Vlaamse overheid

Besluit van de gouverneur tot vernietiging van 1) de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Zandhoven van 20 augustus 2025 tot goedkeuring van bestelbonnen 2025/950 t.e.m. 2025/980, wat betreft de goedkeuring van bestelbon 2025/974, 2) de gemeenteraadsbeslissing van 23 oktober 2025 tot goedkeuring van de lastvoorwaarden en de gunningswijze m.b.t. de verzekering motorrijvoertuigen en omnium in opdracht en 3) de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 november 2025 inzake 'verzekeren motorrijtuigen en omnium in opdrachten: goedkeuring gunning'

DE GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE ANTWERPEN,

Bevoegdheid

Artikel 332, §1, eerste lid van het Decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017.

Feitelijke context

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zandhoven verleende op 20 augustus 2025 goedkeuring aan de bestelbonnen 2025/950 tot en met 2025/980. Bestelbon 2025/974 handelt over de aanstelling van verzekeringsconsultant, ADD NV.

De gemeenteraad besliste op 23 oktober 2025:

- Het bestek 'Verzekering motorrijtuigen en omnium in opdrachten' goed te keuren;
- De raming voor deze dienstenopdracht ten bedrage van 130.000 euro (excl. btw) goed te keuren;
- De opdracht te gunnen bij wijze van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking;
- Vier firma's uit te nodigen voor deelname aan de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking: Ethias NV, AXA NV, KBC NV en Baloise NV.

De gemeente Zandhoven ontving een offerte van de firma's AXA NV en KBC NV.

Op 24 november 2025 keurde het college van burgemeester en schepenen het verslag van nazicht van de offertes van 20 november 2025 goed, opgesteld door de firma ADD NV. Het college besliste de overheidsopdracht voor diensten met als voorwerp 'Verzekering motorrijtuigen en omnium in opdrachten' te gunnen aan de economisch meest voordelige bieder (op basis van de beste prijs-kwaliteitsverhouding), zijnde KBC NV.

De toezichthoudende overheid ontving op 19 en 26 november 2025 een klacht tegen de voormelde collegebeslissing van 20 augustus 2025 en de gemeenteraadsbeslissing van 23 oktober 2025.

Op 17 december 2025 verzocht de gouverneur het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zandhoven om alle betrokken besluiten te bezorgen, alsook het dossier, een uitgebreide toelichting en het standpunt over het voorwerp van de klacht.

Op 15 januari 2026 verzond het gemeentebestuur van Zandhoven alle voormelde beslissingen, een repliek en het dossier via het digitaal loket. De toezichttermijn van de gouverneur nam een aanvang op 16 januari 2026.

Juridisch kader

Artikelen 5 en 6, §1 en §2 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten

Artikelen 77, eerste lid en 84, §3, 4° DLB

Het rechtsbeginsel 'patere legem quem ipse fecisti'

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder de materiële motiveringsplicht

Verantwoording

1. *De collegebeslissing van 20 augustus 2025 tot goedkeuring van de bestelbonnen 2025/950 t.e.m. 2025/980, wat betreft de goedkeuring van bestelbon 2025/974*

1.1.

De gemeente Zandhoven richtte met e-mail van 8 augustus 2025 een prijsvraag aan ADD NV, ALLIA NV en Callant NV voor de aanstelling van een verzekeringsconsultant. Ze beschreef daarin de opdracht als volgt:

"De opdracht vormt één samenhangend geheel, maar bestaat uit volgende elementen:
1. Audit: analyse van de bestaande portefeuille en de risico's.
2. Opmaak en opvolging van een overheidsopdracht en de gunning: Vergelijking van de verschillende offertes van de verzekeringsmaatschappijen en verslaggeving. Gunningsverslag en gunning van de verzekeringsportefeuille volgens de wetgeving overheidsopdrachten in overleg met de aanbestedende overheid."

De gemeente verzocht de inschrijvers een aantal zaken toe te lichten:

"Gelieve in uw offerte minimaal volgende zaken toe te lichten:
- *Plan van aanpak audit*
- *Trajectbegeleiding overheidsopdracht voor het aanstellen van een verzekeraar*
- *Kostprijs voor dit alles*

Uiteraard staat het U vrij om deze drie punten uit te breiden met punten die volgens uw expertise en ervaring belangrijk zijn om tot de meest gunstige oplossing te komen."

1.2.

