

---

**DE PLAATSING VAN EEN RAAMOVER-  
EENKOMST (IN COMBINATIE MET DE  
OPDRACHTENCENTRALE)  
IN DE PRAKTIJK: HEILIGE GRAAL OF  
LEGE DOOS?**

**JOHAN GEERTS**

---



## SAMENVATTING

De raamovereenkomst (in combinatie met de opdrachtcentrale) lijkt te worden onthaald als de heilige graal van het overheidsopdrachtenrecht. Na de sluiting van de raamovereenkomst door de opdrachtcentrale met één of meer opdrachtnemers (deelnemers), kunnen de deelnemende besturen (klanten) vrij afnemen zonder zelf nog een gunningsprocedure te moeten voeren. En dat klinkt als muziek in de oren.

De raamovereenkomst en de opdrachtcentrale worden gekenmerkt door een flexibel wettelijk kader. Het is mogelijk om de raamovereenkomst (in combinatie met de opdrachtcentrale) aan te wenden voor elk soort opdracht en te gunnen middels aanbesteding, offerteaanvraag of onderhandelingsprocedure, zonder veel bijkomende voorwaarden. De raamovereenkomst kan worden gesloten met één of meerdere deelnemers. Dit flexibel wettelijk kader wordt in de nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn grotendeels bevestigd.

Een studie van de praktijk – en met name van 2 grote raamovereenkomsten gegund door de Vlaamse overheid – leert dat de raamovereenkomst behalve voor recurrente en eenvoudige opdrachten waar ze voor bedoeld lijkt, ook wordt aangewend om zeer grote projecten op de markt te plaatsen met een uitgebreide afnamemogelijkheid, op basis van een ruime omschrijving van de potentieel deelnemende aanbestedende overheden. Op deze manier ontstaan raamovereenkomsten waarbinnen nagenoeg elk bestuur binnen Vlaanderen kan afnemen.

Bij dit gebruik van de raamovereenkomst in de praktijk kunnen toch enkele kritische vragen worden gesteld in het licht van de anti-misbruik bepaling voorzien in de overheidsopdrachtenwet. Een zorgvuldige omschrijving van het voorwerp en de omvang van de raamovereenkomst en de waarde van het opdrachtbedrag, alsook een precieze aanduiding van de potentieel deelnemende aanbestedende overheden, is noodzakelijk, maar blijkt niet altijd even eenvoudig. Andere aandachtspunten zijn de regeling van de verhoudingen tussen de opdrachtcentrale en de deelnemende aanbestedende overheden en een zorgvuldige keuze van de selectie- en gunningscriteria.

De raamovereenkomst is een zeer nuttig instrument, maar de waarde ervan mag ook niet worden overroepen. De raamovereenkomst is en blijft vooral geschikt voor eenvoudige en generieke opdrachten. Deze figuur is in die zin zeker geen lege doos maar het is ook niet de heilige graal van het overheidsopdrachtenrecht.

## RÉSUMÉ

L'accord-cadre (en combinaison avec la centrale de marchés) semble être accueilli comme le Saint Graal du droit des marchés publics. Après la conclusion de l'accord-cadre par une centrale de marchés avec un ou plusieurs adjudicataires (participants), les autorités participantes (les clients) peuvent en effet prélever

librement les quantités souhaitées sans qu'elles doivent elles-mêmes encore mener la procédure d'attribution. Et cela les paraît évidemment très attrayant.

L'accord-cadre et la centrale de marchés se caractérisent par un cadre législatif flexible. Ainsi il est possible d'utiliser l'accord-cadre (en combinaison avec la centrale des marchés) pour tout type de marchés et de l'attribuer par la procédure d'adjudication, la procédure d'appel d'offres ou encore la procédure négociée, et sans trop de conditions supplémentaires. Ce cadre législatif flexible est d'ailleurs en grande partie confirmé par la nouvelle directive européenne sur les marchés publics.

Une analyse de la pratique – et plus précisément de 2 grands accords-cadres attribués par le Gouvernement flamand – nous apprend que l'accord-cadre n'est pas seulement utilisé pour des marchés récurrents ou ordinaires pour lesquels il semble être conçu, mais aussi pour la mise en concurrence sur le marché de très grands projets, avec d'importantes possibilités d'acquisition et sur base d'une description large des potentiels pouvoirs adjudicateurs participants. Ainsi naissent des accords-cadres donnant la possibilité à presque chaque administration en Flandre d'effectuer les achats qu'elle souhaite.

Telle utilisation de l'accord-cadre dans la pratique suscite toutefois quelques questions critiques dans l'optique de la disposition anti-abus qui est prévue dans la loi. Une description exacte de l'objet et de l'étendue de l'accord-cadre et de la valeur du montant du marché, ainsi qu'une indication précise des potentiels pouvoirs adjudicateurs participants, sont essentielles, mais ne semblent pas toujours évidentes. D'autres points d'attention portent sur le règlement des relations entre la centrale de marchés et les pouvoirs adjudicateurs participants, ainsi que sur le choix réfléchi des critères de sélection et d'attribution.

L'accord-cadre est un instrument très utile, mais son importance ne doit pas être exagérée. L'accord-cadre reste surtout approprié pour des marchés génériques et ordinaires. Dans ce sens l'accord-cadre a, certes, certainement ses mérites mais n'est pas non plus le Saint Graal du droit des marchés publics.

## INHOUD

I.	Inleiding: kanttekeningen bij de euforie rond de raamovereenkomst (in combinatie met opdrachtcentrale) .....	4
II.	Wettelijk kader onder de overheidsopdrachtenwet van 2006 .....	6
A.	De raamovereenkomst .....	6
	1° <i>Algemeen</i> .....	6
	2° <i>De gunning van deelopdrachten op basis van de raamovereenkomst</i> .....	9
	3° <i>Organisatie van de mini-competitie</i> .....	10
B.	De aankoop- en opdrachtcentrale .....	11
	1° <i>Algemeen</i> .....	11
	2° <i>Onderscheid tussen de aankoop- en opdrachtcentrale</i> .....	12
	3° <i>Organisatie van een aankoop- of opdrachtcentrale</i> .....	13

III.	Vooruitblik: raamovereenkomst en opdrachtcentrale in de nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn .....	14
A.	De raamovereenkomst .....	14
B.	De aankoopcentrale .....	15
IV.	De plaatsing van raamovereenkomsten (in combinatie met een opdrachtcentrale) in de praktijk .....	16
A.	De werking van aankoopcentrales op niveau van de hogere overheid .....	16
	1° <i>Het telecomcontract van de Vlaamse overheid met Mobistar</i> . . .	18
	2° <i>Het ICT-contract 2015</i> . . . . .	20
B.	De werking van aankoopcentrales op niveau van de lagere overheden .....	22
V.	Lessons learnt: praktische aandachtspunten bij het opzetten van een raamovereenkomst in combinatie met een opdrachtcentrale . . .	23
A.	De juridische verhouding tussen de opdrachtcentrale en de deelnemende besturen .....	23
B.	Afbakening van de omvang van de opdracht en de deelnemende besturen .....	24
	1° <i>Bepaling van de hoeveelheden</i> .....	24
	2° <i>Bepaling van het aantal deelnemende aanbestedende overheden</i> .....	26
C.	Bepalen van gunnings- en selectiecriteria .....	27
VI.	Conclusie: De raamovereenkomst is geen lege doos maar ook geen heilige graal. ....	27



## I. Inleiding: kanttekeningen bij de euforie rond de raamovereenkomst (in combinatie met opdrachtcentrale)

1. Sinds de introductie<sup>1</sup> van de raamovereenkomst in de Europese overheidsopdrachtenrichtlijn klassieke sectoren<sup>2</sup> en de inwerkingtreding van de nieuwe wet

1 De raamovereenkomst komt al aan bod in de wet van 24 december 1993, doch beperkt tot de sectoren water, energie, vervoer en postdiensten (artikelen 27, 41 bis en 48 van de wet van 24 december 1993). Voor de klassieke sectoren is in de oude wet van 1993 niets bepaald inzake raamovereenkomsten. Desondanks worden in de praktijk raamovereenkomsten in België courant toegepast, ook voor wat betreft de klassieke sectoren, maar dan wel in de vorm van de klassieke bestellingsoverdracht. In de wet van 15 juni 2006 wordt de mogelijkheid om een beroep te doen op de raamovereenkomst met meerdere aannemers, leveranciers of dienstverleners veralgemeend tot de klassieke sectoren. ZIE: M. BRICH en S. MICHIELS, "Règlementation et pratique des marchés publics. Approche théorique et pratique de certaines types de marchés: marchés à commandes et contrats-cadre", *T.Ann.* 2001, 207-230.

2 Richtlijn 2004/18/EG van het Europees parlement en de raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (hierna 'richtlijn 2004/18 klassieke sectoren').

overheidsopdrachten van 2006<sup>3</sup> met ingang van 1 juli 2013<sup>4</sup>, wordt het gebruik van de raamovereenkomst (in combinatie met opdrachtcentrale) alom geprezen als hét flexibel instrument voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

De opdrachtcentrale en raamovereenkomst gaan veelal hand-in-hand, nu de raamovereenkomst toelaat om een algemeen contactueel kader vast te stellen waartoe één of meerdere opdrachtnemers worden toegelaten, waarna de deelnemende aanbestedende overheden specifieke bestellingen (deelopdrachten) kunnen plaatsen zonder zelf nog een gunningsprocedure te moeten voeren.

2. De combinatie van de figuur van de raamovereenkomst met de figuur van de opdrachtcentrale biedt heel wat (schaal)voordelen, zo luidt het. Door een bundeling van de vraag kunnen betere voorwaarden worden bedongen op de markt. Bovendien worden beheerskosten gereduceerd en kan kennis en expertise worden opgebouwd op een centraal niveau.<sup>5</sup>

De raamovereenkomst biedt ook de mogelijkheid om de erop gesteunde deelopdrachten binnen korte termijn en zonder omslachtige procedures te gunnen. Door deze snelle en eenvoudige wijze van gunnen van deelopdrachten heeft de aanbestedende overheid de mogelijkheid om de hoeveelheden aan te passen aan tijdsgebonden behoeften, en producten/diensten te verkrijgen die beantwoorden aan de meest recente technologie en tegen de voordeligste prijs van dat ogenblik<sup>6</sup>.

