



Vlaamse  
overheid

# STUDIE SELECTIE- EN GUNNINGSCRITERIA

DBFM(O) VASTGOED

2019

VLAAMS KENNISCENTRUM  
**PUBLIËK-PRIVATE  
SAMENWERKING**

**Auteurs**

Johan Gauderis, Erik Paquay, Steven Van Garsse en Alexander Verschave

**Economische en procesmatige aspecten**

Rebelgroup Advisory Belgium

Maria-Theresialei 7

2018 Antwerpen

Tel. +32 3 293 86 44

**Juridische aspecten**

Equator Advocaten

Brussel-Antwerpen

[www.eqtr.be](http://www.eqtr.be)

Tel. +32 3 336 46 69

**Opdrachtgever****Vlaamse overheid Kenniscentrum PPS**

Herman Teirlinckgebouw

Havenlaan 88 bus 20 1000

Brussel E-mail: [pps@vlaanderen.be](mailto:pps@vlaanderen.be)

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ACHTERGROND</b>	<b>6</b>
2.1	Traditionele en DBFM(O)-aanpak voor de realisatie van een vastgoedobject	6
2.2	Impact op selectie- en gunningscriteria	9
2.3	Definitie van Programma van Eisen	10
<b>3</b>	<b>SELECTIECRITERIA</b>	<b>12</b>
3.1	Juridisch kader	12
3.2	Bepalen van selectiecriteria in de praktijk	30
3.2.1	Welke selectiecriteria?	30
3.2.2	Bepaling van het gepaste niveau van de selectiecriteria en vaststelling van passende criteria	42
3.2.3	Selectiebeperking	44
3.2.4	Opportunities voor nieuwe, innovatieve bedrijven	45
<b>4</b>	<b>GUNNINGSCRITERIA</b>	<b>47</b>
4.1	Juridisch kader	47
4.2	Bepalen van gunningscriteria in de praktijk	55
4.2.1	Van doelen naar eisen naar gunningscriteria	55
4.2.2	Doel 'Geld'	59
4.2.3	Doel 'Tijd'	68
4.2.4	Doel 'Kwaliteit'	70
4.2.5	Doel 'Aanpak'	84
4.2.6	Bepaling van de gewichten van gunningscriteria en sub-gunningscriteria	87

## **LIJST VAN AFKORTINGEN**

DBFM(O)	Design, Build, Finance, Maintain, (Operate)
HvJ	Hof van Justitie
KB	Koninklijk Besluit
LCC	Lifecycle costs
PPS	Publiek-Private Samenwerking
PVE	Programma van Eisen
RvS	Raad van State
TCO	Total Cost of Ownership
TCU	Total Cost of Usage

# 1 INLEIDING

Deze handleiding wil een praktische leidraad zijn voor overheden bij het in de markt plaatsen van DBFM(O)-vastgoedopdrachten. Het document verschaft inzicht in de werking en invloed van selectie- en gunningscriteria. Het bevat voorts praktische tips en voorbeelden die moeten bijdragen aan het verder professionaliseren van de plaatsing van PPS-projecten in Vlaanderen.

Selectie- en gunningscriteria zijn belangrijke instrumenten **voor een aanbestedende overheid** om haar wensen, prioriteiten en behoeften kenbaar te maken aan kandidaat-opdrachtnemers. Het zijn terzelfdertijd cruciale elementen **voor marktpartijen** om in te schatten hoe ze een opdracht kunnen binnenhalen, met welke expertise en draagkracht kan ingeschreven worden en wat inhoudelijk van belang is om de aanbestedende overheid te bekoren, evenals om zich te onderscheiden ten opzichte van andere marktdeelnemers. **Voor de maatschappij** zijn selectiecriteria van belang omdat ze toelaten om betrouwbare marktpartijen te selecteren en gunningscriteria omdat ze bijdragen tot het leveren van prestaties aan de beste prijs-kwaliteit en dus een goede inzet van belastinggeld. DBFM(O)-overheidsopdrachten betreffen immers de besteding van belangrijke budgetten afkomstig uit belastinggeld, hetgeen inhoudt dat deze opdrachten transparant, integer en zo doeltreffend mogelijk moeten worden uitgevoerd, zowel wat kosten als behaalde kwaliteit betreft.

Maar hoe bepaalt een aanbestedende overheid de 'beste' selectie- en gunningscriteria op maat van een specifiek DBFM(O)-vastgoedproject? Welke elementen zijn hierbij van belang? En hoe werken zaken op elkaar in? Deze handleiding geeft een antwoord op deze vragen door het geven van diverse voorbeelden van goede praktijk, maar ook door de aandacht te vestigen op elementen die niet goed werken.

## 2 ACHTERGROND

Alvorens op de selectie- en gunningscriteria bij DBFM(O)-vastgoedprojecten in te gaan, is het nuttig om de verschillen tussen de traditionele aanpak en DBFM(O) in de realisatie van vastgoedprojecten te belichten. Deze verschillen hebben namelijk een grote invloed op de aard en keuze van passende selectie- en gunningscriteria.

### 2.1 Traditionele en DBFM(O)-aanpak voor de realisatie van een vastgoedobject

De uitvoering van een vastgoedproject door middel van een DBFM(O)-overeenkomst verloopt erg anders dan in de traditionele aanpak. In de onderstaande tabel zijn de fasen van een vastgoedproject beschreven, enerzijds in de traditionele aanpak en anderzijds met een DBFM(O)-overeenkomst.

<b>Projectfase</b>	<b>Traditionele aanpak: apart aanbesteden of zelf doen</b>	<b>DBFM(O)</b>
<b>Programma van eisen (PvE)</b>	De aanbestedende overheid stelt het PvE op (eventueel met bijstand van extern studiebureau).	De aanbestedende overheid stelt het PvE op zoals in de traditionele aanpak maar het PvE moet in meer detail uitgewerkt worden omdat het als basis dient voor de opstelling van de aanbiedingsontwerpen door de kandidaat-opdrachtnemers. Het PvE behelst niet enkel de bouw maar ook het onderhoud en de exploitatie van het vastgoedobject.  Daarom is wellicht bijstand door een extern studiebureau nodig bij de opmaak van het PvE door de aanbestedende overheid.
<b>Ontwerp</b>	De aanbestedende overheid selecteert een studiebureau om het PvE tot een gedetailleerd uitvoeringsontwerp uit te werken.	De aanbestedende overheid selecteert een private opdrachtnemer (meestal een aannemer of een consortium van een aannemer en een architect of een studiebureau) voor het ontwerp, de realisatie en het onderhoud van een gebouw dat aan het PvE voldoet.  De kandidaat opdrachtnemer maakt een aanbiedingsontwerp dat hij bij zijn offerte voegt. Na de gunning van de opdracht werkt de geselecteerde opdrachtnemer het