Het ging in deze om een opdracht van beperkte waarde (artikel 92 wet overheidsopdrachten). Opdrachten met een geraamde waarde beneden de 30.000 euro (excl. btw) zijn aan minder regels onderworpen dan andere plaatsingsprocedures:

- Een voorafgaande formele beslissing over de gunningsvoorwaarden en gunningswijze is niet vereist bij een opdracht van beperkte waarde. De opmaak van een bestek is niet verplicht.
- De aanbestedende overheid raadpleegt, indien mogelijk, de voorwaarden van verschillende firma's, zonder dat om een offerte wordt gevraagd.
- Een formele gunningsbeslissing is niet vereist. Het college van burgemeester en schepenen keurt wel de bestelbon goed. De motivatie voor de keuze van de opdrachtnemer moet blijken uit het administratief dossier.
- De opdracht wordt gesloten met een aanvaarde factuur, door de kennisgeving aan de opdrachtnemer van de goedkeuring van zijn offerte of door de ondertekening van een overeenkomst door beide partijen.

1.3.

Na onderzoek van de twee ingediende offertes viel de keuze van de bevoegde dienst op ADD NV. Het administratief dossier motiveert dit als volgt:

"Prijs gevraagd aan ALLIA, ADD en Calant.
Antwoord ALLIA en ADD
ADD 7865 wel ALLIA 7000 geen btw
Gering prijsverschil is beperkt
Goede samenwerking vorige keer met ADD
+ traject ok volgens Audit + dossierkennis."

Het college van burgemeester en schepenen nam geen formele gunningsbeslissing, maar keurde op 20 augustus 2025 de bestelbon voor o.m. deze dienstenopdracht goed.

1.4.

Uit het administratief dossier blijkt een gebrekkige motivering voor de aanstelling van ADD NV. Behalve de prijs, blijkt uit het administratief dossier dat de offertes inhoudelijk niet werden beoordeeld op basis van de overige elementen in de prijsvraag, met name het plan van aanpak of de voorgestelde trajectbegeleiding. In plaats daarvan verwijst de gemeente in de nota naar de eerdere goede samenwerking met ADD NV en de dossierkennis van dit bedrijf. De beslissing steunt dus niet op een inhoudelijke vergelijking van beide offertes, hoewel dat volgens de prijsvraag wel de bedoeling was. De keuze voor ADD NV lijkt vooral ingegeven door positieve ervaringen uit het verleden met deze firma.

De gemeente geeft in de repliekbrief een aanvullende motivering voor de gunningsbeslissing. Ze verwijst naar de optimalisatie van de werklast door te kiezen voor ADD NV. Ook dit argument zegt echter niets over de inhoud van de offertes. De gemeente werpt daarnaast nog op dat ADD NV met het softwareprogramma 3P werkt, wat de gemeente als kwaliteitsvol beschouwt. ALLIA NV vermeldt hierover niets in zijn offerte, zodat niet duidelijk is of enkel ADD NV met dit softwarepakket werkt. De gemeente verwijst ook naar het eerdere audit-traject, *'waar er nooit opmerkingen zouden zijn gemaakt over deze werkwijze'*. Niet de gevolgde plaatsingsprocedure *an sich* is gebrekkig, wel de motivering voor de keuze voor ADD NV als opdrachtnemer voor de opdracht.

1.5.

De voormelde collegebeslissing van 20 augustus 2025 schendt bijgevolg de materiële motiveringsplicht en het rechtsbeginsel 'patere legem quem ipse fecisti'. Dat rechtsbeginsel verplicht bestuursorganen om de eigen, eerder vastgestelde regels te respecteren bij concrete toepassingen.

2. De gemeenteraadsbeslissing van 23 oktober 2025 tot goedkeuring van de lastvoorwaarden en de gunningswijze m.b.t. de verzekering motorrijvoertuigen en omnium in opdracht

2.1.

De gemeenteraad keurde op 23 oktober 2025 de lastvoorwaarden de gunningswijze m.b.t. de verzekering motorrijvoertuigen en omnium in opdracht goed. In het overwegend gedeelte van de beslissing valt te lezen dat ADD NV het bestek voor deze opdracht heeft opgesteld. ADD NV prijst zichzelf op haar website aan als een onafhankelijk verzekeringsmakelaar: *"Als onafhankelijke verzekeringsmakelaar helpen wij je graag met het vergelijken van polissen en onderhandelen we de best mogelijke voorwaarden bij verschillende aanbieders voor jouw ondernemingsplannen."* In het jaarverslag KBC Verzekeringen van 2024 staat echter te lezen dat het kapitaal van ADD NV voor 100% in handen is van KBC NV. KBC NV en ADD NV maken dus deel uit van dezelfde economische en organisatorische entiteit. Ze behoren tot dezelfde groep.

