor de verzekerden	Inbegrepen
Analoge/telefonische dienstverlening met dezelfde kwaliteitswaarborgen als de digitale dienstverlenging voor verzekerden die minder digitaal vaardig zijn	Inbegrepen
Mogelijkheid voor verzekerden om hun **onkosten per post** in te dienen	Inbegrepen
Mogelijkheid voor verzekerden om hun onkosten **persoonlijk op papier** in te dienen via een goed bereikbare **brievenbus** op grondgebied van Stad Gent	Inbegrepen
Organiseren van een **zitdag** in het stadskantoor	Optioneel

"

3.6. Drie inschrijvers, onder wie de verzoekende partij en de verzoekende partij tot tussenkomst, dienen een eerste offerte in.

3.7. Zowel de verzoekende partij als de verzoekende partij tot tussenkomst wordt vervolgens door de verwerende partij, in toepassing van artikel 76, § 4, van het koninklijk besluit van 18 april 2017 'plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren' en punt II.6 van het bestek, uitgenodigd om een substantiële onregelmatigheid in de initiële offerte te regulariseren. De drie inschrijvers worden ook uitgenodigd tot de presentatie van hun offerte.

3.8. Op 4 en 18 februari 2026 worden nog een aantal vragen gesteld aan de inschrijvers waarna zij op 4 maart 2026 worden uitgenodigd om een finale offerte (BAFO) in te dienen.

3.9. De drie inschrijvers dienen een finale offerte in.

3.10. Op 30 maart 2026 wordt een gunningsverslag opgesteld. Daarin wordt de finale offertes van de drie inschrijvers regelmatig bevonden en getoetst aan de gunningscriteria, hetgeen leidt tot de volgende samenvattende puntentabel:
“ “

Nr.	inschrijver	[SA A.]	[derde inschrijver]	[verzoekende partij]
1	Totaalprijs (70 ptn)	64,9	54,35	69,65
	Hoofdverzekerden (42 ptn)	40,45	26,35	42
	Nevenverzekerden (28 ptn)	24,45	28	27,65
2	Kwaliteit dienstverlening (15 ptn)	14,5	8,5	12
	T.a.v. verzekerden (10 ptn)	10	6	8
	T.a.v. verzekeringsnemers (5 ptn)	4,5	2,5	4
3	Extra waarborgen/uitsluitingen (15 ptn)	13,5	8,5	6
	Totaal	92,9	71,35	87,65

”

Besloten wordt tot gunning van de opdracht aan de SA A.

3.11. Op 2 april 2026 besluit het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent om het gunningsverslag goed te keuren en de overheidsopdracht van diensten hospitalisatieverzekering voor medewerkers, gepensioneerden en nevenverzekerden te gunnen aan de SA A.

Dit is de bestreden beslissing.

3.12. Met een aangetekend schrijven en e-mailbericht van 2 april 2026 wordt aan de verzoekende partij meegedeeld dat haar offerte niet werd gekozen en wordt haar een kopie bezorgd van de gunningsbeslissing en het gunningsverslag.

IV. Tussenkomst

4. De SA A. blijkt voordeel te halen uit de bestreden beslissing en heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg wordt haar verzoek tot tussenkomst ingewilligd.

V. Verzoek tot vertrouwelijke behandeling van bepaalde stukken

5. Alle partijen vragen om de vertrouwelijke behandeling van bepaalde door hen neergelegde stukken die zij in de inventaris als vertrouwelijk aanduiden en waarbij zij ook 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.

In het verzoekschrift tot tussenkomst wordt op verschillende plaatsen geciteerd uit de initiële en finale offerte van de gekozen inschrijver, zodat de tussenkomende partij mag worden geacht zelf het vertrouwelijk karakter van de offertes op deze punten te hebben gelicht.

Voorts valt op te merken dat, aangezien de stukken waarvoor men zich op de vertrouwelijkheid beroept volledig werden meegedeeld aan de Raad van State, hij van deze informatie kennis kan nemen en deze in zijn beoordeling kan betrekken.