		aanbiedingsontwerp tot een uitvoeringsontwerp uit.
<b>Bouw</b>	<p>De aanbestedende overheid selecteert een aannemer om het gebouw volgens het uitvoeringsontwerp te realiseren.</p> <p>De aanbestedende overheid betaalt aan de aannemer de in diens offerte voorgestelde aannemingsprijs (meestal in schijven in functie van de vordering van de werken, met een laatste saldo bij de definitieve oplevering).</p> <p>Indien het uitvoeringsontwerp echter om een of andere reden aangepast moet worden, dan worden de eventuele daaruit volgende meerwerken verrekend.</p>	<p>De opdrachtnemer realiseert het gebouw volgens het door hem opgestelde uitvoeringsontwerp.</p> <p>De aanbestedende overheid betaalt de bouwprijs niet meteen, maar door middel van een periodieke vergoeding (maandelijks, per kwartaal of jaarlijks) vanaf de beschikbaarheid van het vastgoedobject tot aan het einde van de DBFM(O)-overeenkomst.</p> <p>Het bedrag van de vergoeding is vastgelegd in de DBFM(O)-overeenkomst en mag in de regel niet veranderd worden. De opdrachtnemer draagt het risico van ontwerpfouten of overschrijdingen van bouwkosten of –termijn (tenzij ten gevolge van wijzigingen van het PvE door de aanbestedende overheid na de gunning van de opdracht of risico's die bij de opdrachtgever zijn gebleven).</p>
<b>Financiering</b>	De aanbestedende overheid financiert de investeringskosten zelf (uit lopende inkomsten of met zelf afgesloten leningen).	De opdrachtnemer financiert de investeringskosten, deels met eigen middelen en deels met leningen. Hij recupereert de financieringskosten via de hierboven vermelde beschikbaarheidsvergoeding.
<b>Onderhoud</b>	De overheid onderhoudt het gebouw met eigen personeel, of besteedt (delen van) het onderhoud met een apart onderhoudscontract aan een private dienstverlener uit.	<p>De opdrachtnemer voert tot aan het einde van de looptijd van de DBFM(O)-overeenkomst het onderhoud uit. In ruil betaalt de aanbestedende overheid een periodieke (maandelijks, per kwartaal of jaarlijks) vergoeding.</p> <p>De types van onderhoudstaken hangt van de scope van de M-component in de DBFM(O)-overeenkomstig. Minimaal is het bouwkundig onderhoud inbegrepen. Maar daarnaast kunnen ook onderhoud van technische installaties (verwarming en koeling, verluchting, water, elektriciteit, alarm,...) en schoonmaak aan de opdrachtnemer toevertrouwd worden.</p> <p>Het bedrag van de onderhoudsvergoeding (of, desgevallend, de formule om dit bedrag in functie van een aantal objectieve parameters – zoals de waarde van referentieprijsindexen– te bepalen) is</p>

		vastgelegd in de DBFM(O)-overeenkomst en mag in de regel niet veranderd worden. De opdrachtnemer draagt het risico van overschrijdingen van de onderhoudskosten (tenzij ten gevolge van wijzigingen van het PvE door de aanbestedende overheid na de gunning van de opdracht). Bovendien wordt bij het niet naleven van de onderhoudseisen de vergoeding verminderd.
<b>Beheer en exploitatie</b>	De overheid staat met eigen personeel in voor het beheer en de eventuele exploitatie van het gebouw. Specifieke taken kunnen eventueel aan private dienstverleners uitbesteed worden.	Naargelang de scope van de operationele (O) component van de DBFM(O)-overeenkomst vervult de opdrachtnemer een aantal beheers- en exploitatietaken (bijvoorbeeld beveiliging, catering, uitbating van parking,...).  In ruil ontvangt de opdrachtnemer een vergoeding in functie van het volume van de geleverde diensten.

De verschillen tussen de traditionele aanpak en DBFM(O), beschreven in de bovenstaande tabel, kunnen in twee essentiële punten samengevat worden.

- In de traditionele aanpak worden de verschillende fasen van het project (ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie) **apart** aanbesteed. In een DBFM(O)-project worden al deze fasen door middel van één aanbestedingsprocedure en een **geïntegreerde** overeenkomst aan eenzelfde opdrachtnemer toevertrouwd.
- In de traditionele aanpak staat de overheid in voor de **financiering** van ontwerp en bouw van het vastgoed. In een DBFM(O)-project worden de investeringen gefinancierd door de private opdrachtnemer.

Uit deze beide, essentiële verschilpunten vloeien enkele andere belangrijke verschillen tussen traditionele aanpak en DBFM(O) voort.

- In de traditionele aanpak hebben elk van de aparte overeenkomsten voor ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie een relatief korte duur (doorgaans één tot enkele jaren). Een DBFM(O)-overeenkomst heeft een **lange looptijd** van 15 tot 25 jaar en meer. Een lange looptijd is nodig om de verschillende projectfasen in één overeenkomst te integreren, en om de opdrachtnemer in staat te stellen de zelf gefinancierde investeringskosten te recupereren.



- In de traditionele aanpak worden de dienstverleners hoofdzakelijk vergoed op basis van uitgevoerde activiteiten (studiediensten, bouwdiensten, schoonmaakdiensten,...) en de daarbij verbruikte materialen. De **vergoedingen** in een DBFM(O)-overeenkomst zijn afhankelijk van de geleverde outputs, met name de beschikbaarheid van het gebouw in goede staat en dit volgens de contractueel vastgelegde comforteisen. Indien aan deze eisen niet voldaan is, worden de vergoedingen verminderd.
- Het gevolg van dit alles is dat in een DBFM(O)-opdracht veel meer technische en financiële risico's aan de opdrachtnemer doorgeschoven worden dan bij een traditionele aanpak het geval is. Het gevolg is ook dat andere marktpartijen of minstens combinaties van marktpartijen nodig zijn om de langlopende opdracht uit te voeren.

## **2.2 Impact op selectie- en gunningscriteria**

De hierboven beschreven veranderingen hebben, zoals reeds kort aangegeven een radicale impact op de aard van de selectie- en gunningscriteria.

De opdrachtnemer van een DBFM(O)-project moet over veel grotere financiële draagkracht en ruimere technische capaciteit en expertise beschikken dan de opdrachtnemers van de aparte ontwerp-, onderhouds-, bouw-, en exploitatiediensten in een traditionele aanpak. De **selectiecriteria** moeten hierop afgestemd worden. Zeker in het geval van een DBFM(O)-project met een ruime M- en O-scope zal de opdrachtnemer doorgaans bestaan uit een consortium van meerdere bedrijven, elk gespecialiseerd in één van de activiteiten die voor de uitvoering van het project nodig zijn.

Belangrijker echter is de impact op de **gunningscriteria**. In de traditionele aanpak worden de opdrachtnemers geselecteerd op basis van hun betrouwbaarheid en kwalificaties (zie selectiecriteria), de prijs en de kwaliteit van hun plan van aanpak voor de uitvoering van de opdracht (methodologie, organisatie, tijdsplanning,...). De kwaliteit van het te bouwen vastgoedobject is geen of zelden een gunningscriterium. Het vastgoedobject wordt immers ontworpen in een aparte studieopdracht door een ontwerp bureau. Deze opdracht mondt uit in een gedetailleerd bestek voor de aannemer. Deze laatste wordt vaak enkel geselecteerd op basis van de prijs waarmee hij het vastgoedobject, zoals beschreven in het bestek, kan realiseren.