3. Deze voordelen zijn er zeker, doch de uitgebreide interesse – of beter euforie – rond de raamovereenkomst, heeft ook een negatieve zijde.

De raamovereenkomst (in combinatie met de opdrachtcentrale) is vooral geschikt voor eenvoudige opdrachten voor recurrente aankopen<sup>7</sup>. Het plaatsen van een globale raamovereenkomst is bovendien veelal complexer dan een enkele opdracht op maat van één aanbestedende overheid zodat de beheerskosten groter zijn. Het is dan zaak om deze hogere beheerskosten bij de gunning van de raamovereenkomst 'terug te verdienen' door de besparing op de beheerskosten bij het gunnen van deelopdrachten.

De bundeling van de vraag tot één mastodontopdracht kan ook voor een verstoring van de markt en een beperking van de mededinging leiden. De markt

---

3 Wet van 15 juni 2006 betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, *B.S.* 15 februari 2007 (hierna 'overheidsopdrachtenwet 2006'); K.B. van 15 juli 2011 betreffende plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren (hierna 'K.B. plaatsing'); K.B. van 14 JANUARI 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken, *B.S.* 14 februari 2013 (hierna 'AUR').

4 Koninklijk besluit van 2 juni 2013 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 en van de koninklijke uitvoeringsbesluiten ervan.

5 L. SCHELLEKENS, "Hoofdstuk V. De vaststelling van de voorwaarden voor de gunning van de opdracht", in D. D'HOOGHE, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 478.

6 C. DE KONINCK en H. VAN PEER, "De nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijnen en de aanwending van raamovereenkomsten", *CDPK* 2006, p. 56-66.

7 B. SCHUTYSER, "De weg naar de hel is geplaveid met goede voornemens, een kritische analyse van de nieuwe regels inzake overheidsopdrachten", *T. Gem* 2012/1, p. 3-25 (P. 7).

wordt voor een bepaalde tijd (in principe maximum 4 jaar) volledig afgesloten voor andere dan de gekozen opdrachtnemer(s). Bovendien zullen kleine en middelgrote ondernemingen vaak uit de boot vallen gezien zij onvoldoende capaciteit hebben om aan de potentieel grote, onvoorspelbare en gefractioneerde vraag te voldoen. De toegang tot overheidsopdrachten voor KMO's vormt nochtans een aandachtspunt in de nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijnen.

4. In deze bijdrage wordt een actuele stand van zaken opgemaakt van het huidig wettelijk kader inzake de raamovereenkomst in combinatie met de opdrachtcentrale (titel II). De raamovereenkomst zonder opdrachtcentrale, dus opgezet door en voor één aanbestedende overheid (de klassieke 'stockopdrachten' of 'bestellingsopdrachten') wordt al geruime tijd zonder veel problemen toegepast en vormt niet de kern van deze bijdrage.

Er wordt ook vooruitgeblikt naar de nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn die definitief werd aangenomen op 15 januari 2014 (titel III).

Verder worden verschillende praktijkvoorbeelden van raamovereenkomsten in combinatie met een opdrachtcentrale besproken (titel IV). Uit deze praktijkgevallen kunnen reeds lessen worden getrokken, zowel in positieve als in negatieve zin. We trachten op basis hiervan een aantal aandachtspunten bij het plaatsen van een raamovereenkomst te formuleren (titel V).

Als besluit wordt opnieuw benadrukt dat bij de euforie rond de raamovereenkomst enige kanttekeningen moeten worden gemaakt (titel VI).

## II. Wettelijk kader onder de overheidsopdrachtenwet van 2006

---

### A. De Raamovereenkomst<sup>8</sup>

#### 1° Algemeen

5. Artikel 3.15° van de overheidsopdrachtenwet 2006 definieert een raamovereenkomst als volgt:

*"Een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende overheden of overheidsbedrijven en een of meer aannemers, leveranciers of dienstverleners met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijzen en eventueel de beoogde hoeveelheden".*

Raamovereenkomsten leggen een algemeen kader vast voor de gunning van toekomstige opdrachten, die men 'deelopdrachten' of '(individuele) bestellingen' kan noemen.

---

8 Zie voor een volledige algemene uiteenzetting: L. SCHELLEKENS, "Hoofdstuk V. De vaststelling van de voorwaarden voor de gunning van de opdracht", in D. D'HOOGHE, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 476-492.

Op die manier kan de aanbestedende overheid al een algemeen contractueel kader (de raamovereenkomst) op de markt plaatsen, ook al kunnen de hoeveelheden, de aard en de timing van de deelopdrachten of individuele bestellingen niet op voorhand worden ingeschat. Deze 'variabelen' kunnen later – bij de plaatsing (of 'bestelling') van een deelopdracht worden ingevuld rekening houdend met de behoeften, prijzen en marktomstandigheden van dat moment.

De regeling rond de raamovereenkomst in de overheidsopdrachtenwet 2006 vindt haar oorsprong in de richtlijn 2004/18 klassieke sectoren<sup>9</sup>.

6. De raamovereenkomst is geen eigenlijke gunningswijze, noch een fase in de gunning. De raamovereenkomst wordt (zoals een 'gewone' overheidsopdracht) geplaatst via aanbesteding of offerteaanvraag, of – indien geoorloofd<sup>10</sup>, via onderhandelingsprocedure met of zonder bekendmaking<sup>11</sup>.

De raamovereenkomst wordt ook bekendgemaakt zoals een 'gewone' overheidsopdracht. In de aankondiging dient enkel bijkomend te worden vermeld of de raamovereenkomst met één of met meerdere deelnemers zal worden gesloten<sup>12</sup>.

(Deel)opdrachten geplaatst op basis van de raamovereenkomst worden gegund op basis van een flexibele procedure – dus geen volwaardige gunningsprocedure – voorzien in artikel 137 (raamovereenkomst met één enkele deelnemer) en 138 (raamovereenkomst met meerdere deelnemers) van het K.B. plaatsing.

7. Het plaatsen van een raamovereenkomst is niet aan bepaalde voorwaarden onderworpen. Het is juridisch mogelijk voor alle soorten opdrachten en kan in principe zonder specifieke motivering worden toegepast.

Artikel 32 van de overheidsopdrachtenwet 2006 bevat enkele algemene regels voor de uitwerking van een raamovereenkomst:

- de keuze van de partijen bij de raamovereenkomst en de gunning van de erop gesteunde opdrachten moet op basis van dezelfde gunningscriteria gebeuren<sup>13</sup>;

9 Cfr. Overweging 11 en artikel 32 Richtlijn 2004/18/EG (klassieke sectoren).

10 Hiermee wordt bedoeld indien voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden bepaald in artikel 26 van de overheidsopdrachtenwet 2006.

11 Art. 136 K.B. plaatsing. Een raamovereenkomst kan dus niet worden geplaatst middels een concurrentiedialoog, bij gebreke aan de vermelding van deze gunningsprocedure in artikel 136 van het K.B. plaatsing.

12 Art. 136, tweede lid K.B. plaatsing.

13 Deze voorwaarde is niet voorzien in de richtlijn 2004/18 'klassieke sectoren'. B. SCHUTYSER betreurt deze keuze van de Belgische wetgever: "Die keuze van de wetgever is te betreuren. De richtlijn maakt het immers mogelijk dat de gunningscriteria voor de raamovereenkomst en de gunningscriteria voor de opdrachten die op basis van die overeenkomst gegund worden verschillen. De enige, door de richtlijn gestelde, voorwaarde is dat de voor concrete opdrachten toegepaste gunningscriteria reeds in het bestek van de oorspronkelijke raamovereenkomst moeten zijn opgenomen. Het is niet duidelijk waarom de Belgische wetgever ervoor heeft gekozen zich strenger op te stellen. Die keuze beperkt aanzienlijk de mogelijkheden van Belgische aanbestedende diensten om van de raamovereenkomst een instrument te maken dat maatwerk toelaat". Zie: B. SCHUTYSER, o.c. p. 5.

- bij de gunning van de erop gesteunde opdrachten mogen de reeds in de raamovereenkomst vastgelegde voorwaarden niet wezenlijk<sup>14</sup> worden gewijzigd.
- de duur van de raamovereenkomst en van de opdrachten die er op zijn gesteund, is beperkt tot vier jaar, behoudens in uitzonderlijke en behoorlijk gemotiveerde gevallen<sup>15</sup>. De deelopdrachten gesloten op basis van de raamovereenkomst mogen wel doorlopen tot na de duurtijd van de raamovereenkomst zelf<sup>16</sup>;
- er mag geen misbruik worden gemaakt van de raamovereenkomst en er mag evenmin gebruik van worden gemaakt op een wijze die de mededinging zou verhinderen, beperken of vervalsen.

8. Hoewel dit niet letterlijk te lezen is in de wet overheidsopdrachten 2006 is de raamovereenkomst een **gesloten systeem**. Het aantal aanbestedende overheden én opdrachtnemers staat bij het afsluiten van de raamovereenkomst onherroepelijk vast<sup>17</sup>.

Artikel 32 van de richtlijn 2004/18 klassieke sectoren bepaalt dit wel duidelijk:

*“Opdrachten die gebaseerd zijn op een raamovereenkomst, worden gegund volgens de in de leden 3 en 4 vermelde procedures. Die procedures zijn slechts van toepassing tussen de aanbestedende diensten en de ondernemers die oorspronkelijk bij de raamovereenkomst partij waren”.*

Deze regel is logisch. Een stijging van het aantal opdrachtgevers zou immers leiden tot een onvoorziene toename van het aantal opdrachten, terwijl een stijging van het aantal opdrachtnemers tot gevolg zou hebben dat ‘de koek’ onder meer gegadigden moet worden verdeeld. In beide gevallen wordt het gelijkheids- en transparantiebeginsel geschonden<sup>18</sup>.