VI. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

6. 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 de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

7. In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 'plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren' (hierna: koninklijk besluit van 18 april 2017) en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti.*

De verzoekende partij vat (haar uiteenzetting bij) het middel als volgt samen:

> "Substantiële onregelmatigheid. Doordat de BAFO van [de SA A.] niet voldoet aan de minimumvereisten van het bestek (minstens wat de verplichte brievenbus op het grondgebied van de stad Gent […] betreft), had de aanbestedende overheid de offerte van [de SA A.] substantieel onregelmatig moeten verklaren.
> Doordat de offerte van [de SA A.] hierin regelmatig wordt bevonden, schendt de bestreden beslissing artikel 76 KB Plaatsing, in samenhang gelezen met het adagium *patere legem*."

8. De verwerende partij vat haar verweer in de nota met opmerkingen als volgt samen:

> "Verwerende Partij betwist dat de offerte van [de SA A.] substantieel onregelmatig zou zijn wegens het ontbreken van een 'goed bereikbare brievenbus' op het grondgebied van de Stad Gent.
> Zij stelt dat het essentieel karakter van de besteksvereiste functioneel moet worden benaderd: de doelstelling is dat verzekerden persoonlijk en op papier hun onkosten kunnen indienen in Gent.
> [De SA A.] voorziet wekelijkse consultatiemomenten in de kantoren van de Stad Gent, zodat verzekerden hun onkosten persoonlijk op papier kunnen indienen, wat verder gaat dan een loutere brievenbus aangezien dit ook begeleiding bij het indienen van de claims biedt.
> De vereiste moet in het licht van de wensen en de doelstelling van Verwerende Partij gelezen te worden.
> Niet elke technische vereiste vormt een 'minimale eis' in de zin van artikel 76 KB Plaatsing. Het begrip moet als een essentiële bestekbepaling worden

begrepen, waarbij de aanbestedende overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.
Nu de functionele doelstelling bereikt is, kan van een substantiële onregelmatigheid geen sprake zijn."

9. De tussenkomende partij vat haar argumentatie als volgt samen in haar verzoekschrift tot tussenkomst:

"Wat betreft de kritiek dat [de SA A.] geen verplichte brievenbus op het grondgebied van de stad Gent zou hebben aangeboden, is dit feitelijk niet correct. De verzoekende partij bezondigt zich ter zake sowieso aan een *fishing expedition* (vrije vertaling: een 'hengelactie'), aangezien zij dit zonder meer meent te kunnen afleiden uit één erg indirecte aanleiding die geenszins met deze vereiste verband houdt. Dit volstaat niet om Uw Raad a.h.w. te verzoeken de beoordeling over te doen in de plaats van de stad Gent. De beweerdelijk geschonden vereiste wordt bovendien ten onrechte beperkt tot enkel het aanbieden van een brievenbus. Het bestek legt vooreerst de nadruk op de mogelijkheid om 'persoonlijk op papier' onkosten in te dienen. [de SA A.] heeft reeds in diens eerste offerte ingeschreven met een '[SA A.]-kantoor', waar papieren claims kunnen worden overhandigd aan de medewerker van [de SA A.]. In de BAFO is dit verder geconcretiseerd in een permanente fysieke aanwezigheid, onder meer voor de afhandeling van papieren claims. In het bureau zal uiteraard – als deel van de basisdienstverlening gevraagd in het bestek en inbegrepen binnen het aangeboden tarief – ook een brievenbus ter beschikking staan. Uit de offerte en BAFO van [de SA A.] blijkt dan ook nergens dat zij geen brievenbus zou voorzien als deel van haar dienstverlening."

Beoordeling

10. In het tweede middel voert de verzoekende partij in essentie de schending aan van artikel 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 en het beginsel '*patere legem*' doordat de BAFO van de gekozen inschrijver door de verwerende partij regelmatig werd bevonden, terwijl deze niet voldoet aan de minimumvereisten van het bestek, minstens wat de verplichte brievenbus op het grondgebied van de stad Gent betreft, en dus substantieel onregelmatig had moeten worden verklaard.

11. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partij zich bezondigt aan een niet-toegelaten informatiejacht of *fishing expedition* aangezien zij de vermeende onregelmatigheid zonder meer meent te kunnen afleiden uit één

erg indirecte overweging uit het gunningsverslag die geenszins met de litigieuze bestekvereiste verband houdt, hetgeen volgens de verzoekende partij niet volstaat om de Raad van State te verzoeken de beoordeling over te doen in de plaats van de verwerende partij.