Kwalificaties, prijs en plan van aanpak blijven ook in een DBFM(O)-project als gunningscriteria. Maar daarenboven moeten criteria voor de kwaliteit van het vastgoedobject zelf vastgelegd worden. De opdrachtnemer van het DBFM(O)-project zal immers zelf instaan voor het ontwerp van het vastgoedobject. De kandidaat-opdrachtnemers maken al een aanbiedingsontwerp dat ze bij hun

offerte voegen. De kwaliteit van dit aanbiedingsontwerp vormt, naast de prijs, de belangrijkste basis voor de selectie van de opdrachtnemer die de meest voordelige prijs/kwaliteitsverhouding aanbiedt. Er moeten bijgevolg criteria voor de evaluatie van het aanbiedingsontwerp gedefinieerd worden.

## **2.3 Definitie van Programma van Eisen**

Zowel in de traditionele als de DBFM(O)-aanpak is de eerste stap van de projectcyclus de definitie van het Programma van Eisen (PvE). In een DBFM(O)-project is deze stap echter veel belangrijker en meer uitgebreid dan in een traditioneel project.

In een traditionele opdracht volstaat een algemene beschrijving van de doelen en randvoorwaarden van het project. In de ontwerpstudie worden doelen en randvoorwaarden door de architect in samenspraak met de opdrachtgever verder uitgewerkt en vertaald in een ontwerp van het vastgoedobject. Waar nodig kunnen doelen en randvoorwaarden nog gewijzigd worden (mits een eventuele verrekening van de extra, onvoorziene ontwerpkosten die door de wijziging veroorzaakt worden).

In een DBFM(O)-project zijn er meerdere wezenlijke veranderingen ten opzichte van de traditionele aanpak.

- Het PvE moet meteen met voldoende detail uitgewerkt zijn om te kunnen dienen als basis voor de opstelling van de aanbiedingsontwerpen door de kandidaat-opdrachtnemers en de evaluatie daarvan. Het PvE bevat echter nog niet het ontwerp, dat zal gemaakt worden door de kandidaat-opdrachtnemers en hun architecten. Het PvE is outputgericht. Met andere woorden het PvE beschrijft de functies die het project moet vervullen, en de randvoorwaarden die daarbij voldaan moeten worden.
- Behalve de bouw moet het PvE ook het onderhoud en de exploitatie van het vastgoedobject bestrijken.
- Het PvE moet meteen goed zijn. De mogelijkheden voor de aanpassing van het PvE zijn immers beperkter dan in het geval van een traditioneel project.
  - Zoals hierboven beschreven kan tijdens de ontwerpstudie van een traditioneel project het PvE nog aangevuld en aangepast worden. In een DBFM(O)-project is er echter geen aparte ontwerpstudie. Eenmaal de DBFM(O)-overeenkomst getekend is, is een aanpassing van het PvE lastiger omdat de overeenkomst dan gewijzigd moet worden.

- Tijdens de aanbestedingsfase zijn aanpassingen nog wel mogelijk. DBFM(O)-projecten worden aanbesteed via een concurrentiegerichte dialoog of een mededingingsprocedure met onderhandelingen. Deze procedures bieden de mogelijkheid om in dialoog of onderhandeling met de kandidaat-opdrachtnemers het PvE scherp te stellen en te optimaliseren. Niettemin is de flexibiliteit voor aanpassingen van het PvE als onderdeel van het bestek, kleiner dan in de traditionele aanpak. Bij de traditionele aanpak gebeurt het scherpstellen van het PvE in dialoog tussen de ontwerper en de overheid, alvorens de aanbesteding van de bouw is opgestart.
- Tenslotte moeten op voorhand uit het PvE gunningscriteria afgeleid worden, waarmee de aanbestedingsontwerpen van de kandidaat-opdrachtnemers beoordeeld zullen worden.

Het gevolg van dit alles is dat de fase van de opstelling van het PvE in een DBFM(O)-project van cruciaal belang is. De aanbestedende overheid moet hiervoor voldoende tijd voorzien en zich, indien nodig, hierbij door een studie bureau laten ondersteunen.

## 3 SELECTIECRITERIA

De selectiefase vormt een essentieel aspect bij de plaatsing van overheidsopdrachten. Goed gedefinieerde selectiecriteria zorgen ervoor dat enkel die partijen aan tafel komen die betrouwbaar zijn en in staat zouden moeten zijn om het project te realiseren en daarbij invulling te geven aan de projectdoelen die de aanbestedende overheid bepaald heeft.

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de aanbestedende overheid geschikte selectiecriteria voor de aanbesteding van DBFM(O)-vastgoedprojecten kan bepalen. Het hoofdstuk bestaat uit twee grote delen.

- In het eerste deel wordt het juridische kader voor de bepaling van selectiecriteria beschreven. Dit deel geeft aan de lezer een precies inzicht in wat juridisch mag en kan op het gebied van de vaststelling en beoordeling van selectiecriteria.
- In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt vervolgens ingegaan op meer praktische aspecten specifiek gerelateerd aan DBFM(O)-vastgoedprojecten. Dit deel verstrekt aanbevelingen over goede praktijken, evenals waarschuwingen over te vermijden praktijken.

### 3.1 Juridisch kader

#### Onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria

Alvorens dieper in te gaan op de keuze van passende selectiecriteria zal vooreerst worden stilgestaan bij het onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria.

- De **selectiecriteria** vormen een instrument ter beoordeling van de geïnteresseerde ondernemer. De selectie heeft derhalve betrekking op de kwaliteiten van de kandidaat of inschrijver. De selectiefase heeft dus als doel om de geschiktheid van de kandidaten of inschrijvers te beoordelen om diens betrouwbaarheid af te toetsen en om te toetsen of hij geschikt is om deze opdracht uit te voeren op technisch vlak en op financieel vlak.<sup>1</sup> De fase kan ook worden gebruikt, dan wel toelaten om een eerste schifting door te voeren onder de deelnemende ondernemers.

---

<sup>1</sup> P. TEERLINCK, L. GALOT en J. VUYLSTEKE, 'Gunningscriteria', Brussel, Larcier, 2018, 8.

- De **gunningscriteria** dienen echter om de economisch meest voordelige offerte te bepalen en hebben dus in wezen een ander uitgangspunt dan de selectiecriteria. Een gunningscriterium is namelijk een beoordelingsnorm, een toetssteen, op basis waarvan de offertes zelf onderling – inhoudelijk – worden vergeleken, terwijl een selectiecriterium betrekking heeft op de inschrijvende partij.