De gemeenteraad besliste in artikel 4 van de voormelde beslissing om o.a. KBC NV uit te nodigen voor deelname aan deze onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, wetende dat ADD NV, ontwerper van het bestek én begeleider van deze overheidsopdrachtenprocedure, de offerte van de firma KBC NV, moedervennootschap van ADD NV, zou gaan beoordelen. Dat gaat in tegen artikel 6, §2 van de wet overheidsopdrachten. Volgens die bepaling is het elke ambtenaar, openbare gezagsdrager of ieder ander persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is, met inbegrip van de namens de aanbesteder optredende aanbieder van aanvullende aankoopactiviteiten, verboden om, op welke wijze ook, rechtstreeks of onrechtstreeks tussen te komen bij de plaatsing of de uitvoering van een overheidsopdracht zodra hij daardoor, persoonlijk of via een tussenpersoon, zou kunnen terechtkomen in een toestand van belangenconflict met een kandidaat of inschrijver.

Artikel 6, §1 van de wet overheidsopdrachten bepaalt overigens dat de aanbesteder de nodige maatregelen treft om tijdens de plaatsing en de uitvoering belangenconflicten doeltreffend te voorkomen, te onderkennen en op te lossen, teneinde vertekening van de mededinging te vermijden en de gelijke behandeling van alle ondernemers te verzekeren. Het begrip belangenconflict beoogt ten minste iedere situatie waarin een bij de plaatsing of de uitvoering betrokken ambtenaar, openbare gezagsdrager of andere persoon die op welke wijze ook aan de aanbesteder verbonden is, met inbegrip van de namens de aanbesteder optredende aanbieder van aanvullende aankoopactiviteiten, alsook elke persoon die bij de plaatsing of op het resultaat ervan invloed kan hebben, direct of indirect, financiële, economische of andere persoonlijke belangen heeft die geacht kunnen worden hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing of de uitvoering in het gedrang te brengen. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gemeenteraad ter zitting werd gewezen op een mogelijk belangenconflict, maar dienaangaande geen maatregelen trof.

Deze beslissing schendt bijgevolg artikel 6, §1 en §2 van de wet overheidsopdrachten.

2.2.

Punt I.10. van het bestek somt de vier gunningscriteria op, waaronder het gunningscriterium dienstverlening. De tekst onder het gunningscriterium verduidelijkt dat de kwaliteit en transparantie van de dienstverlening zal gebeuren *(sic)* aan de hand van de beschrijving aangeleverd door de inschrijver, waarna een opsomming volgt van verschillende beoordelingselementen. De opsomming vermeldt o.m. 'aanwezigheid lokale contactpersoon vooral in geval van schade'.

Dit element doet vermoeden dat de inschrijver die een lokale contactpersoon kan aanbieden voor schadedossiers een extra troef op zak heeft bij de beoordeling van dit gunningscriterium. De meerwaarde van een lokale contactpersoon bij de behandeling van schadedossiers kan echter ernstig in vraag worden gesteld, te meer met de huidige technologische mogelijkheden de service en beschikbaarheid van een dienstverlener niet noodzakelijk afhangt van de plaats waar die zijn kantoor houdt. De gemeente wist overigens uit een vorige overheidsopdrachtenprocedure dat dit element vooral voor KBC NV gunstig zou zijn. Dit is een ernstige aanwijzing dat de gemeente heeft getracht om de beoordeling van dit gunningscriterium te sturen in het voordeel van KBC NV. Artikel 5 van de overheidsopdrachtenwet is geschonden.

2.3.

Het bestek vermeldt onder punt I.1. Beschrijving van de opdracht zowel gemeente Zandhoven als OCMW Zandhoven als plaatsen van dienstverlening. Onder dit punt verduidelijkt het bestek niet dat de gemeente voor deze opdracht optreedt als aankoopcentrale of als opdrachtgever in het raam van een occasioneel gezamenlijke opdracht. In bijlage C. Inventaris wordt aan de inschrijvers gevraagd om per perceel prijzen in te vullen voor zowel de gemeente, als het OCMW.

De gemeenteraad keurde het bestek dus niet enkel goed voor de gemeente, maar ook voor het OCMW. Beide entiteiten zijn evenwel afzonderlijke rechtspersonen. In dit dossier ontbreekt een beslissing van de OCMW-raad, die ertoe strekt de gemeente aan te stellen als aankoopcentrale of

als opdrachtgever in het raam van een occasioneel gezamenlijke opdracht en dus de bevoegdheid tot het goedkeuren van de lastvoorwaarden en gunningswijze en tot gunning van de opdracht over te dragen aan de gemeenteraad.