Bepaalde rechtsleer is niettemin van oordeel dat een latere toetreding aan de zijde van de overheid wel toegelaten is, voor zover deze mogelijkheid in de aankondiging of de opdrachtdocumenten is opgenomen<sup>19</sup>. De nieuwe Euro-

14 Wat als een wezenlijke wijziging van de voorwaarden wordt beschouwd, wordt niet gedefinieerd. C. DE KONINCK en H. VAN PEER stellen: “Het kan dan nog slechts gaan om een nadere uitwerking van die voorwaarden, alsmede om de praktische invulling van onderwerpen als leveringstermijnen, facturering, bijzondere aangrenzende diensten zoals installatie, onderhoud en training, aanvullende veiligheidsvoorschriften, enz.” zie: C. DE KONINCK en H. VAN PEER, o.c. p. 64.

15 Art. 32.2, vierde alinea richtlijn 2004/18 klassieke sectoren spreekt van “*uitzonderingsgevallen die deugdelijk gemotiveerd zijn, met name op grond van het voorwerp van de raamovereenkomst*”. Te denken is aan gevallen waarin aanzienlijke investeringen vereist zijn die over een langere tijd moeten kunnen worden afgeschreven.

16 S. LOGIE, “De concurrentiedialoog, het dynamisch aankoopstelsel, de elektronische veiling, de raamovereenkomst en de aankoopcentrale: Over het wat, wanneer en hoe?”, in X, *Overheidsopdrachten. Het KB plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren toegelicht*, Brugge, Vanden Broele, 2012, p. 190-201. (p. 200).

17 C. DE KONINCK en H. VAN PEER, o.c., p. 65 – 66 en de verwijzingen in voetnoten 36 en 37 aldaar.

18 C. DE KONINCK en P. FLAMEY, *Overheidsopdrachten. De wetten van 15 en 16 juni 2006 houdende omzetting van de Europese overheidsopdrachtrichtlijnen. Algemene inleiding en tekstgeschiedenis*, Antwerpen, Maklu, 2007, p. 121.

19 S. LOGIE, o.c., p. 204.



pese richtlijn lijkt deze deur nu definitief te sluiten (zie hierna). De partijen bij de raamovereenkomst – zowel langs overheids- als langs private zijde – liggen vast bij de sluiting van de raamovereenkomst.

## 2° De gunning van deelopdrachten op basis van de raamovereenkomst

9. Artikel 32 van de wet wordt nader uitgewerkt in artikel 136 t.e.m. 138 van het K.B. plaatsing<sup>20</sup>.

Tijdens de looptijd van de raamovereenkomst kan de aanbestedende overheid daarop gebaseerde deelopdrachten plaatsen door ofwel de voorwaarden in de raamovereenkomst toe te passen, ofwel, indien niet alle voorwaarden vooraf in de raamovereenkomst zijn bepaald, door de opdrachtnemer of opdrachtnemers te vragen hun voorwaarden aan te vullen (zonder dat de voorwaarden als bepaald in de raamovereenkomst substantieel mogen worden gewijzigd).

Het K.B. plaatsing maakt een onderscheid tussen de raamovereenkomst met één deelnemer en de raamovereenkomst met meerder deelnemers. De keuze tussen één van beide systemen dient te worden gemaakt in de opdrachtdocumenten.

10. Wordt een raamovereenkomst met één deelnemer gesloten, kunnen de erop gebaseerde opdrachten worden gegund volgens 1) de in de opdrachtdocumenten gestelde voorwaarden of 2) na een aanvulling door de opdrachtnemer van diens initiële offerte.

11. Als een raamovereenkomst wordt gesloten met meerdere deelnemers, dienen het er minimaal drie te zijn, voor zover het aantal geschikte offertes voldoende groot is.

De op deze raamovereenkomst gebaseerde opdrachten kunnen opnieuw worden gegund op twee manieren:

- hetzij, wanneer alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald, door toepassing van deze voorwaarden, zonder de deelnemers opnieuw in mededinging te stellen<sup>21</sup>;
- hetzij – wanneer niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald – door de deelnemers opnieuw in mededinging te stellen onder dezelfde voorwaarden als die van de raamovereenkomst die indien nodig worden gepreciseerd of – in voorkomend geval – onder andere voorwaarden die in de opdrachtdocumenten van de raamovereenkomst worden bepaald (de zogenaamde mini-competitie).

20 K.B. 15 juli 2011 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, B.S. 9 augustus 2011.

21 Gunning van een deelopdracht gebeurt dan trapsgewijs of middels een cascadesysteem. Het Verslag aan de Koning beschrijft het cascadesysteem als een methode waarbij "men schriftelijk de deelnemer contacteert die de beste offerte heeft ingediend en vervolgens de tweede gerangschikte indien de eerste op dat ogenblik niet over de nodige draagkracht beschikt om de bestelling uit te voeren of er geen belangstelling voor heeft om een andere reden": zie: Verslag aan de Koning bij het K.B. plaatsing van 15 juli 2011, B.S. 9 augustus 2011, p. 44925.

### 3° *Organisatie van de mini-competitie*

12. Het is duidelijk dat een raamovereenkomst met meerdere deelnemers in de meeste gevallen maar interessant is indien voor de specifieke deelopdrachten een mini-competitie wordt georganiseerd<sup>22</sup>.

Bij een mini-competitie worden de deelnemers aan de raamovereenkomst die in staat zijn om de deelopdracht uit te voeren opnieuw met elkaar in mededinging gesteld. Gezien er zo opnieuw een competitie is, zullen de deelnemers hun beste prijs en beste voorwaarden geven om de deelopdracht te bekomen.

13. Met 'in staat zijn' lijkt te worden bedoeld de deelnemers die voldoen aan de selectiecriteria die worden bepaald in de raamovereenkomst. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de raamovereenkomst betrekking heeft op opleidingsdiensten in verschillende vakgebieden. In dat geval zullen enkel de deelnemers die geselecteerd zijn voor het vakgebied waarop de op de raamovereenkomst gebaseerde, specifieke deelopdracht betrekking heeft, worden uitgenodigd om een offerte in te dienen<sup>23</sup>.

De raamovereenkomst kan dus verschillende poules van deelnemers creëren die zullen worden bevraagd bij een specifieke deelopdracht door per poule een afzonderlijk set van selectiecriteria te voorzien.

Indien 'in staat' zijn wordt gezien als voldoende capaciteit hebben, dan lijkt het geen eenvoudige opdracht voor de aanbestedende overheid om dit volgens objectieve criteria te bepalen en zodoende de deelnemers die onvoldoende capaciteit hebben niet uit te nodigen voor deelname aan de mini-competitie. In principe moeten immers alle deelnemers de kans krijgen om mee te dingen naar een deelopdracht<sup>24</sup>.

Indien het bestek niets bepaald, lijkt het noodzakelijk om telkens alle deelnemers aan de raamovereenkomst uit te nodigen om een offerte in te dienen.

14. De mini-competitie is een vormvrije en eenvoudige procedure in vergelijking met de klassieke gunningsprocedures. Zo is er geen indieningstermijn. De termijn voor het indienen van een deelofferte dient wel voldoende lang te zijn, rekening houdend met de complexiteit van de opdracht. Er is ook geen publicatie van de deelopdracht vereist.

15. Concreet loopt de minicompetitie als volgt:

- voor elke opdracht raadpleegt de aanbestedende overheid schriftelijk de deelnemers die in staat zijn de opdracht uit te voeren;
- de aanbestedende overheid stelt een voldoende lange termijn vast voor de ontvangst van de offertes voor elke specifieke opdracht, rekening houdend

22 Bovendien kunnen ook vragen worden gesteld bij de wettigheid van het in het verslag aan de Koning omschreven cascadesysteem. Zie: B. Schutyser, o.c., randnummer 12.

23 Verslag aan de Koning bij het K.B. plaatsing van 15 juli 2011, BS 9 augustus 2011, p. 44925.

24 Zie; L. SCHELLEKENS, o.c., randnummer 855.

met elementen zoals de complexiteit van het voorwerp van de opdracht en de benodigde tijd voor de toezending van de offertes;

- de offertes worden schriftelijk ingediend en mogen met het oog op de vertrouwelijkheid slechts worden geopend bij het verstrijken van de vastgestelde ontvangstermijn;
- de aanbestedende overheid gunt elke opdracht aan de inschrijver die de, al naargelang, laagste of economisch voordeligste offerte heeft ingediend (op basis van dezelfde gunningscriteria als voorzien in de raamovereenkomst).

Het verslag aan de Koning stelt dat wanneer het bestek niets bepaald, de regels van hoofdstuk 6 van het K.B. plaatsing ('gunning bij aanbesteding en offerte-aanvraag') van toepassing zijn. Dit lijkt niet correct omdat de mini-competitie is opgevat als een vormvrije procedure die niet te vergelijken is met het indienen van een volwaardige offerte. Wat er ook van zij, het lijkt aangeraden in het bestek duidelijk (kort) uiteen te zetten hoe de mini-competitie precies zal verlopen en de toepassing van hoofdstuk 6 uit te sluiten.

## **B. De Aankoop- en opdrachtencentrale**

### *1° Algemeen*

16. In de overheidsopdrachtenwet 2006 wordt de aankoop- of opdrachtencentrale gedefinieerd in artikel 2,4°, dat luidt als volgt:

*“aankoopcentrale of opdrachtencentrale: een aanbestedende overheid in de zin van 1° die: leveringen of diensten verwerft die bestemd zijn voor aanbestedende overheden, overheidsbedrijven of aanbestedende entiteiten of overheidsopdrachten of raamovereenkomsten plaatst met betrekking tot werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor aanbestedende overheden, overheidsbedrijven of aanbestedende entiteiten”;*

17. De aankoop- of opdrachtencentrale is belast met de organisatie van een overheidsopdrachtenprocedure, waarna de deelnemende aanbestedende overheden kunnen afnemen van de centrale of deelopdrachten plaatsen, zonder zelf nog een overheidsopdrachtenprocedure te organiseren.

Dit laatste wordt expliciet voorzien in artikel 15 van de overheidsopdrachtenwet 2006, dat bepaalt:

*“Een aanbestedende overheid die een beroep doet op een aankoop- of opdrachtencentrale als bedoeld in artikel 2, 4°, is vrijgesteld van de verplichting om zelf een gunningsprocedure te organiseren”.*

18. Aangezien artikel 15 de wettelijke verankering vormt van een jarenlang gebruik en geen bijzondere uitvoeringsmaatregelen vereist, werd de inwerkingtreding ervan vastgesteld op de dag van publicatie van de wet (nl. 15 februari

2007)<sup>25</sup>. Op die manier werd vermeden dat aanbestedende overheden die een beroep deden op centrales zouden terechtkomen in een juridisch vacuüm.