Het onderscheid is in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te maken en daarbij werd er ook reeds aanvaard dat bepaalde criteria in het ene geval als gunningscriterium en in het andere geval als selectiecriterium kunnen worden aangewend. Ook het Hof van Justitie<sup>2</sup> en de Raad van State<sup>3</sup> aanvaardden reeds dat zelfs ervaring deel kan uitmaken van een gunningscriterium indien de professionele kwaliteit van het team dat de opdracht zal uitvoeren een intrinsiek kenmerk van de inschrijving uitmaakt en verband houdt met het voorwerp van de opdracht.<sup>4</sup> Zo oordeelde de Raad dat referenties of ervaring in beginsel selectiecriteria zijn aangezien ze dienen om na te gaan of de inschrijvers geschikt zijn om de betrokken opdracht uit te voeren. Ze kunnen uitzonderlijk ook gunningscriteria zijn indien daardoor de intrinsieke kwaliteit van de offertes in het licht van de specificiteit van de opdracht op differentiërende wijze kan worden aangetoond.<sup>5</sup> Het onderscheid tussen beide begrippen is dus niet gemakkelijk te maken. In de onderstaande uiteenzetting zal er dan ook bij tijd en stond verwezen worden naar de eventuele mogelijkheden die de aanbestedende overheid heeft om selectiecriteria aan te wenden als gunningscriteria of *vice versa*.

Een aandachtspunt in de regelgeving is artikel 68, §4, 6° van het KB Plaatsing<sup>6</sup>, welke de bewijsmiddelen van de selectiecriteria bepaalt. Zo wordt er in de voormelde bepaling gesteld dat als bewijsmiddel van technische bekwaamheid is te hanteren:

*‘de studie- en beroepskwalificaties van de dienstverlener of de aannemer of die van het leidinggevend personeel van de onderneming, mits zij niet als een gunningscriterium worden gehanteerd;’*

Voor het gebruik van dergelijk bewijsmiddel moet er dus vooraf een voldoende afweging worden gemaakt of dit wordt gebruikt in het kader van de kwalitatieve selectie, omdat in het

<sup>2</sup> HvJ 26 maart 2015, C-601/13, Ambisig.

<sup>3</sup> RvS 1 september 2016, nr. 235.659, Start People; RvS 30 juni 2015, nr. 231.826, BVBA Joost Peeters; RvS 11 mei 2015, nr. 231.182, Dolmans Landscaping Limburg.

<sup>4</sup> P. TEERLINCK, L. GALOT en J. VUYLSTEKE, ‘Gunningscriteria’, Brussel, Larcier, 2018, 8.

<sup>5</sup> RvS 2 oktober 2012, nr. 220.839, Archi RDBM Architecten & Adviseurs.

<sup>6</sup> Koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, BS 9 mei 2017.

Verslag aan de Koning hierbij expliciet wordt opgenomen dat het belangrijk is te onderstrepen dat er geen gebruik gemaakt kan worden van dit bewijsmiddel in het geval waarin dit criterium reeds als gunningscriterium wordt aangewend. Er wordt aan herinnerd dat in artikel 81, § 2, 3°, b), van de wet voortaan de mogelijkheid is verankerd om de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel die de opdracht zal uitvoeren als gunningscriterium aan te wenden, wanneer de kwaliteit van het personeel bepalend is voor het prestatieniveau van de opdracht. In dat geval zal dus geen gebruik mogen worden gemaakt van het bewijsmiddel omtrent studie- en beroepskwalificaties.

## **Wettelijk kader**

Voor wat betreft de eigenlijke selectie en de selectiecriteria wordt er hierna in eerste instantie stilgestaan bij het wettelijke kader. In het bijzonder dient er de aandacht te worden gevestigd op de artikelen 66-80 van de Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten en de artikelen 59-74 van het KB Plaatsing.

## **Het gebruik van selectiecriteria**

Als aanbestedende overheid is men in principe – behoudens uitzonderingen – vrij in de keuze van de selectiecriteria.<sup>7</sup> Dit neemt echter enerzijds niet weg dat de aanbestedende overheid ertoe gehouden zal zijn om te toetsen aan de uitsluitingsgronden en anderzijds is het ook zo dat – bij opdrachten voor werken – de aanbestedende overheid ertoe gehouden zal zijn om tevens na te gaan of de aannemer voldoet aan de vereisten inzake erkenning.

Ook voor wat betreft de invulling van de selectiecriteria beschikt de aanbestedende overheid niet over een onbeperkte vrijheid. De selectiecriteria mogen namelijk enkel betrekking hebben op: (1) de geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen; (2) de economische en financiële draagkracht en (3) de technische en beroepsbekwaamheid.<sup>8</sup> De aanbestedende overheid is er daartoe niet toe gehouden om al deze mogelijke vormen ook toe te passen. Zo kan hij zich bijvoorbeeld beperken tot het opleggen van een technische en professionele capaciteit met uitsluiting van een economische en financiële capaciteit.

Het doel van de selectiecriteria is duidelijk. Zij dienen ertoe om een betere garantie te bekomen dat een kandidaat of inschrijver over de economische, financiële en de technische bekwaamheden en

---

<sup>7</sup> HvJ 18 oktober 2012, C-218/11, Hochtief Construction AG.

<sup>8</sup> Cf. artikel 71, eerste en tweede lid Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, BS 14 juli 2016.

beroepsbekwaamheden beschikt om de te gunnen opdracht uit te voeren. Dit impliceert ook dat de aanbestedende overheid op voorhand pertinente criteria dient op te stellen welke toelaten dat er ondernemers worden geselecteerd waar men voldoende vertrouwen in heeft voor de uitvoering van de opdracht. Er wordt daarbij bewust gesproken van ondernemers, daar ook de mededinging niet mag worden uitgesloten. In dat licht is het tevens zo dat het gelijkheidsbeginsel en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting vereisen dat dergelijke criteria op een voldoende transparante wijze geformuleerd worden.

De gekozen selectiecriteria dienen (1) verband te houden met en (2) in verhouding te staan tot het voorwerp van de opdracht. Dit is eigenlijk een dubbele vereiste. In de eerste plaats dienen de selectiecriteria relevant te zijn voor de voorliggende opdracht. De selectiecriteria die door de aanbestedende overheid worden vastgesteld, moeten effectief toelaten om de geschiktheid te controleren en de aanbestedende overheid moet de keuze ervan kunnen verantwoorden. Daarnaast dienen de selectiecriteria ook proportioneel te zijn ten aanzien van het voorwerp, de aard en de omvang van de opdracht.<sup>9</sup>

De keuze voor een welbepaald selectie criterium dient niet formeel gemotiveerd te worden in de opdracht documenten zelf.<sup>10</sup> Er dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat naast de voormelde vereisten waaraan de selectiecriteria dienen te voldoen, er ook steeds rekening zal moeten worden gehouden met de algemene beginselen van het overheidsopdrachtenrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur.

### **Gepast niveau**

Daarnaast is er ook vereist dat bij de selectiecriteria een 'passend niveau' wordt weergegeven zodat er daadwerkelijk een toetsing kan zijn. Het vereiste niveau van een criterium staat dus los van het criterium zelf.<sup>11</sup> In het KB Plaatsing werd deze vereiste ook verplicht opgelegd in navolging van rechtspraak van de Raad van State hieromtrent welke er herhaaldelijk en op consistente wijze op gewezen heeft dat het gebruik van kwalitatieve selectiecriteria slechts betekenis heeft indien deze criteria gepaard gaan met een gepast niveau dat moet gehaald worden met het oog op selectie.<sup>12</sup> Het gepast niveau moet er enerzijds voor zorgen dat de mededinging niet nodeloos wordt ingeperkt, door

---

<sup>9</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 516.