Deze beslissing schendt artikel 77, eerste lid DLB.

3. De collegebeslissing van 24 november 2025 inzake 'verzekeren motorrijtuigen en omnium in opdrachten: goedkeuring gunning'

3.1.

Het college van burgemeester en schepenen verleende op 24 november 2025 goedkeuring aan het verslag van nazicht van de offertes van 20 november 2025, opgesteld door de firma ADD NV. Zoals hoger in punt 2.1. wordt gesteld, haalt ADD NV haar kapitaal voor 100 % bij KBC NV. Beide vennootschappen behoren tot dezelfde groep. ADD NV speelde in het kader van haar opdracht een centrale rol in de voorbereiding, structurering en uitvoering van de plaatsingsprocedure en kon bijgevolg invloed uitoefenen op de plaatsing en het resultaat van de overheidsopdracht betreffende deze verzekeringsportefeuille. Dat ADD NV de offertes heeft beoordeeld, en dus ook de offerte van KBC NV, haar moedervennootschap, is strijdig met artikel 6, §2 van de wet overheidsopdrachten. Haar onpartijdigheid en onafhankelijkheid bij de plaatsing van de overheidsopdracht zijn in het gedrang gekomen door de voornoemde financiële en economische verbondenheid met KBC NV.

3.2.

Uit het gunningsverslag blijkt dat KBC NV (bij beide percelen) een hogere score ontving voor het gunningscriterium dienstverlening. Het gunningsverslag stelt telkens dat de AXA NV en KBC NV nagenoeg dezelfde dienstverlening aanbieden. KBC NV heeft een extra troef in handen in de vorm van een lokale contactpersoon in de omgeving van Zandhoven. Deze is makkelijk bereikbaar en snel ter plaatse indien nodig. Bij AXA gaat het om een accountmanager die regelmatig bezoeken inplant.

Uit de offerte van AXA blijkt effectief dat AXA een accountmanager aanbiedt die het uniek aanspreekpunt is en 7/7 klaarstaat voor de opdrachtgever. Bij afwezigheid is er steeds een back-up beschikbaar. Er zijn ook regelmatige bezoeken mogelijk (frequentie af te spreken met de klant). De meerwaarde van een lokale contactpersoon voor de behandeling van schadegevallen lijkt in deze dan ook verwaarloosbaar en verantwoordt de hogere score voor KBC NV op dit punt niet.

3.3.

Het college van burgemeester en schepenen heeft de opdracht ook gegund voor het OCMW, zonder dat er een bevoegdheidsoverdracht plaatsvond. Het college van burgemeester en schepenen heeft zijn bevoegdheid overschreden door de opdracht ook te gunnen voor het OCMW. De collegebeslissing van 24 november 2025 schendt bijgevolg artikel 84, §3, 4° DLB.

BESLUIT:

Artikel 1. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Zandhoven van 20 augustus 2025 tot goedkeuring van bestelbonnen 2025/950 t.e.m. 2025/980 wordt vernietigd wat betreft de goedkeuring van bestelbon 2025/974.

Art. 2. De beslissing van de gemeenteraad van Zandhoven van 23 oktober 2025 tot goedkeuring van de lastvoorwaarden en de gunningswijze m.b.t. de verzekering motorrijvoertuigen en omnium in opdracht wordt vernietigd.

Art. 3. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 november 2025 inzake 'verzekeren motorrijtuigen en omnium in opdrachten: goedkeuring gunning' wordt vernietigd.

Antwerpen,

De gouverneur van de provincie Antwerpen,

Cathy Berx (Signature)

Cathy Berx (Signature)
Antwerpen
2026.02.11 00:24:13+01'00'

Cathy Berx

Tegen deze beslissing kan een beroep tot nietigverklaring of een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden ingediend bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het verzoekschrift wordt ingediend, hetzij elektronisch via een beveiligde website van de Raad van State (http://eproadmin.raadvst-consetat.be/), of met een ter post aangetekende brief die wordt toegezonden aan de Raad van State (Wetenschapsstraat 33 te 1040 Brussel). Het verzoekschrift wordt ingediend binnen een termijn van zestig dagen nadat de beslissing werd betekend. Indien de beslissing niet betekend diende te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis van heeft gehad.