## 2° *Onderscheid tussen de aankoop- en opdrachtcentrale*

De overheidsopdrachtenwet 2006 maakt – anders dan de richtlijn 2004/18 klassieke sectoren waar enkel de term aankoopcentrale wordt gehanteerd<sup>26</sup> – een onderscheid tussen de aankoop- en de opdrachtcentrale. De Belgische wetgever heeft het nuttig geoordeeld dit onderscheid te maken omdat sommige centrales geen aankopen doen, maar slechts opdrachten gunnen voor rekening van andere aanbestedende overheden. In die gevallen kan men beter spreken van opdrachtcentrales<sup>27</sup>.

19. Hoewel het gebruik van beide termen in de praktijk mogelijk verhelderend kan werken, is het onderscheid in wezen zonder juridische relevantie. De concrete invulling van een aankoop- dan wel opdrachtcentrale (met een raamovereenkomst) zal altijd moeten gebeuren in de opdrachtdocumenten.

Het is dus juridisch mogelijk dat één opdracht zowel een aankoop- als opdrachtcentrale inhoudt.

De nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn klassieke sectoren – op 15 januari 2014 aangenomen door het Europees Parlement<sup>28</sup> – behoudt dan ook (terecht) enkel de term ‘aankoopcentrale’. Daarmee wordt dan gedoeld op zowel het zelf aankopen door de aankoopcentrale bij wijze van ‘groothandelaar’, als het plaatsen van opdrachten of raamovereenkomsten als ‘tussenpersoon’, naar gelang de wijze waarop de aankoopcentrale vorm wordt gegeven in de opdrachtdocumenten.

20. Ondanks dat het onderscheid juridisch dus minder relevant is, blijft het wel noodzakelijk in het bestek duidelijk aan te geven of de opdracht wordt gestructureerd als een aankoop- of als een opdrachtcentrale, dan wel als een mengvorm van beide figuren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de verschillende definities in de overheidsopdrachtenwet 2006.

Hierna wordt het onderscheid nogmaals uiteengezet.

21. Een aankoopcentrale koopt zelf voor eigen rekening en verkoopt vervolgens door aan de deelnemende aanbestedende overheden. Er bestaat bijgevolg geen contractuele band tussen de dienstverlener of leverancier en de deelnemende aanbestedende overheden/ afnemers. Het is de aankoopcentrale zelf

25 Artikel 80 overheidsopdrachtenwet 2006.

26 Zie artikel 1, 10° en artikel 11 Richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

27 *Parl. St. Kamer* 2005-2006, nr. 2237/1, p. 15.

28 Richtlijn 2014/.../EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, Overweging nr. 69 e.v. (nog niet gepubliceerd, wel reeds beschikbaar op de website van het Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu>).

die met de dienstverleners of leveranciers contracteert. Een aankoopcentrale is vanzelfsprekend enkel mogelijk voor opdrachten voor diensten en leveringen, omdat werken niet via de ‘tussenpersoon’ – die de centrale is – kunnen worden verstrekt.

Hoewel dit type van opdrachtcentrale in België en vele andere Europese landen al lange tijd bestaat, wordt er in de overheidsopdrachtenwet van 2006 – in navolging van de overheidsopdrachtenrichtlijnen<sup>29</sup> – voor het eerst een duidelijke wettelijke basis voor voorzien.

22. Een opdrachtcentrale handelt niet voor zichzelf, maar handelt in naam en voor rekening van de deelnemende aanbestedende overheden, die elk voor zichzelf contracteren met de aannemer/leverancier/dienstverlener. Een opdrachtcentrale is bijgevolg mogelijk voor opdrachten voor werken, leveringen en diensten.

### 3° Organisatie van een aankoop- of opdrachtcentrale

23. De concrete invulling van de aankoop- of opdrachtcentrale wordt niet nader uitgewerkt in de overheidsopdrachtenwet van 2006. Ook binnen het K.B. plaatsing<sup>30</sup> wordt niets bepaald.

Hieruit volgt dat de aankoop- of opdrachtcentrale nauwelijks beperkingen kent. Het systeem kan worden toegepast voor alle gunningsprocedures (aanbesteding, offerteaanvraag, onderhandelingsprocedure, concurrentiedialoog,...), ongeacht het bedrag.

24. Uit de wettelijke definitie van de aankoop- of opdrachtcentrale kan echter één duidelijke beperking worden afgeleid. Een aankoop- of opdrachtcentrale is zelf een aanbestedende overheid én de centrale kan enkel optreden voor ‘aanbestedende overheden, overheidsbedrijven of aanbestedende entiteiten’.

Bepaalde rechtsleer stelt – ons inziens onterecht – dat ook zuiver private entiteiten deel uit kunnen maken van een aankoop- of opdrachtcentrale. Voorwaarde hierbij is wel dat de centrale het karakter van aanbestedende overheid behoudt<sup>31</sup>.

29 Zie artikel 1, 10° en artikel 11 Richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. De opname van de ‘aankoopcentrale’ in de overheidsopdrachtenrichtlijn wordt als volgt toegelicht (overweging nr. 15): “In de lidstaten zijn bepaalde centrale aankooptechnieken ontwikkeld. Verscheidene aanbestedende diensten zijn belast met het verlenen van aankopen of het gunnen van overheidsopdrachten/het sluiten van raamovereenkomsten voor andere aanbestedende diensten. Door de omvang van de aankopen maken deze technieken het mogelijk de mededinging te verbreden en overheidsbestellingen efficiënter te plaatsen. Er moet dus worden voorzien in een communautaire definitie van voor aanbestedende diensten werkende aankoopcentrales. Tevens moeten de voorwaarden worden vastgesteld waaronder aanbestedende diensten die met eerbiediging van het beginsel van non-discriminatie en het gelijkheidsbeginsel via een aankoopcentrale werken, leveringen en/of diensten verwerven, kunnen worden geacht deze richtlijn te hebben nageleefd”.

30 Koninklijk besluit van 15 juli 2011 betreffende plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, B.S. 9 augustus 2011.

31 P.THIEL, *Mémento des marchés publics et des PPP*, Brussel, Kluwer, 2010, 219-220.

### III. Vooruitblik: Raamovereenkomst en opdrachtcentrale in de nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn

25. Op 15 januari 2014 heeft het Europees Parlement op voorstel van de Europese Commissie<sup>32</sup> definitief de nieuwe richtlijnen overheidsopdrachten aangenomen, die de huidige richtlijnen<sup>33</sup> zullen vervangen en aanvullen met een derde richtlijn aangaande concessies van diensten.

De nieuwe richtlijn voor de klassieke sectoren<sup>34</sup> bevat interessante verduidelijkingen inzake de raamovereenkomst en de aankoopcentrale. Hoewel deze richtlijn vooralsnog geen afbreuk doet aan het huidig wettelijk kader<sup>35</sup>, is het wel nuttig deze toekomstige regelgeving in ogenschouw te nemen, gezien deze verduidelijkingen bevat die ook perfect toepasbaar zijn op de bestaande wetgeving.

#### A. De Raamovereenkomst

26. De nieuwe Europese richtlijn bevestigt op het vlak van de raamovereenkomst in grote mate de huidige richtlijn 2004/18 klassieke sectoren – en zodoende de hiermee overeenstemmende Belgische wetgeving.

27. Artikel 33§2 van de nieuwe richtlijn benadrukt het gesloten karakter van de raamovereenkomst. De raamovereenkomst kan alleen worden gebruikt door de aanbestedende overheden die duidelijk zijn aangewezen in het bestek, om opdrachten te gunnen aan de opdrachtnemer(s) die partij is/zijn bij de gesloten raamovereenkomst.

Onder overweging 60 van de nieuwe richtlijn wordt dienaangaande het volgende vermeld:

*“Raamovereenkomsten worden in Europa algemeen gebruikt en als een efficiënte aanbestedingstechniek beschouwd. Deze techniek moet dan ook grotendeels ongewijzigd worden gehandhaafd. Ten aanzien van bepaalde aspecten is echter meer duidelijkheid nodig, in het bijzonder de regel dat raamovereenkomsten niet mogen worden gebruikt door aanbestedende diensten die daar zelf niet in worden vermeld.*

*Daarom moet van meet af aan duidelijk worden aangegeven welke aanbestedende diensten partij zijn bij een specifieke raamovereenkomst, hetzij door vermelding bij naam of met andere middelen, zoals verwijzing naar een bepaalde*

32 Commissievoorstel dd. 20.12.2011 – COM 2011 – 0896.

33 dit zijn richtlijnen 2004/17/EG – speciale sectoren, 2004/18/EG – klassieke sectoren.

34 Richtlijn 2014/.../EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (nog niet gepubliceerd, wel reeds beschikbaar op de website van het Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu>).

35 De nieuwe richtlijnen waren bij de redactie van dit artikel nog niet gepubliceerd. De richtlijnen worden van kracht 20 dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Daarna hebben lidstaten 24 maanden de tijd om de bepalingen om te zetten naar nationale wetgeving.

*categorie aanbestedende diensten binnen een duidelijk afgebakend geografisch gebied, zodat de betrokken aanbestedende diensten ondubbelzinnig en gemakkelijk aan te duiden zijn. Evenzo mag een bestaande raamovereenkomst niet openstaan voor nieuwe ondernemers”.*

28. Voor het overige wordt het onderscheid tussen raamovereenkomsten met één of met meerdere deelnemers en de procedure voor het gunnen van deelopdrachten quasi ongewijzigd hernoemen. Nieuw is dat een derde mogelijke gunningswijze voor deelopdrachten wordt toegevoegd: een gemengde procedure waarbij een deelopdracht binnen een raamovereenkomst met meerdere deelnemers kan worden geplaatst met of zonder een minicompentie, afhankelijk van het vervuld zijn van in het bestek bepaalde objectieve criteria (art. 33§4,b). Onder de overheidsopdrachtenwet 2006 moet bij de plaatsing van de raamovereenkomst de keuze worden gemaakt tussen de ene of de andere wijze van gunnen van deelopdrachten.