<sup>10</sup> RvS 5 januari 2016, nr. 233.379, NV Uplace.

<sup>11</sup> RvS 10 februari 2015, nr. 230.165, Belgian Road Signs.

<sup>12</sup> RvS 24 juni 2014, nr. 227.830, NV ARWY.

bijvoorbeeld criteria te hanteren welke buitensporig veeleisend of te specifiek zijn. Anderzijds houdt het gepast niveau ook rekening met het gelijkheidsbeginsel, daar wanneer er geen niveau bepaald zou zijn, dan zou het mogelijk zijn dat ondernemers met een potentieel verschillende draagkracht op identieke en dus discriminatoire wijze behandeld worden.<sup>13</sup> De aanbestedende overheid zal dus bijvoorbeeld moeten bepalen voor welk bedrag de verzekering tegen beroepsrisico's moet gelden, welke omzet er minimaal gerealiseerd moet zijn en welke ratio's op basis van de jaarrekeningen behaald moeten worden.<sup>14</sup> Bij het vaststellen van dergelijk niveau beschikt de aanbestedende overheid over een zekere discretionaire bevoegdheid, waardoor er kan worden opgemerkt dat de toetsing door de Raad van State in deze ook in zekere zin marginaal is.<sup>15,16</sup>

De discussie of een niveau al dan niet gepast is, wordt door de Raad van State slechts *in abstracto* getoetst.

Het vaststellen van een gepast niveau zal niet in alle gevallen mogelijk zijn. Daarom wordt er in het KB Plaatsing ook voorzien in een uitzondering. Artikel 65, tweede en derde lid van het KB Plaatsing luiden namelijk als volgt:

*'De aanbestedende overheid is verplicht om elk kwalitatief selectie criterium van economische, financiële en/of technische aard, te verbinden aan een gepast niveau, behalve wanneer één van de gebruikte criteria zich daar niet toe leent.*

*Indien de aanbestedende overheid een economisch, financieel of technisch criterium gebruikt dat zich niet leent tot de vaststelling van een niveau, moet dit criterium gepaard gaan met een tweede criterium van dezelfde aard dat zich wel daartoe leent.'*

Uit die bepalingen kan er worden afgeleid dat wanneer het niet mogelijk is om aan één selectie criterium een gepast niveau te koppelen, dat er dan meteen gebruik dient te worden gemaakt

---

<sup>13</sup> Als de aanbestedende overheid bijvoorbeeld eenvoudigweg vraagt om een lijst over te leggen van de werken die in de loop van de laatste vijf jaar uitgevoerd werden, dan zou een aannemer die vijf werken heeft verricht van 10.000 euro op dezelfde wijze worden behandeld als een andere aannemer die er tien heeft gerealiseerd voor 200.000 euro elk. Zie Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, BS 9 mei 2017 (hierna: KB Plaatsing).

<sup>14</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 525.

<sup>15</sup> HvJ 18 oktober 2012, C-218/11, Edukovizig; RvS 24 juni 2014, nr. 227.830, NV ARWY.

<sup>16</sup> Het is ook niet vereist om de keuze van dergelijk niveau van selectiecriteria in de beslissing op te nemen (RvS 5 januari 2016, nr. 233.379, NV Uplace: 'De Raad mag hetgeen door de aanbestedende overheid wordt geëist wel aan een toetsing onderwerpen in die zin dat de Raad desgevraagd mag onderzoeken of de aanbestedende overheid met die vereisten niet het kader van artikel 58 van het koninklijk besluit Plaatsing te buiten gaat, op ontoelaatbare wijze de mededinging beperkt of de gelijkheid onder de inschrijvers in het gedrang brengt.').



van een tweede selectiecriteria van dezelfde aard<sup>17</sup> waarbij er wel een gepast niveau kan worden gehanteerd. Dit impliceert dat wanneer het eerste selectiecriteria bijvoorbeeld een financieel selectiecriteria is waaraan er geen gepast niveau kan worden gebonden, er een tweede financieel selectiecriteria moet worden gekoppeld. Dit vormt minstens een aandachtspunt voor de aanbestedende overheid, maar hoeft niet te betekenen dat – indien er geen gepast niveau kan worden gekoppeld aan het selectiecriteria – er geen beroep kan worden gedaan op een dergelijk selectiecriteria

### **Beoordeling van de selectiecriteria**

De aanbestedende overheid beschikt bij de beoordeling van de selectiecriteria alleszins over een zekere discretionaire bevoegdheid om te beslissen of een kandidaat al dan niet voldoet aan de selectiecriteria, doch zal zij ook hier gebonden zijn door de grenzen van de redelijkheid en alle andere beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>18</sup> Wat echter niet kan is dat de aanbestedende overheid zou besluiten tot het selecteren van inschrijvers die kennelijk niet voldoen aan de selectievereisten, dan wel de selectiecriteria zelf wijzigen bij de opening van de inschrijvingen/aanvragen tot deelneming dan wel tijdens de beoordeling van de voormelde criteria. In dergelijke gevallen zal de Raad van State er niet voor terugdeinzen om een dergelijke selectiebeslissing te schorsen of te vernietigen.<sup>19</sup>

### **Beperking van het aantal inschrijvers**

Selectiecriteria laten toe een eerste schifting door te voeren bij de geïnteresseerden van de opdracht. Wel is voorzichtigheid geboden. In de praktijk is het namelijk zo dat bepaalde selectiecriteria die de juridische toets op het eerste gezicht doorstaan, tot gevolg kunnen hebben dat het aantal inschrijvingen enorm wordt beperkt en in wezen ook de mededinging nodeloos verengen.<sup>20</sup> Dit gaat de doelstelling van de selectiecriteria voorbij. Het is namelijk zo dat de selectiecriteria er niet mogen

---

<sup>17</sup> Merk hier op dat er in deze gesproken wordt van economische, financiële en technische aard. Dit valt schijnbaar te onderscheiden van het voorwerp van het selectiecriteria. Artikel 71 van de Overheidsopdrachtenwet behandelt namelijk andere gevallen, m.n. de gevallen met betrekking tot de (1) geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen; (2) de economische en financiële draagkracht en (3) de technische en beroepsbekwaamheid.

<sup>18</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 518.

<sup>19</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 519.