Deze argumentatie wordt niet bijgevallen en voor zover zij als een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel kan worden beschouwd, wordt zij verworpen. Het middel is immers afdoende duidelijk toegelicht in het verzoekschrift en steunt op een concrete grief inzake de regelmatigheid van de finale offerte van de gekozen inschrijver, hetgeen geenszins als een louter speculatief hengelen naar mogelijke onwettigheden in de bestreden beslissing lijkt te kunnen worden aangemerkt. Waar in het verzoekschrift wordt gesteld dat "moet worden nagegaan of de offerte(s) van [de gekozen inschrijver] (adequaat) voorzien in de mogelijkheid om 'onkosten persoonlijk op papier in te dienen via een goed bereikbare brievenbus op grondgebied van de stad Gent'", lijkt dit voort te vloeien uit de legitieme veronderstelling van de verzoekende partij dat die offerte door de verwerende partij als vertrouwelijk stuk zou worden neergelegd zodat zij, behoudens in geval van het lichten van het vertrouwelijk karakter ervan, niet door de verzoekende partij, maar wel door het auditoraat en de Raad kon worden ingezien. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de verzoekende partij het aan de bestuursrechter wenste over te laten om zelf, in haar plaats, een middel te construeren op basis van het administratief dossier.

12. Artikel 76 van het koninklijk besluit 18 april 2017 bepaalt:

> "§ 1. De aanbestedende overheid gaat na of de offertes regelmatig zijn.
> De offerte kan substantieel of niet substantieel onregelmatig zijn.
> […]
> De volgende onregelmatigheden worden met name als substantieel beschouwd :
> 1° […]
> 2° […]
> 3° de niet-naleving van de minimale eisen en de vereisten die als substantieel worden aangemerkt in de opdrachtdocumenten.
> § 2. De offerte die slechts een of meer niet-substantiële onregelmatigheden bevat die, zelfs gecumuleerd of gecombineerd, niet de in paragraaf 1, derde lid, bedoelde gevolgen teweeg brengen, wordt niet nietig verklaard.
> § 3. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een openbare of niet-openbare

procedure, verklaart de aanbestedende overheid de substantieel onregelmatige offerte nietig. Dit is ook het geval voor een offerte die meerdere niet-substantiële onregelmatigheden bevat wanneer de cumulatie of combinatie ervan de in paragraaf 1, derde lid, bedoelde gevolgen teweeg brengt.
§ 4. De onderhavige paragraaf is van toepassing op het regelmatigheidsonderzoek van de offertes die geen finale offertes zijn bij de opdrachten met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de drempel voor de Europese bekendmaking waarbij gebruik wordt gemaakt van een procedure waarin onderhandelingen toegelaten zijn en onverminderd artikel 39, § 7, tweede lid, van de wet. Wanneer het een finale offerte betreft is paragraaf 3 van toepassing.
Wanneer een offerte die meerdere niet substantiële onregelmatigheden bevat die door hun cumulatie of combinatie de in paragraaf 1, derde lid, bedoelde gevolgen teweeg brengen, verschaft de aanbestedende overheid de inschrijver de mogelijkheid om deze onregelmatigheden te regulariseren vóór de onderhandelingen worden aangevat.
De aanbestedende overheid verklaart de offerte die een substantiële onregelmatigheid bevat nietig, behalve indien anders is bepaald in de opdrachtdocumenten. In dat laatste geval verschaft zij de inschrijver de mogelijkheid om een substantiële onregelmatigheid te regulariseren vóór de onderhandelingen worden aangevat, tenzij de aanbestedende overheid ten aanzien van de betreffende onregelmatigheid heeft aangegeven dat deze geen voorwerp kan uitmaken van regularisatie.
§ 5 […]”.

Uit artikel 76, § 4, eerste lid, blijkt dat paragraaf 4, die betrekking heeft op de opdrachten met een geraamde waarde gelijk aan of hoger dan de drempel voor de Europese bekendmaking waarbij gebruik wordt gemaakt van een procedure waarin onderhandelingen toegelaten zijn, enkel van toepassing is op het regelmatigheidsonderzoek van de offertes die geen finale offertes zijn. Wanneer het een finale offerte betreft, zoals te dezen, is paragraaf 3 van toepassing luidens hetwelk de aanbestedende overheid de substantieel onregelmatige offerte nietig verklaart.