## B. De Aankoopcentrale

29. Zoals al kort werd aangestipt<sup>36</sup> behoudt de nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn de term ‘aankoopcentrale’ voor een aanbestedende dienst die ‘gecentraliseerde aankoopactiviteiten’ en eventueel ‘aanvullende aankoopactiviteiten’ verricht (art. 2 ‘definities’, §16).

Deze definitie bevestigt dat een aankoopcentrale altijd een aanbestedende overheid moet zijn. Een private onderneming kan wel aanvullende aankoopactiviteiten verrichten (als ‘aanbieder van aanbestedingsdiensten’<sup>37</sup>), maar steeds onder de verantwoordelijkheid van een aanbestedende overheid onder wiens naam en voor wiens rekening de onderneming optreedt.

30. Een belangrijke verduidelijking is dat aanbestedende overheden zonder het plaatsen van een overheidsopdracht beroep kunnen doen op de diensten van een aankoopcentrale (art. 37§4). Onder het huidige kader kan hierover discussie ontstaan, bijvoorbeeld wanneer een aanbestedende overheid in opdracht van een andere aanbestedende overheid optreedt als aankoopcentrale (tegen vergoeding). Ook overeenkomsten tussen aanbestedende overheden vallen immers principieel onder het toepassingsgebied van de wetgeving overheidsopdrachten, behalve indien voldaan is aan de in house-voorwaarden<sup>38</sup>.

31. De opdrachtcentrale kan ook een raamovereenkomst plaatsen zonder voorafgaande instructie of formele delegatie van de deelnemende aanbestedende overheden. In overweging 69 stelt de nieuwe richtlijn:

*“Door de omvang van de aankopen kunnen deze technieken de concurrentie bevorderen en moeten zij bijdragen tot een professioneler overheidsaankoopbeleid. Daarom moet de Unie voorzien in een definitie van aankoopcentrales*

36 Randnummer 20.

37 Art. 2§ 17 Richtlijn 2014/.../EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

38 Hof van Justitie, arrest van 18 november 1999, zaak C-107/98, Teckal.

*die in dienst staan van aanbestedende diensten, en bepaald moet worden dat aankoopcentrales op twee verschillende manieren werken. Allereerst moeten zij in staat zijn op te treden als groothandelaren door middel van aankoop, opslag en wederverkoop of, ten tweede, als tussenpersonen door het plaatsen van opdrachten, het beheren van dynamische aankoopssystemen of het sluiten van raamovereenkomsten die door aanbestedende diensten worden gebruikt. Die rol van tussenpersoon kan in sommige gevallen worden vervuld door de relevante aanbestedingsprocedures autonoom toe te passen, zonder gedetailleerde instructies van de betrokken aanbestedende diensten, in andere gevallen door de relevante aanbestedingsprocedures toe te passen volgens de instructies en in naam en voor rekening van de betrokken aanbestedende diensten”.*

32. Onder artikel 37§2 wordt verduidelijkt dat de aanbestedende overheid die beroep doet op een aankoopcentrale, verantwoordelijk blijft voor de onderdelen die het zelf verricht, zoals het plaatsen van een deelopdracht.

## **IV. De plaatsing van raamovereenkomsten (in combinatie met een opdrachtcentrale) in de praktijk**

### **A. De werking van aankoopcentrales op niveau van de hogere overheid**

33. Op niveau van de federale overheid is sinds 15 mei 2002 het Federaal Aankoopbureau – een aankoopcentrale – vervangen door de cel FOD-overschrijden-de raamcontracten (FOR) binnen de FOD P&O (Personeel en Organisatie). Deze ‘federale opdrachtcentrale’ (zoals zij zichzelf omschrijft) houdt zich bezig met het plaatsen en opvolgen van overheidsopdrachten voor groepscontracten ten voordele van de federale overheidsdiensten voor leveringen en diensten, bij grote hoeveelheden, met een repetitief karakter en indien er een schaalvoordeel bestaat<sup>39</sup>.

34. Binnen de Vlaamse overheid is het Agentschap voor Facilitair Management (AFM) ingericht als opdrachtcentrale die voor andere aanbestedende overheden raamovereenkomsten afsluit voor leveringen en diensten die over de besturen heen voldoende generiek zijn, zodat een gecoördineerde aanpak schaalvoordeel kan opleveren<sup>40</sup>. Het gaat om kledij, meubilair, voertuigen, brandstof, kantoormachines en kantoomateriaal, catering, data, ICT en telefonie, enz.

Recent werd deze taakstelling van het AFM verankerd door de introductie van een artikel 4/1 in het oprichtingsbesluit van het agentschap<sup>41</sup>. Dit artikel bepaalt:

39 Zie: <http://www.fedweb.belgium.be> > budgettering en overheidsopdrachten > cel FOR.

40 Zie: <http://www.bestuurszaken.be/raamcontracten>

41 Besluit van de Vlaamse Regering van 1 maart 2013 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap “Agentschap voor Facilitair Management”, wat betreft de mogelijkheid voor de overheden, vermeld in artikel 4 van



*“Het agentschap kan als opdrachtcentrale raamovereenkomsten met betrekking tot werken, leveringen of diensten sluiten waarvan ook de overheden, vermeld in artikel 4 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, en de Vlaamse Gemeenschapscommissie op eigen verantwoordelijkheid kunnen afnemen”.*

Het agentschap kan aldus optreden voor alle entiteiten van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, evenals voor gemeenten, provincies, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, enz.

We bespreken hierna twee actuele raamovereenkomsten van het AFM, die kunnen dienen als leidraad bij de uitwerking van een raamovereenkomst.

**35.** Het **Vlaams Energiebedrijf**<sup>42</sup>, dat begin 2012 werd opgericht door de Vlaamse Regering, houdt zich onder meer bezig met het plaatsen – als opdrachtcentrale – van raamovereenkomsten inzake diverse energiediensten.

Recent werd door het Vlaams Energiebedrijf een raamovereenkomst voor energieprestatiecontracten gepubliceerd die zal worden gegund middels een concurrentiedialoog. Dit lijkt echter in strijd met artikel 136 K.B. plaatsing. Een raamovereenkomst kan niet bij concurrentiedialoog worden gegund.

**36.** Vermeldenswaardig op niveau van de Vlaamse overheid is tot slot de idee tot het oprichten van een virtuele opdrachtcentrale<sup>43</sup>.

De virtuele opdrachtcentrale wordt omschreven als een platform voor samenwerking tussen verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid (en de lokale besturen) op het gebied van raamovereenkomsten, waarbij de rol van de eigenlijke opdrachtcentrale wordt opgenomen door een entiteit die daartoe ad hoc wordt aangeduid (lees: eender welk departement, IVA, EVA, ...). De door de virtuele opdrachtcentrale gesloten raamovereenkomsten worden vervolgens centraal ter beschikking gesteld aan de leden van de virtuele opdrachtcentrale, die zo kunnen beslissen om toe te treden tot de raamovereenkomst en deelopdrachten af te nemen. Op deze wijze worden ‘dubbele’ overheidsopdrachten en/of raamovereenkomsten vermeden. Elk lid van de virtuele opdrachtcentrale zal immers kunnen controleren of er voor een bepaalde behoefte reeds een raamovereenkomst is afgesloten door een ander lid van de virtuele opdrachtcentrale.

Deze idee lijkt ingegeven vanuit de visie dat het in het kader van een raamovereenkomst toegelaten is dat andere aanbestedende overheden na de sluiting ervan ‘inbreken’ in de overeenkomst en deelopdrachten afnemen. Het is daarbij alleszins noodzakelijk deze mogelijkheid in de opdrachtdocumenten te

---

het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, en de Vlaamse Gemeenschapscommissie om toe te treden tot raamovereenkomsten die gesloten zijn door het agentschap, B.S. 22 maart 2013.

42 [www.vlaamsenergiebedrijf.eu](http://www.vlaamsenergiebedrijf.eu)

43 [Conceptnota aan de Vlaamse Regering ‘Een visie voor het gebruik van de figuur van de raamovereenkomst en de figuur van de opdrachtcentrale binnen de Vlaamse overheid’, VR 2014.0702 DOC. 0101//1bis.](#)

voorzien, alsook de overheden die van dit recht gebruik kunnen. In wat volgt worden hierbij enige kanttekeningen gemaakt.

### 1° *Het telecomcontract van de Vlaamse overheid met Mobistar*

37. Bekendste voorbeeld van de raamovereenkomsten afgesloten door het AFM als opdrachtcentrale voor de Vlaamse overheid (én de lokale besturen) is het 'telecomcontract van de Vlaamse overheid'<sup>44</sup>.

Het 'telecomcontract' is opgezet als een raamovereenkomst geplaatst door de Vlaamse Gemeenschap die optreedt als opdrachtcentrale. Gezien deze raamovereenkomst werd geplaatst onder de 'oude' overheidsopdrachtenwet van 24 december 1993, worden in het bestek de termen 'aankoopcentrale' en 'bestellingsopdracht' gehanteerd, doch het gaat in wezen om een opdrachtencentrale als bedoeld in artikel 2,4° van de overheidsopdrachtenwet 2006.

De Vlaamse Gemeenschap bestelt zowel voor zichzelf (te weten alle departementen die onder haar rechtspersoonlijkheid vallen) als voor andere aanbestedende overheden (de EVA's met rechtspersoonlijkheid, VOL's, lokale en provinciale besturen,...).

Het telecomcontract (of beter: 'de raamovereenkomst, omvattende 2 percelen, gegund middels beperkte offerteaanvraag') is op 10 juni 2011 door de Vlaamse Regering gegund aan Mobistar.

38. In de opdrachtdocumenten wordt duidelijk bepaald dat geen exclusiviteit wordt gegarandeerd, noch bestaat een afnameverplichting in hoofde van de deelnemende besturen. "Dienovereenkomstig geeft het bestuur geen enkele garantie wat betreft volume, noch qua trafiek, noch qua aantal abonnementen"<sup>45</sup>.