<sup>20</sup> Zie hiervoor bijvoorbeeld, RvS 21 november 2011, nr. 216.379, MKS & Partners: *'En reprenant cette analyse, la partie adverse a pu – comme cela apparaît du dossier – considérer que les critères de ce cahier, appliqués rigoureusement ainsi que l'arrêt susvisé l'exige, sont trop restrictifs de la concurrence et qu'il était dès lors souhaitable de les élargir, étant entendu qu'ils seront ensuite appliqués de la même manière rigoureuse aux soumissionnaires. Cette manière de faire n'est pas illégitime. Elle est même pertinente eu égard aux objectifs des Traités et directives européens ainsi que de la législation interne qui les transpose. En effet, les critères de sélection, s'ils doivent bien évidemment permettre de vérifier la capacité des soumissionnaires à exécuter le marché, ne peuvent avoir pour effet de limiter l'accès au marché à un nombre inutilement restreint de soumissionnaires.'*

toe leiden dat de toegang tot een bepaalde opdracht onnodig wordt beperkt.<sup>21</sup> Omdat dit ook in het licht van de Europeesrechtelijke beginselen moeilijk te verdedigen valt, wordt er door de Raad van State aanvaard dat de procedure in een dergelijk geval door de aanbestedende overheid kan worden stopgezet en een nieuwe procedure met minder strenge selectiecriteria kan worden gestart.<sup>22</sup> Wat er echter niet kan is dat lopende de procedure – na de opening van de offertes of tijdens de beoordeling van de selectiecriteria zelf – de selectiecriteria niet langer worden toegepast of worden gewijzigd.<sup>23</sup>

## **Doorselectie**

Als veel ondernemingen verwacht worden kan het interessant zijn om te bepalen dat men een doorselectie zal uitvoeren om met andere woorden het aantal kandidaten dat wordt toegelaten te beperken. Het uitgangspunt daarbij is echter wel dat – in het licht van de Europeesrechtelijke beginselen<sup>24</sup> – steeds de mededinging moet worden gewaarborgd. Zo kan het aantal kandidaten, afhankelijk van de procedure, slechts worden beperkt tot vijf of in bepaalde gevallen zelfs tot drie kandidaten.<sup>25</sup>

In de rechtsleer wordt gesuggereerd de selectiebeperking te doorlopen aan de hand van een puntentoekening<sup>26,27</sup>, waardoor ook een eventuele selectiebeperking op een meer geobjectiverde manier kan worden weergegeven. Dergelijk systeem van puntentoekening gebeurt dan bij voorkeur op een eenvoudige wijze. De selectiefase mag niet buitensporig complex gemaakt worden.<sup>28</sup>

## **Opdrachtdocumenten**

In de aankondiging van de opdracht zullen de selectiecriteria zelf moeten worden vermeld en worden omschreven.<sup>29</sup> Als aanbeveling kan er worden meegegeven dat een aanbestedende overheid best de

---

<sup>21</sup> RvS 21 november 2011, nr. 216.379, MKS & Partners; B. VAN LIERDE; A. DELVAUX; C. DE WOLF; e.a., *Praktische commentaar bij de reglementering van de overheidsopdrachten, Deel 1B – KB 15 juli 2011*, Brussel, Confederatie Bouw, 2014, 1222.

<sup>22</sup> RvS 21 november 2011, nr. 216.379, MKS & Partners.

<sup>23</sup> RvS 11 augustus 2011, nr. 214.785, MKS & Partners.

<sup>24</sup> HvJ 15 oktober 2009, C-138/08, Hochtief en Linde.

<sup>25</sup> Artikel 79 Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

<sup>26</sup> M. DE GROOT, 'Artikel 58', in S. VAN GARSSE (ed.), *Artikelsgewijze commentaar wetgeving overheidsopdrachten, KB Plaatsing 15 juli 2011*, Brussel, Politeia, nr. 11.

<sup>27</sup> In de praktijk gebeurt dit vaak bij referenties.

<sup>28</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 519.

<sup>29</sup> Cf. Bijlage 4 Inlichtingen die in de aankondiging van opdracht moeten worden opgenomen (als bedoeld in de artikelen 16 en 22) bij KB Plaatsing. Zie specifiek 11, c): 'een lijst en een beknopte omschrijving van de criteria betreffende de persoonlijke

selectiecriteria opneemt in de opdrachtdocumenten en verduidelijkt welk (minimaal) niveau dient gehaald te worden, hoe de beoordeling zal gebeuren, of er een selectiebepanking zal zijn en zo ja tot welk aantal, welke bewijzen dienen aangeleverd te worden en dergelijke. Het is zeker niet zo dat het in alle gevallen noodzakelijk is om op die wijze te handelen, maar een aanbestedende overheid die zo handelt, verkleint de risico's op betwisting.<sup>30</sup>

### **Gebruik UEA en het overmaken van documenten**

Het UEA, ofwel het Uniform Europees Aanbestedingsdocument is een nieuwigheid die werd ingevoerd met de Europese overheidsopdrachtenrichtlijnen 2014/24 en 2014/25.<sup>31,32</sup> Het UEA bestaat uit een formele verklaring van de ondernemer dat op hem geen uitsluitingsgrond van toepassing is en dat aan de betrokken selectiecriteria is voldaan, alsook bevat het relevante informatie die door de aanbestedende diensten wordt verlangd. De invoering van dit document heeft met andere woorden tot gevolg dat de inschrijver in principe niet langer verplicht is om alle documenten meteen voor te leggen om te bewijzen dat hij zich niet in een geval van uitsluiting bevindt en aan de selectiecriteria voldoet. Het gebruik van dergelijk document is enkel verplicht voor de opdrachten die zich boven de Europese drempels bevinden.<sup>33,34</sup> Wanneer een UEA verplicht is, dan vermeldt de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht of in de opdrachtdocumenten welke inlichtingen ze van de ondernemers zal eisen. Van de aanbestedende dienst wordt dus verwacht dat zij richtsnoeren biedt die de ondernemers toelaten om het UEA in te vullen.<sup>35</sup>

---

situatie van ondernemers die tot hun uitsluiting kunnen leiden en van selectiecriteria; eventueel vereiste specifieke minimumeisen ten aanzien van de bekwaamheid; vermelding van vereiste informatie (eigen verklaringen, documentatie).'

<sup>30</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 519.

<sup>31</sup> Zie voor een bespreking ook S. VAN GARSSE, 'UEA: administratieve verplichting, maar geen verlichting', *TBO* 2019, afl. 1, 9-14.

<sup>32</sup> Noteer hierbij ook dat indien er gebruik zou worden gemaakt van de figuur van de concessie voor werken dat dergelijke verplichting tot het voorleggen van een UEA niet geldt. In die gevallen werd er door de nationale wetgever wel voorzien in een soortgelijk regime middels het gebruik van het zogenaamde Document van Voorlopig Bewijs (DVB). Zie over dit DVB o.a. S. VAN GARSSE en A. VERSCHAVE, 'De Concessiewet. Het kleine zusje van de Overheidsopdrachtenwet voor grote(re) projecten' in S. SOTTIAUX (ed.), *Themis 103 – Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2018 (41) 79-80.

<sup>33</sup> Let wel, ook dan gelden uitzonderingen, onder meer wanneer er beroep wordt gedaan op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking en zijn terug te vinden in artikel 38, §1, eerste lid KB Plaatsing:

- bij dwingende spoed die voortvloeit uit een voor de overheid onvoorziene gebeurtenis;
- wanneer werken, leveringen of diensten alleen door een bepaalde ondernemer kunnen worden verricht;
- bij herhaling van soortgelijke werken of diensten die aan de opdrachtnemer van de oorspronkelijke opdracht worden gegund door dezelfde overheid;
- bij de aankoop van leveringen of diensten tegen bijzonder gunstige voorwaarden;
- bij aanvullende leveringen; en
- bij op een grondstoffenmarkt genoteerde en aangekochte leveringen.