Het staat in de eerste plaats aan de aanbestedende overheid om de technische specificaties in het bestek vast te stellen en te interpreteren. Het is immers zij die haar behoeften bepaalt. Evenzeer staat het in de eerste plaats aan de aanbestedende overheid om te interpreteren of een afwijking de niet-naleving betreft van een minimale eis of een vereiste dat als substantieel wordt aangemerkt in de opdrachtdocumenten waarbij het evenwel de Raad van State toekomt te

onderzoeken of de aanbestedende overheid aan die begrippen zijn juiste draagwijdte en betekenis heeft gegeven.

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.

13. De vraag in hoeverre uit de opdrachtdocumenten minimale eisen of substantiële vereisten kunnen worden afgeleid, waarvan de niet-naleving aanleiding geeft tot het substantieel onregelmatig verklaren van de offerte, moet worden beantwoord aan de hand van de tekst van die documenten, bekeken in het licht van hun context.

Te dezen wordt in het op de opdracht toepasselijke bestek in het kader van de omschrijving van het tweede gunningscriterium 'Kwaliteit van het dienstverleningsvoorstel' uitdrukkelijk bepaald dat de door de inschrijvers aangeboden dienstverlening "sowieso [moet] beantwoorden aan de minimumvereisten beschreven in IV - Technische bepalingen".

Ook onder punt IV. 'Technische bepalingen' bepaalt het bestek:

> "De verzekering dient minimaal te beantwoorden aan het basispakket aan voorwaarden en verplichte opties zoals hieronder beschreven. Naast deze verplichte minimumvereisten, mogen de inschrijvers in hun offerte bijkomende waarborgen en risicodekkingen voorstellen evenwel zonder daar een meerprijs aan te koppelen. […].
> Tijdens de looptijd van het verzekeringscontract kunnen de voorwaarden door de opdrachtnemer/verzekeraar niet worden aangepast, tenzij een wetswijziging dit noodzakelijk zou maken.
> […]"

Onder 'IV.12 Basisdienstverlening' bepaalt het bestek (p. 44) onder meer:

> "Volgende dienstverlening moet voorzien worden binnen het aangeboden tarief:
> […]
> COMMUNICATIE en BEHEER
> […]
> Mogelijkheid voor verzekerden om hun onkosten **persoonlijk op papier** in te dienen via een goed bereikbare **brievenbus** op het grondgebied van Stad Gent"

Over deze dienstverlening wordt daarbij nogmaals uitdrukkelijk aangegeven dat zij moet zijn "inbegrepen".

Daarnaast wordt er in dezelfde opsomming bepaald dat ook "analoge/telefonische dienstverlening met dezelfde kwaliteitswaarborgen als de digitale dienstverlening voor verzekerden die minder digitaal vaardig zijn" en de "mogelijkheid voor verzekerden om hun onkosten per post in te dienen" inbegrepen moet zijn in het aangeboden tarief en dat er "optioneel" voorzien mag worden in het "organiseren van een zitdag in het stadskantoor".

14. Op het eerste gezicht lijken de bewoordingen van het bestek zich aldus te verzetten tegen de interpretatie die de verwerende partij aan de betrokken bestekbepalingen geeft in de nota met opmerkingen en waarbij zij voorhoudt dat het voorzien in een mogelijkheid voor verzekerden om hun onkosten persoonlijk op papier in te dienen via een goed bereikbare brievenbus op het grondgebied van de Stad Gent geen minimale eis betreft in de zin van voormeld artikel 76, § 1, vierde lid, 3°, van het koninklijk besluit van 18 april 2017.

De bewoordingen van het bestek zijn op het eerste gezicht duidelijk: het betreft één van de "minimumvereisten" beschreven in punt IV – Technische bepalingen waaraan de dienstverlening "sowieso" moet beantwoorden en die 'inbegrepen' dient te zijn in de offerte. Het vereiste maakt deel uit van "het basispakket aan voorwaarden" waaraan het aanbod "minimaal [dient] te beantwoorden", en dus de "verplichte minimumvereisten". In die zin verschilt de voorliggende zaak op het eerste gezicht dan ook van de zaak die geleid heeft tot arrest nr. 259.840 van 24 mei 2024, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.259.840, dat de verwerende partij aanhaalt.