Dit brengt met zich mee dat de omvang van de raamovereenkomst en de raming van het opdrachtbedrag vaag wordt omschreven in de selectieleidraad<sup>46</sup>:

*"De voorliggende opdracht is een "bestellingsopdracht" waaraan pas een concrete invulling zal worden gegeven door de aparte bestellingen, volgens en naarmate de behoeften zich aandienen. Bovendien zal de niet-exclusiviteit bedongen worden en zijn de verschillende entiteiten, ten behoeve waarvan de opdrachten worden gegund, niet verplicht tot afname.*

*Als gevolg daarvan is het niet mogelijk de waarde van de opdracht exact te ramen.*

*Ten indicatieve titel, en bij wijze van extract, kunnen enkele gegevens met betrekking tot de huidige uitgaven worden meegedeeld: (...)"*

44 [www.vlaanderen.be/telecomcontract](http://www.vlaanderen.be/telecomcontract).

45 Zie samenvatting van de relevante besteksbepalingen in het 'model van beslissing voor gemeente, stad of OCMW' op [www.vlaanderen.be/telecomcontract](http://www.vlaanderen.be/telecomcontract).

46 Oproep tot kandidaten nr. e-IB/2010-02 'gemeenschappelijk telecommunicatiedienstverleningsaanbod ten behoeve van de Vlaamse en lokale/ provinciale overheden'.

Wat betreft de lokale besturen – die binnen het telecomcontract kunnen afnemen – wordt een zeer vage schatting opgegeven, als volgt:

*“De hierna weergegeven cijfers zijn een raming door de Vereniging Voor Steden en Gemeenten (VVSG) van de huidige uitgaven voor telecommunicatie gebaseerd op een beperkte rondvraag bij gemeenten. De informatie uit de rondvraag werd geëxtrapoleerd zodat een raming werd bekomen van het gemiddeld jaarlijks verbruik voor telecommunicatie van alle Vlaamse gemeenten en OCMW's (elk 308 in aantal) met een globaal personeelsbestand van 140.000 personeelsleden (zie de cijfers weergegeven in de tweede kolom).*

*Rekening houden met het feit dat uit dezelfde rondvraag bleek dat 35 % zeer geïnteresseerd is in afname van de telecommunicatiecontracten die zullen worden gegund door de Vlaamse overheid, worden in de kolom rechts de cijfers weergegeven van de waarde van de mogelijke afname door (35% van) de lokale besturen”.*

(...)

Bij een dergelijke ruime ‘toetredingsmogelijkheid’ (in realiteit nagenoeg alle Vlaamse openbare besturen), gepaard gaande met zulke vage omschrijving van de omvang van de raamovereenkomst en de clause dat er geen enkele afnameverplichting bestaat, kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst in het licht van de anti-misbruik bepaling<sup>47</sup>, het transparantiebeginsel en de vrije mededinging. Hierop wordt verder ingegaan<sup>48</sup>.

**39.** De opdracht wordt gesloten voor een duur van 7 jaar, met een eenzijdige opzegmogelijkheid door de Vlaamse Gemeenschap na 5 jaar. Gezien de principieel maximale duur van vier jaar wordt overschreden<sup>49</sup>, motiveert de selectie-leidraad waarom een langere duurtijd noodzakelijk is.

**40.** Om toe te treden tot de Raamovereenkomst – en daarop bestellingen te kunnen plaatsen – dient een lokaal bestuur een toetredingsbeslissing te nemen, die kan worden vergeleken met een gunningsbeslissing – en dus dienovereenkomstig door het bevoegde orgaan (voor een gemeente: de gemeenteraad<sup>50</sup>) moet worden genomen.

Vervolgens wordt een toetredingsdocument ondertekend waarbij het bestuur bevestigt dat het toetreedt en het contractueel kader van de raamovereenkomst aanvaardt. Ook na de toetreding kan een deelnemend bestuur (met in

47 Art. 32 Overheidsopdrachtenwet 2006: “Er mag geen misbruik worden gemaakt van de raamovereenkomst, noch mag er gebruik van worden gemaakt op een wijze die de mededinging zou verhinderen, beperken of vervalsen”.

48 Randnummer 47 e.v.

49 Cfr. art. 32 Overheidsopdrachtenwet 2006.

50 Zie artikel 43§ 2, 11 gemeentedecreet 15 juli 2005: § 2. *De volgende bevoegdheden kunnen niet aan het college van burgemeester en schepenen worden toevertrouwd: 11° het vaststellen van de wijze van gunning en het vaststellen van de voorwaarden van overheidsopdrachten, behalve als het gaat om één van de volgende opdrachten:*

*a) een opdracht die past binnen het begrip dagelijks bestuur als vermeld in punt 9°, waarvoor het college van burgemeester en schepenen bevoegd is;*

*b) een opdracht die nominatief in het vastgestelde budget is opgenomen;*

acht name van bepaalde voorwaarden) op elk moment beslissen geen diensten meer af te nemen.

Deze werkwijze strekt tot voorbeeld. De deelname aan een raamovereenkomst – door een aanbestedende overheid – moet worden gezien als de gunning van een overheidsopdracht, zodat de bevoegde organen hierover dienen te beslissen.

Zoals benadrukt wordt in de door de Vlaamse overheid verstrekte modeldocumenten, moet daarbij de opportuniteit van de deelname aan de raamovereenkomst – met name de vraag of dit zal leiden tot ‘betere’ voorwaarden dan wanneer een afzonderlijke opdracht wordt geplaatst – worden afgewogen.

## 2° *Het ICT-contract 2015*

41. Een andere actuele raamovereenkomst waarvoor het AFM optreedt als opdrachtcentrale is het zogenaamde ‘ICT-contract 2015’ dat in 2013 is geplaatst en in de loop van 2014 zal worden gegund om vanaf 2015 in uitvoering te gaan. Het ‘ICT-contract 2015’ – voluit ‘gemeenschappelijk ICT-dienstverleningsaanbod ten behoeve van de Vlaamse en lokale/ provinciale overheden’ is juridisch opgebouwd uit vier raamovereenkomsten die afzonderlijk worden geplaatst<sup>51</sup>.

Deze onderverdeling is positief, gezien zo wordt vermeden dat één ‘monstercontract’ wordt gegund aan één dienstverlener, zodat kleine en middelgrote ondernemingen bij voorbaat kansloos zijn en de markt voor een geruime tijd wordt afgesloten.

42. De raamovereenkomst ‘ontwikkelingsprojecten’ (bestek nr. e-IB-2013-0087) – die wordt gegund middels de onderhandelingsprocedure met bekendmaking – werd op 1 juli 2013 gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen en maakt aldus toepassing van de overheidsopdrachtenwet 2006. Er werd voor deze opdracht met opzet ‘gewacht’ met de publicatie tot de inwerkingtreding van de nieuwe overheidsopdrachtenwet om het mogelijk te maken de raamovereenkomst af te sluiten met drie dienstverleners.

43. De raamovereenkomst ‘ontwikkelingsprojecten’ zal worden gesloten door het AFM (dat onder de rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse Gemeenschap valt) met de drie best gerangschikte inschrijvers. In overeenstemming met artikel 138, tweede lid, 2° van het K.B. plaatsing (dit is de mini-competitie) zal de klant voor elke individuele opdracht een offerte (projectvoorstel) vragen aan de diensverleners met wie de raamovereenkomst is gesloten.

*“De klant moet dan op basis van de in het bestek opgenomen gunningscriteria<sup>52</sup> bepalen welke dienstverlener de voordeligste offerte heeft ingediend en dus aan welke dienstverlener de individuele opdracht zal worden gegund”<sup>53</sup>.*

51 Zie toelichting en gepubliceerde opdrachtdocumenten op [www.bestuurszaken.be/ict-contract](http://www.bestuurszaken.be/ict-contract)

52 Dit is immers letterlijk voorgeschreven door artikel 32 van de Overheidsopdrachtenwet 2006.

53 Selectieleidraad nr. e-IB-2013-0087 ‘Raamovereenkomst voor Ontwikkelingsprojecten ten behoeve van de Vlaamse overheid en de lokale/ provinciale besturen’.

44. Interessant is de optie dat de selectieleidraad de mogelijkheid voorziet om bij het 'wegvallen' van één van de drie dienstverleners na de sluiting van de raamovereenkomst een nieuwe dienstverlener te laten toetreden tot de raamovereenkomst door een beroep op de vierde gerangschikte inschrijver bij de gunning van de huidige raamovereenkomst (in het eerste jaar) of na een nieuwe gunningsprocedure.

Deze procedure lijkt geen afbreuk te doen aan het principieel gesloten karakter van de raamovereenkomst, nu het aantal deelnemende dienstverleners gelijk blijft.

45. De (potentieel) deelnemende aanbestedende overheden aan de raamovereenkomst worden ook hier<sup>54</sup> erg ruim omschreven. Het betreft alle entiteiten van de Vlaamse overheid (dus zowel de departementen, de IVA's, EVA's zonder en met rechtspersoonlijkheid) alsook de Vlaamse lokale en provinciale besturen, zijnde provincies, gemeenten (en hun GIVA's en GEVA's), intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en OCMW's. De deelnemende aanbestedende overheden worden aangeduid als 'klanten'.

Evenzo worden de hoeveelheden en de omvang van de opdracht vaag omschreven. Het enige concrete getal dat wordt gegeven is dat de jaarlijkse omzet op basis van het huidige 'ICT-contract 2008' kan worden geraamd op 20.000.000 euro. Op basis van een 'behoeftebevraging gemeenschappelijke ICT-dienstverlening'<sup>55</sup> verwacht men niet dat de afgenomen volumes lager zullen liggen. Er wordt opgemerkt dat de volumes potentieel sterk zouden kunnen stijgen ten aanzien van het 'ICT-contract 2008' door de uitbreiding van het klantenbereik naar de lokale besturen.

De selectieleidraad bepaalt vervolgens duidelijk dat de dienstverleners die toetreden tot de raamovereenkomst geen exclusiviteit wordt gegarandeerd. De mogelijk deelnemende besturen hebben ook geen verplichting tot afname binnen de raamovereenkomst.