<sup>34</sup> Wanneer de opdracht zich onder de drempel bevindt is het naar Belgische regelgeving zelfs verboden om het UEA op te vragen (cf. art. 39, vierde lid KB Plaatsing).

<sup>35</sup> Cf. artikel 38, §1, tweede lid KB Plaatsing.

Belangrijk is vooral de vraag wanneer dergelijke documenten dan wel zullen moeten/kunnen worden opgevraagd door de aanbestedende dienst. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen de tweestapsprocedures (zoals o.m. niet-openbare procedure; mededingingsprocedure met onderhandeling; concurrentiegerichte dialoog; innovatiepartnerschap) en de eenstapsprocedures (zoals de openbare procedure):

- Bij tweestapsprocedures vormt de selectiefase een aparte fase en lijkt het gebruik van het UEA te impliceren dat er zal moeten worden gewerkt met een voorlopige selectie, waarna de voorlopig geselecteerden in voorkomend geval alsnog gegevens zullen moeten aanleveren opdat de aanbestedende overheid de verklaringen zou kunnen verifiëren.<sup>36</sup> Pas in een volgende instantie zal er dan een definitieve selectie plaatsvinden. Mocht echter in het onderzoek naar de definitieve selectie blijken dat één of meerdere voorlopig geselecteerden alsnog niet voldoen aan de selectiecriteria, dan wel zich in een uitsluitingsgrond bevinden, pas dan zal er ook bijkomende informatie moeten/kunnen worden opgevraagd aan de andere ondernemers die zich in de selectiefase bevinden.
- In de praktijk is het echter wel zo dat er in veel gevallen in de opdrachtdocumenten de eis wordt opgelegd om bij het indienen van de aanvraag tot deelneming ook reeds de gevraagde stukken inzake selectie en uitsluiting worden meegestuurd. Als basis wordt dan vaak verwezen naar artikel 73, §3 van de overheidsopdrachtenwet dat stelt dat een aanbestedende overheid de kandidaten en inschrijvers tijdens de procedure te allen tijde kan verzoeken de vereiste ondersteunende documenten geheel of gedeeltelijk in te dienen wanneer dit noodzakelijk is voor het goede verloop van de procedure.<sup>37</sup>
- Bij eenstapsprocedures kan er worden verwezen naar artikel 66, §2 van de overheidsopdrachtenwet, waarbij er wordt bepaald dat het opvragen van de passende documenten ook kan geschieden na het inhoudelijke onderzoek van de offertes

### **Soorten selectiecriteria**

**De geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen.** Met betrekking tot de geschiktheid om beroepsactiviteiten uit te oefenen kan de aanbestedende overheid van ondernemers eisen dat zij

---

<sup>36</sup> S. VAN GARSSE, 'UEA: administratieve verplichting, maar geen verlichting', *TBO* 2019, afl. 1, (9) 11.

<sup>37</sup> S. VAN GARSSE, 'UEA: administratieve verplichting, maar geen verlichting', *TBO* 2019, afl. 1, (9) 11.

zijn ingeschreven bij een van de in de lidstaat van vestiging bijgehouden beroeps- of handelsregisters of dat zij voldoen aan de vereisten van dergelijke registers. De registers waarvan sprake worden weergegeven in Bijlage 10 bij het KB Plaatsing. Zo kan er onder meer worden gedacht aan de inschrijving van de architect op de lijst van de Orde van Architecten, ... .

**De economische en financiële draagkracht.** De aanbestedende overheid beschikt dus over de mogelijkheid om aan de ondernemers voorwaarden op te leggen die waarborgen dat zij over de nodige economische en financiële draagkracht beschikken om de opdracht uit te voeren.<sup>38</sup> Zij kan bijgevolg eisen dat de ondernemers een minimumjaaronzet hebben, dat zij de nodige inlichtingen verstrekken over hun jaarrekeningen en/of van hen een passend niveau van verzekering tegen beroepsrisico's eisen. In het algemeen kan de financiële en economische draagkracht van de ondernemer worden aangetoond door één of meer van de volgende referenties:<sup>39</sup>

- Overlegging van jaarrekeningen of uittreksels uit de jaarrekeningen, indien de wetgeving van het land waar de ondernemer is gevestigd publicatie van jaarrekeningen voorschrijft;
- Een verklaring betreffende de totale omzet en, in voorkomend geval, de omzet van de bedrijfsactiviteit die het voorwerp van de opdracht is, over ten hoogste de laatste drie beschikbare boekjaren, afhankelijk van de oprichtingsdatum of van de datum waarop de ondernemer met zijn bedrijvigheid is begonnen, voor zover de betrokken omzetcijfers beschikbaar zijn;
- Het bewijs van een verzekering tegen beroepsrisico's of, in voorkomend geval, een bankverklaring.

Er moet echter ook worden aangemerkt dat er in het KB Plaatsing voorzien wordt dat er ook de mogelijkheid bestaat dat de ondernemer middels andere documenten zijn economische en financiële draagkracht kan aantonen.<sup>40</sup> De ondernemer zal daarbij echter wel gegronde redenen moeten aanvoeren waarom hij het door de aanbestedende overheid gevraagde stuk niet kan overleggen.

---

<sup>38</sup> Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, BS 9 mei 2017.

<sup>39</sup> Art. 67 KB Plaatsing.

<sup>40</sup> Zie ook RvS 17 september 2015, nr. 232.241, Deloitte.

Daarbij dient er te worden aangemerkt dat deze mogelijkheid geen vrijgeleide vormt om niet aan het gepaste niveau van het selectiecriteria te voldoen.<sup>41</sup>

Indien de aanbestedende overheid in het kader van de selectie stukken opvraagt, dan kan zij zich er niet toe beperken dat deze documenten louter werden overgelegd. De aanbestedende overheid zal ook moeten overgaan tot een daadwerkelijke inhoudelijke controle, waarbij er ook zal moeten worden nagegaan of er aan de selectiecriteria (en eveneens het minimale niveau dat wordt vereist) wordt voldaan.<sup>42</sup> Indien daarbij bijvoorbeeld andere documenten worden aangebracht ter staving van de financiële en economische draagkracht, dan kan de aanbestedende overheid deze controle ook doorvoeren (mits inachtneming van de voorwaarde dat er zich gegronde redenen voordoen, *cf. supra*) op basis van bijvoorbeeld ratio's inzake solvabiliteit, rentabiliteit en liquiditeit; een verklaring van een kredietinstelling om een borgstelling te zullen verstrekken; verzekeringsattesten (andere dan betrekking hebbende op algemene beroepsrisico's); het verslag inzake het beheer, dat gelijktijdig met de jaarrekeningen wordt neergelegd; een attestering van een bedrijfsrevisor.<sup>43</sup>

Ook hier wordt er in herinnering gebracht dat het gekozen selectiecriteria moet worden gekoppeld aan een gepast niveau.<sup>44</sup>

**Overlegging van (uittreksels uit) jaarrekeningen.** De aanbestedende overheid kan de financiële en economische draagkracht van de geïnteresseerde ondernemer toetsen aan de hand van jaarrekeningen. Hierbij kunnen niet enkel de balansen, maar ook andere boekhoudkundige instrumenten zoals de resultatenrekening een zeker nut hebben.<sup>45</sup> Men kan zich echter als aanbestedende overheid de vraag stellen in hoeverre dergelijke jaarrekeningen relevant zijn voor de uitvoering van de opdracht, ofwel welke jaarrekeningen zijn nu juist belangrijk? Wanneer er wordt geopteerd om dergelijke jaarrekeningen of uittreksels daarvan over te leggen, dan kan de aanbestedende overheid eisen dat de ondernemers hierover informatie verstrekken, met name over de verhouding tussen de activa en de passiva. De verhouding tussen de activa en de passiva kan in aanmerking genomen worden wanneer de aanbestedende overheid de methodes en de criteria hiervoor in de opdrachtdocumenten vermeldt. Deze methodes en criteria moeten transparant, objectief en niet-discriminerend zijn.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> RvS 18 april 2012, nr. 218.931, TPF Utilities.