15. Ook bekeken in het licht van de overige bestekbepalingen lijkt het duidelijk te gaan om één van de minimale eisen die de verwerende partij zelf in het bestek heeft vooropgesteld om ten behoeve van de verzekerden, onder wie een grote groep gepensioneerden, naast de digitale dienstverlening, ook de analoge dienstverlening te blijven waarborgen. Het vereiste van de "mogelijkheid voor verzekerden om hun onkosten persoonlijk op papier in te dienen via een goed bereikbare brievenbus op grondgebied van Stad Gent" (waarbij zowel de woorden "persoonlijk op papier" als "brievenbus" in het bestek vetgedrukt worden weergegeven) blijkt daarbij ook als een afzonderlijke minimale eis te worden gesteld wat de analoge basisdienstverlening inzake communicatie en beheer betreft, naast de minimale vereisten van "analoge/telefonische dienstverlening met dezelfde kwaliteitswaarborgen als de digitale dienstverlening voor verzekerden die minder digitaal vaardig zijn" en "de mogelijkheid voor verzekerden om hun onkosten per post in te dienen". Het bestek blijkt daarbij ook zelf een onderscheid te maken tussen, enerzijds, de voormelde minimumvereisten inzake analoge dienstverlening en, anderzijds, de optie voor het organiseren van een zitdag in het stadskantoor.

16. Ook de argumentatie van de verwerende partij dat het voormelde bestekvereiste 'functioneel moet worden benaderd' en dat het zou volstaan dat de gekozen inschrijver in een wekelijks consultatiemoment voorziet, waarop de verzekerden persoonlijk en op papier hun onkosten kunnen indienen, kan op het eerste gezicht niet worden bijgevallen.

Als in een bestek op de aangehaalde manier welbepaalde technische vereisten worden opgelegd met bewoordingen zoals 'verplichte mimimumvereisten', waaraan de dienstverlening 'minimaal' 'moet' beantwoorden en die in elk geval 'inbegrepen' dient te zijn, dan lijken deze vereisten niet te mogen worden gerelativeerd zoals de verwerende partij dat nu pleegt te doen.

De verwerende partij overtuigt er ook niet van dat een dergelijk consultatiemoment zonder meer kan worden beschouwd als gelijkwaardig aan een fysieke brievenbus die verzekerden toelaat om op een snelle, eenvoudige, kosteloze en laagdrempelige wijze onkosten op papier te deponeren. Een zitdag in het stadskantoor gedurende een halve dag per week biedt weliswaar een fysiek,

persoonlijk contact, dat meteen ook begeleiding bij het indienen van de claims toelaat, maar lijkt ook te veronderstellen dat de verzekerde zich op dat welbepaald tijdstip vrijmaakt en zich persoonlijk aanbiedt. Dat het gaat om twee verschillende vormen van analoge dienstverlening lijkt ook bevestiging te vinden in het bestek zelf waar de verwerende partij het vereiste van een goed bereikbare brievenbus op het grondgebied van Stad Gent als minimumvereiste heeft gesteld en daarnaast het organiseren van een zitdag in het stadskantoor vermeldt als optionele dienstverlening die in het kader van de beoordeling van het tweede gunningscriterium wordt gewaardeerd. De verwerende partij maakt op het eerste gezicht dan ook niet aannemelijk dat de doelstelling van een goed bereikbare brievenbus op het grondgebied van de Stad Gent waar verzekerden hun onkosten persoonlijk op papier kunnen indienen, bereikt is door het organiseren van een zitdag in het stadskantoor gedurende een halve dag per week.

17. Dat noch de initiële offerte, noch de finale offerte van de gekozen inschrijver uitdrukkelijk voorziet in een "mogelijkheid voor verzekerden om hun onkosten persoonlijk op papier in te dienen via een goed bereikbare brievenbus op grondgebied van Stad Gent" wordt door de verwerende en tussenkomende partij niet betwist.

Uit de finale offerte, die als vertrouwelijk werd neergelegd en die de Raad van State heeft kunnen inzien, blijkt op het eerste gezicht enkel dat deze inschrijver voorziet in een wekelijkse consultatieochtend of -namiddag, en dus een halve dag per week, waarbij "voor verzekerden die de voorkeur geven aan of aangewezen zijn op een papieren werkwijze, voorzien [wordt] in de mogelijkheid om claims fysiek te overhandigen en te verwerken".