46. De Inspectie van Financiën<sup>56</sup> bekritiseerde (ons inziens terecht) de uitbreiding van het ICT-contract naar de lokale en provinciale besturen:

*"De Inspectie van Financiën heeft echter een probleem ten gronde aangaande de uitbreiding van het ICT-contract tot de lokale en provinciale besturen. Zij is van oordeel dat dit weliswaar in het voordeel kan spelen van kleinere steden en gemeenten die hiervoor zelf geen gunningsprocedure dienen op te starten of die met manifeste schaalnadelen te kampen hebben, maar uiterst (financieel) nadelig zal zijn voor de Vlaamse overheid.*

*De dienstverlener zal zich moeten engageren de service portfolio van het ICT-contract, inbegrepen de noodzakelijke interventies te plaatse, aan te bieden van De Panne tot Lanaken. Het is uiteindelijk de Vlaamse overheid die hiervoor een meerprijs zal moeten betalen.*

54 Zie ook telecomcontract: randnummer 38 e.v.

55 Dit document is ook beschikbaar op [www.bestuurszaken.be/ict-contract](http://www.bestuurszaken.be/ict-contract)

56 Advies Inspectie van Financiën dd. 19 november 2012 – VR 2012 1412 DOC. 1359/2.

*Dergelijke interventies ter plaatse zijn onlosmakelijk verbonden met een ICT-dienstverleningsaanbod en zijn meestal de bepalende kostenfactor voor de dienstverleners (loonkosten). Wanneer de interventies moeten uitgevoerd worden in een relatief beperkt aantal locaties (Brussel, gedecentraliseerde diensten in o.a. VAC's<sup>57</sup>), dan blijft dit een beheersbare en per definitie in te schatten kostendrijver voor de ICT-dienstverlener. De verplichte uitbreiding van het dienstverleningsaanbod daarentegen tot de versnipperde en verkavelde lokale besturen in Vlaanderen – niet alleen 308 gemeenten en 5 provincies maar ook de 9 stadsdistricten in Antwerpen, 308 OCMW-besturen, 290 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, 83 OCMW-verenigen, 210 verzelfstandigde agentschappen (autonome gemeente- en provinciebedrijven, diverse types van verzelfstandigde agentschappen,...) – zal de potentiële inschrijvers eerder doen afschrikken.*

*Los van het feit dat de gehele publieke ICT-markt in Vlaanderen voor een lange periode van 7 jaar dusdanig verstoord wordt, is het evident dat de intrinsieke risico's verbonden aan de complexiteit en versnippering van het verlangde dienstverleningsaanbod zich zullen vertalen in hogere prijzen (en slechtere condities) voor de Vlaamse overheid".*

47. Deze kritiek kan worden onderschreven. Door de potentiële massa aan deelnemende aanbestedende overheden dient de dienstverlener over een enorme capaciteit te beschikken. Echter, doordat geen enkele hoeveelheid wordt gegarandeerd, is het zeer moeilijk in te schatten wat de omvang en de waarde van de raamovereenkomst zal zijn, zodat de kosten en risico's voor de dienstverlener ver uiteen kunnen lopen.

Waar de Inspectie van Financiën enkel opportuïteitskritiek geeft, kan ook de wettigheid in vraag worden gesteld. De raamovereenkomst bevat wel een precieze aanduiding van de potentieel deelnemende besturen, maar in wezen komt dit er op neer dat nagenoeg alle Vlaamse openbare besturen – indien zij dat wensen – op elk moment bestellingen kunnen plaatsen (zonder afzonderlijke gunningsprocedure). Zoals de Inspectie van Financiën opmerkt, gaat het om de hele Vlaamse overheid in al haar geledingen, inclusief extern verzelfstandigde agentschappen (Nv De Scheepvaart,...) + 308 gemeenten + 308 OCMW's + 9 stadsdistricten + 290 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden + 83 OCMW-verenigingen + 210 lokaal verzelfstandigde agentschappen (tot de Haven van Antwerpen) + gemeentelijke vzw's,...

Een dergelijk ruime raamovereenkomst lijkt dan ook misbruik te maken van deze figuur doordat de mededinging wordt beperkt en de overheidsopdrachtenreglementering wordt omzeild.

## **B. De werking van Aankoopcentrales op niveau van de lagere overheden**

48. Op lokaal niveau is de gemeenschappelijke aankoopcentrale (GAC) van de stad Antwerpen een goed voorbeeld. De GAC gunt sinds 2009 opdrachten voor

57 Vlaamse Administratieve Centra.

de stad en het OCMW Antwerpen, alsook alle entiteiten die deel uitmaken van de stad en het OCMW (stedelijk onderwijs, AGB's, Zorgbedrijf Antwerpen, politie, brandweer,...)<sup>58</sup>.

Op deze wijze worden alle aankopen verricht vanuit een centrale dienst die kennis en expertise opbouwt, en kan het schaalvoordeel dat de stad Antwerpen heeft voluit spelen.

## V. Lessons learnt: praktische aandachtspunten bij het opzetten van een raamovereenkomst in combinatie met een opdrachtcentrale

### A. De juridische verhouding tussen de opdrachtcentrale en de deelnemende besturen

49. De opdrachtcentrale is altijd een aanbestedende overheid en kan alleen optreden voor aanbestedende overheden. Dit volgt uit de wettelijke definitie van de opdrachtcentrale (cfr. artikel definitie 2.4<sup>o</sup> overheidsopdrachtenwet 2006) en wordt opnieuw bevestigd in de nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn.

De rol van opdrachtcentrale kan *ad hoc* worden waargenomen door één van de deelnemende aanbestedende overheden die zal afnemen in de raamovereenkomst. De wet bepaalt immers niet dat een opdrachtcentrale specifiek moet opgericht en/of aangeduid zijn om exclusief als opdrachtcentrale te fungeren.

Het is evenwel een mogelijkheid dat verschillende aanbestedende overheden een nieuwe rechtspersoon oprichten (al dan niet in privaatrechtelijke vorm) om als opdrachtcentrale op te treden. Een dergelijke geïnstitutionaliseerde publiek-publieke samenwerkingsvorm zal immers evenzeer als een aanbestedende overheid worden beschouwd in toepassing van artikel 2,1<sup>o</sup>, d) overheidsopdrachtenwet 2006 (*catch all bepaling*)<sup>59</sup>.

Een praktijkvoorbeeld daarvan is Hospilim vzw, een samenwerkingsverband van verschillende Limburgse ziekenhuizen met (o.a.) als doel *“als opdracht- en/of aankoopcentrale op te treden voor de aankoop van goederen en diensten zoals omschreven in de wet op de overheidsopdrachten dd. 15 juni 2006”*<sup>60</sup>.

50. De rol van opdrachtcentrale onderstelt dat de centrale verantwoordelijk is voor de gevoerde procedure voor het gunnen en sluiten van de raamover-

58 Zie website VVSG: <http://www.vvsg.be/np/Lists/NP/DispForm.aspx?ID=987>.

59 Zie hierover: G. LAENEN, J. DEBIEVRE en J. GEERTS, “Het toepassingsgebied van de regelgeving inzake overheidsopdrachten: capita selecta”, in X. *Actualia Overheidsopdrachten*, Gent, Larcier, 2010, p. 9-78.

60 [www.hospilim.be](http://www.hospilim.be)

eenkomst. De opdrachtcentrale kan zich in principe niet exonereren voor elke aansprakelijkheid ten gevolge van een 'foutieve' gunning. De nieuwe Europese richtlijn bevestigt ook hier de gangbare interpretatie.

De opdrachtcentrale kan zich bijvoorbeeld wel exonereren voor haar aansprakelijkheid wat betreft betwistingen aangaande de uitvoering van specifieke deelopdrachten. De deelnemende overheden zijn immers zelf verantwoordelijk voor de correcte gunning van de op de raamovereenkomst gestoelde deelopdrachten en voor het toezicht op de uitvoering.

De deelnemende aanbestedende overheden dienen zich ervan bewust te zijn dat hun deelname aan de opdrachtcentrale – en de daarmee gepaard gaande aanvaarding van het contractueel kader – op eigen risico is.

Wat dit laatste betreft, strekt het telecomcontract van de Vlaamse overheid met Mobistar tot voorbeeld. Het bestek bepaalt duidelijk dat de aankoopcentrale (AFM) verantwoordelijk is voor het toezicht op de uitvoering van de raamovereenkomst in zijn geheel, terwijl de 'klanten' toezien op de door hen bestelde diensten en leveringen.

## **B. Afbakening van de omvang van de opdracht en de deelnemende besturen**

### *1° Bepaling van de hoeveelheden*

51. Rekening houdend met het beginsel van mededinging moet bij het plaatsen van een raamovereenkomst aandacht worden besteed aan een duidelijke omschrijving van het voorwerp en de omvang van de opdracht.

Dit houdt in dat in het bestek duidelijk moet worden bepaald dat de aanbestedende overheid optreedt als opdrachtcentrale voor het plaatsen van een raamovereenkomst, voor welke (precies omschreven) aanbestedende overheden zij optreedt, dat de raamovereenkomst zal worden gesloten met één of meerdere deelnemers (opdrachtnemers)<sup>61</sup> en hoe deelopdrachten zullen worden gegund, te weten op basis van voorwaarden, dan wel na een aanvulling van de offerte en/of een mini-competitie.

Gelet op het vrij beperkt wettelijk kader, is het van belang dat de krachtlijnen van de procedure inzake de gunning van deelopdrachten duidelijk worden uiteengezet, zodat geïnteresseerde ondernemers zich een beeld kunnen vormen van de wijze van gunning en uitvoering van de raamovereenkomst en de op basis daarvan gegunde deelopdrachten.

52. Uit voorgaande praktijkvoorbeelden blijkt dat de omschrijving van de omvang van de raamovereenkomst en de raming van het opdrachtbedrag, een grote moeilijkheid vormt. De overheidsopdrachtenreglementering bevat op dit punt weinig verduidelijking.

61 Artikel 136 K.B. plaatsing schrijft voor dat de aankondiging van de opdracht moet vermelden of de raamovereenkomst met één of met meerdere deelnemers zal worden gesloten.



Wel bepaalt artikel 24,6° K.B. plaatsing dat de raming van het opdrachtbedrag moet steunen op de totale duur en waarde van de opdracht, met inbegrip van alle voor de duur van een raamovereenkomst overwogen opdrachten.