18. De tussenkomende partij verklaart in het verzoekschrift tot tussenkomst dat wel degelijk met een fysieke brievenbus zoals vereist in het bestek zal worden gewerkt. Zij betoogt ook dat nergens uit haar eerste offerte en finale offerte blijkt dat zij geen brievenbus zou voorzien als deel van haar dienstverlening zodat niet valt in te zien waarom een inschrijver dergelijk vereiste niet zou naleven.

Ook deze argumentatie wordt niet bijgevallen.

Op het eerste gezicht blijkt nergens uit het gunningsverslag dat de verwerende partij de finale offerte van de tussenkomende partij in die zin heeft begrepen en op grond daarvan tot regelmatigheid van deze offerte heeft besloten. Ook in de nota met opmerkingen verwijst de verwerende partij in dit verband enkel naar de wekelijkse consultatiemomenten in de kantoren van de stad Gent en niet naar een brievenbus voor het indienen van claims. In zoverre de tussenkomende partij verklaart dat wel degelijk met een fysieke brievenbus zoals vereist in het bestek zal worden gewerkt lijkt het op het eerste gezicht te gaan om een verklaring *post factum* die door de verwerende partij niet in aanmerking kon worden genomen bij de beoordeling van de regelmatigheid van de finale offerte.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat het voldoen aan een minimale eis impliciet uit een offerte kan blijken, lijkt dit in elk geval niet mogelijk te zijn indien er sprake is van tegenindicaties in de offerte zelf, zoals te dezen het geval lijkt te zijn.

Zo wordt in het gunningsverslag inzake de analoge dienstverlening uit de finale offerte van de gekozen inschrijver niet alleen opgemerkt dat deze zich ertoe engageert “om vaste zitdagen te organiseren in de stadskantoren”, maar ook dat “deze [wel zullen] worden geëvalueerd om frequentie en noodzaak te bepalen”. Uit de finale offerte die als vertrouwelijk werd neergelegd, maar die de Raad van State heeft kunnen inzien, blijkt dat de gekozen inschrijver, op dezelfde pagina waarop hij uiteenzet dat hij voorziet in een wekelijkse halve dag fysieke aanwezigheid voor het indienen van papieren documenten, zich uitdrukkelijk het recht voorbehoudt om die dienstverlening, weliswaar in overleg met de aanbestedende overheid, ‘te herzien en geleidelijk af te bouwen’ indien het gebruik van de wekelijkse consultatiemomenten structureel en duurzaam laag blijft.

Aldus lijkt de finale offerte van de gekozen inschrijver niet alleen af te wijken van de uitdrukkelijke minimumvereiste inzake een goed bereikbare fysieke brievenbus, maar tevens een voorbehoud te bevatten ten aanzien van de wijze waarop beweerdelijk wél nog aan de door de aanbestedende overheid vereiste papieren indieningsmogelijkheid zou worden voldaan. Waar het bestek uitdrukkelijk een gedurende de gehele looptijd van de opdracht beschikbare

brievenbusmogelijkheid tot indiening van papieren documenten op het grondgebied van de stad Gent verplicht stelt als onderdeel van de basisdienstverlening aan de verzekerden, lijkt de gekozen inschrijver slechts een afwijkende, beperkte, periodieke en bovendien voor herziening vatbare dienstverlening inzake het indienen van papieren documenten op het grondgebied van de stad Gent aan te bieden. In de gegeven omstandigheden kan de tussenkomende partij op het eerste gezicht ook bezwaarlijk voorhouden dat impliciet maar zeker uit haar finale offerte blijkt dat de verzekerden gedurende de volledige looptijd van de opdracht over de mogelijkheid zullen beschikken om hun onkosten persoonlijk op papier in te dienen via een goed bereikbare brievenbus op het grondgebied van de Stad Gent.

19. Uit wat voorafgaat volgt dat de verwerende partij, door de finale offerte van de gekozen inschrijver als regelmatig te beschouwen, bij de aanname van de bestreden beslissing op het eerste gezicht gehandeld heeft in strijd met artikel 76 van het koninklijk besluit van 18 april 2017 en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

Het tweede middel is in de aangegeven mate ernstig.

VIII. Besluit

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

BESLISSING

1. Het verzoek van de SA A. tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. 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 Gent van 2 april 2026, waarbij de overheidsopdracht van diensten – hospitalisatieverzekering voor

medewerkers, gepensioneerden en nevenverzekerden, wordt gegund aan de SA A.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertien mei tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Inge Vos,	staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Inge Vos**