Het aantal overwogen opdrachten kan echter onmogelijk met zekerheid worden bepaald gezien de onzekerheid over de behoeften net eigen is aan de raamovereenkomst.

53. Eigen aan de raamovereenkomst is ook dat de aanbestedende overheid of overheden geen afnameverplichting hebben en dat aan de opdrachtnemer(s) geen exclusiviteit wordt gegarandeerd.

Met andere woorden, tenzij minimale hoeveelheden worden gegarandeerd in het bestek (conform art. 117 en 148 AUR), hebben de opdrachtnemers geen recht op het bekomen van deelopdrachten. De opdrachtcentrale en de deelnemende aanbestedende overheden kunnen ervoor opteren om geen enkele individuele deelopdracht te gunnen of een nieuwe gunningsprocedure uit te schrijven<sup>62</sup>.

De raamovereenkomst kan echter niet geheel vrijblijvend zijn voor de aanbestedende overheid/ overheden gezien bij de opdrachtnemer uiteraard een legitieme verwachting wordt gecreëerd dat een bepaald volume zal worden afgenomen<sup>63</sup>. Dit is zeker zo indien het afsluiten van de raamovereenkomst al aanzienlijke investeringen met zich brengt, op het vlak van de inschrijvingskost en/of de voorbereiding en het beschikbaar houden van capaciteit.

Vandaar het belang van het opnemen in het bestek van een clause dat er geen afnameverplichting is van de opdrachtcentrale of de deelnemende aanbestedende overheden, en dat geen minimale hoeveelheden of minimaal te verlenen diensten/ af te nemen goederen of werken, noch exclusiviteit worden gegarandeerd<sup>64</sup>.

54. In toepassing van het verbod op misbruik van de raamovereenkomst (cfr. art. 32 overheidsopdrachtenwet 2006), het transparantiebeginsel en het beginsel van vrije mededinging, moet het voorwerp en de omvang van de opdracht voldoende precies afgebakend worden.

Een correcte mededinging vereist dat de potentiële inschrijvers kunnen inschatten hoeveel zal worden afgenomen (dus hoeveel deelopdrachten zullen worden gegund) binnen de raamovereenkomst. Ook tijdens de uitvoering zal er voldoende toezicht moeten zijn op de omvang van de afnames, om te kunnen bepalen wanneer een opdracht de maximale afnamecapaciteit heeft bereikt en wanneer de grenzen van de initiële mededinging worden overschreden<sup>65</sup>.

62 C. DE KONINCK en H. VAN PEER, o.c., p. 62.

63 L. SCHELLEKENS, o.c., p. 491.

64 Indien dit strookt met de doelstellingen van de raamovereenkomst. Het bepalen van minimale hoeveelheden kan nuttig zijn om een betere prijs te bekomen.

65 Conceptnota aan de Vlaamse Regering 'Een visie voor het gebruik van de figuur van de raamovereenkomst en de figuur van de opdrachtcentrale binnen de Vlaamse overheid'. VR 2014 0702 DOC. 0101//1bis.

Een onderbouwde raming van de hoeveelheden en het opdrachtbedrag is ook van belang om een schaalvoordeel te realiseren door bvb. het bekomen van een lagere prijs of betere voorwaarden. Een inschrijver zal hiertoe alleen maar bereid zijn indien hij een redelijke zekerheid heeft dat een bepaald volume zal worden gehaald. Om deze reden kan het nuttig zijn om in het bestek minimale en maximale hoeveelheden vast te leggen, of een systeem van volumekorting in te bouwen.

## 2° Bepaling van het aantal deelnemende aanbestedende overheden

55. Een problematiek die sterk samenhangt met de afbakening van de omvang van de opdracht is de bepaling van het aantal aanbestedende overheden dat partij kan worden bij de raamovereenkomst.

De ontstane praktijk van een ongebreidelde toetredingsmogelijkheid van aanbestedende overheden na sluiting van de raamovereenkomst door de opdrachtcentrale, staat op gespannen voet met de vrije mededinging en het transparantiebeginsel.

De basisregel dat de raamovereenkomst niet mag worden gebruikt door aanbestedende overheden die daar zelf niet in worden vermeld, wordt terecht benadrukt in de nieuwe overheidsopdrachtenrichtlijn<sup>66</sup>, en kan ook binnen de geldende wetgeving worden onderschreven. Hoe dan ook dient precies te worden aangeduid welke aanbestedende overheden binnen de raamovereenkomst kunnen afnemen.

Zoals hiervoor reeds opgemerkt<sup>67</sup>, is het de vraag of een zeer algemene omschrijving – die een veelheid aan besturen dekt – de toets aan de anti-misbruik bepaling zal doorstaan.

56. De praktijk dat van de deelnemende aanbestedende overheden geen voorafgaand mandaat aan de opdrachtcentrale wordt gevraagd, kan worden onderschreven. Een voorafgaand mandaat wordt immers niet vereist door de overheidsopdrachtenwet 2006 en zou afbreuk doen aan de doelstellingen van de raamovereenkomst in combinatie met de opdrachtcentrale. Op het ogenblik van de plaatsing van de raamovereenkomst kennen de deelnemende aanbestedende overheden immers nog niet de resultaten ervan. Vaak zullen deze overheden pas instappen indien zij 1) een behoefte hebben en 2) wanneer blijkt dat de gunning goede resultaten heeft opgeleverd.

Bij de toetreding van een aanbestedende overheid tot de raamovereenkomst is in toepassing van de organieke regels van het bestuur een beslissing vereist van het bevoegde orgaan (bvb. voor een gemeente: de gemeenteraad<sup>68</sup>).

66 Zie hiervoor onder randnummer 27 en overweging 69 Richtlijn 2014/.../EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

67 Randnummer 47: 'ICT-contract 2015'.

68 Zie artikel 43§ 2, 11 gemeentedecreet 15 juli 2005: § 2. *De volgende bevoegdheden kunnen niet aan het college van burgemeester en schepenen worden toevertrouwd: 11° het vaststellen van de wijze van*

## C. Bepalen van gunnings- en selectiecriteria

57. Het bepalen van gunnings- en selectiecriteria voor de gunning van een raamovereenkomst gebeurt in overeenstemming met de regels die gelden voor een klassieke overheidsopdracht.

Bijzonder bij de raamovereenkomst is de moeilijke evenwichtsoefening bij het bepalen van redelijke selectiecriteria inzake technische bekwaamheid en financiële draagkracht, gezien het volume aan afnames nog niet (precies) gekend is. In dit kader is een concrete behoeftebepaling en zorgvuldige inschatting van de omvang van de raamovereenkomst dus opnieuw van belang. Indien het bestek – ook bij grote raamovereenkomsten – te hoge drempels voorziet zal de mededinging beperkt worden, en wordt het KMO's moeilijk gemaakt om in te schrijven.

Dit kan worden ondervangen binnen de raamovereenkomst verschillende percelen te voorzien, of afzonderlijke raamovereenkomsten af te sluiten.

58. Hiervoor<sup>69</sup> werd al aangestipt dat het middels het bepalen van een verschillende set aan selectiecriteria mogelijk is om verschillende poules van deelnemers aan te leggen die zullen worden bevroegd bij een specifieke deelopdracht.

Zo kan het nuttig zijn om voor generieke onderhoudsopdrachten aan gebouwen verschillende poules te voorzien voor bvb. elektriciteitswerken, schilderwerken, enz. waarbij in elke poule (minstens) 3 ondernemingen worden toegelaten. Bij een concrete opdracht inzake bvb. elektriciteitswerken worden dan de 3 ondernemingen in de poule elektriciteit uitgenodigd om deel te nemen aan de mini-competitie (lees: een prijs te geven voor een bepaald omschreven werk).

## VI. Conclusie: De raamovereenkomst is geen lege doos maar ook geen heilige graal

59. Op basis van de studie van de praktijk alsook de nieuwe Europese overheidsopdrachtenrichtlijn, kunnen verschillende aandachtspunten worden geformuleerd bij de plaatsing van een raamovereenkomst in combinatie met een opdrachtcentrale:

- De raamovereenkomst is een gesloten systeem, het aantal deelnemende aanbestedende overheden en opdrachtnemers ligt van bij het begin vast;
- De potentieel deelnemende aanbestedende overheden dienen precies te worden omschreven. Een al te ruime omschrijving dient de uitzondering te blijven;

---

*gunning en het vaststellen van de voorwaarden van overheidsopdrachten, behalve als het gaat om één van de volgende opdrachten :*

*a) een opdracht die past binnen het begrip dagelijks bestuur als vermeld in punt 9°, waarvoor het college van burgemeester en schepenen bevoegd is;*

*b) een opdracht die nominatief in het vastgestelde budget is opgenomen;*

69 zie randnummer 13.

- De raamovereenkomst kan middels een afzonderlijke set van selectiecriteria verschillende poules van dienstverleners aanleggen waaraan deelopdrachten kunnen worden gegund;
- Het is aangewezen om de toepassing van hoofdstuk 6 van het K.B. plaatsing bij het gunnen van deelopdrachten, expliciet uit te sluiten;
- De opdrachtcentrale is een instrument door en voor aanbestedende overheden. Een private onderneming kan er niet aan deelnemen;
- De opdrachtcentrale is aansprakelijk voor een correcte gunning van de raamovereenkomst;
- De omschrijving van het voorwerp en de omvang van de raamovereenkomst en de raming van het opdrachtbedrag dient zorgvuldig te gebeuren;
- Belang van een clause van niet exclusiviteit en geen afnameverplichting in de opdrachtdocumenten;
- Waar mogelijk, kan het aangewezen zijn om minimale hoeveelheden te garanderen in het bestek.
- De opdrachtcentrale dient niet over een voorafgaand mandaat van de deelnemende aanbestedende overheden te beschikken;
- De gunnings- en selectiecriteria dienen te worden gekozen in functie van het voorwerp en de omvang van de opdracht;
- ...

**60.** Zonder het belang en het nut van deze figuur te ontkennen, wensen wij te onderstrepen dat de opportuniteit van het opzetten van een raamovereenkomst met opdrachtcentrale goed moet worden overwogen, niet in het minst middels een grondige behoeftebepaling. De raamovereenkomst is geen lege doos, maar het is ook niet de heilige graal van het overheidsopdrachtenrecht.