<sup>42</sup> RvS 13 april 2006, nr. 157.579, ISS.

<sup>43</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 526; B. VAN LIERDE; A. DELVAUX; C. DE WOLF; e.a., *Praktische commentaar bij de reglementering van de overheidsopdrachten, Deel 1B – KB 15 juli 2011*, Brussel, Confederatie Bouw, 2014, 1278-1280.

<sup>44</sup> *Cf. supra*.

<sup>45</sup> A. VERLINDEN, 'Artikel 67' in S. VAN GARSSE (ed.), *Artikelsgewijze commentaar wetgeving overheidsopdrachten, KB Plaatsing 15 juli 2011*, Brussel, Politeia, nr. 2.

<sup>46</sup> Art. 67, §2 KB Plaatsing.

**Omzetverklaring.** Een andere mogelijkheid die wordt voorzien als referentie is een verklaring betreffende de omzet. De aanbestedende overheid moet zich daarbij echter wel beperken tot het opvragen van de omzet van de laatste drie boekjaren. Het is ook mogelijk om het omzetvereiste maximaal af te stemmen op het voorwerp van de opdracht, door bijvoorbeeld slechts de omzet van bepaalde bedrijfsactiviteiten op te vragen die in nauw verband staan met het voorwerp van de opdracht. Zo kan ook de mededinging maximaal worden opengesteld voor die bepaalde activiteit welke het voorwerp van de opdracht vormt. Wat betreft de beoordeling van de omzetverklaring kan er het volgende worden meegegeven. Wanneer de aanbestedende overheid bijvoorbeeld een minimumomzetcijfer vraagt, dan kan deze dat ofwel toespitsen op een bepaald boekjaar, ofwel beoordelen op basis van één van de boekjaren, ofwel op basis van alle boekjaren. Soms wordt ook meer marge gelaten en wordt bijvoorbeeld de omzet gevraagd over de voorbije drie jaren voor zover deze gegevens beschikbaar zijn.

De eisen moeten in ieder geval verband houden met en proportioneel zijn ten opzichte van het voorwerp van de opdracht. Aldus mag de aanbestedende overheid niet eisen dat de ondernemer een minimumomzet heeft die disproportioneel is ten opzichte van het voorwerp van de opdracht. Over het algemeen mag het vereiste omzetbedrag, niet hoger zijn dan het dubbel van de geraamde waarde van de opdracht. Niettemin kan het in goed gerechtvaardigde omstandigheden mogelijk blijven meer strikte regels toe te passen. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer de opdracht belangrijke risico's inhoudt of wanneer de goede uitvoering van de opdracht binnen de gestelde termijn essentieel is, bijvoorbeeld omdat deze de uitvoering van andere opdrachten rechtstreeks beïnvloedt.

In deze goed gemotiveerde gevallen staat het de aanbestedende overheid vrij autonoom te beslissen of het opportuun en pertinent is om hoge minimumjaarmzet op te leggen. Wanneer een hogere minimumjaarmzet geldt, blijft het de aanbestedende overheid vrijstaan zulks te doen, zolang deze maar verbonden zijn met en proportioneel ten opzichte van het voorwerp van de opdracht. Wanneer de aanbestedende overheid beslist dat de minimumjaarmzet hoger moet liggen dan het dubbel van de geraamde waarde van de opdracht, moeten de opdrachtdocumenten of de te bewaren inlichtingen een melding inhouden die de keuze van de aanbestedende overheid rechtvaardigt.<sup>47</sup> Dit laatste is alleszins een uitzondering die bij voorkeur zo min mogelijk wordt toegepast, gelet op het feit dat hierdoor de toegang tot de opdracht voor KMO's sterk wordt beperkt, hetgeen op gespannen voet staat met de doelstellingen van de wetgeving.

**Bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's.** Ook een bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's kan door de aanbestedende overheid worden gehanteerd als een selectiecriteria. Zo

---

<sup>47</sup> Art. 164 Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, BS 14 juli 2016.

kan de aanbestedende overheid bijvoorbeeld vragen dat de architect dan wel de aannemer beschikt over een bepaalde beroepsaansprakelijkheidsverzekering.<sup>48</sup> De verzekeringen betreffende beroepsrisico's kunnen modaliteiten bevatten die de draagwijdte ervan uitbreiden of beperken, door bijvoorbeeld vrijstellingen of plafonds vast te stellen. Alleen de eis van het bestek om het bewijs te leveren dat de inschrijver door een dergelijke verzekering wordt gedekt, is niet van aard om inlichtingen te verschaffen over de omvang van het gedekte risico, noch over het deel van het risico dat door de verzekerde wordt gedragen als vrijstelling.<sup>49</sup>

**Bankverklaring.** Als laatste referentie is er de bankverklaring, welke dient te worden opgesteld aan de hand van Bijlage 11 gevoegd bij het KB Plaatsing. Het is een verklaring opgesteld door 'een' bankinstelling<sup>50</sup> waarin de financiële relatie tussen ondernemer en de bank wordt verduidelijkt. De regelgever zelf lijkt van het gebruik van de bankverklaring als referentie bij het selectiecriterium geen voorstander. In het Verslag aan de Koning bij het KB Plaatsing wordt er namelijk op gewezen dat dergelijke bankverklaring op het vlak van de toegang tot de overheidsopdrachten voor KMO's een hindernis kan zijn en sterker nog meent de regelgever dat het aangeraden is om de bankverklaring met 'de grootste omzichtigheid' te hanteren.<sup>51</sup> Wat er wel reeds vaststaat, is dat de bankverklaring op zich niet als enig economisch criterium kan worden aangewend, gelet op het feit dat aan dergelijk criterium geen 'gepast niveau' gekoppeld kan worden.<sup>52</sup> Althans zo wordt in het Verslag aan de Koning gesteld.

**Technische en beroepsbekwaamheid.** Andere selectiecriteria kunnen betrekking hebben op de technische en beroepsbekwaamheid van de inschrijver, waarbij er kan worden gepeild naar het niveau van deze laatste. Het uitgangspunt en doel van de selectiecriteria is dat men als aanbestedende overheid partijen selecteert die bekwaam zijn om de opdracht uit te voeren. Dit uitgangspunt wordt bij de bepalingen met betrekking tot de technische en de beroepsbekwaamheid extra benadrukt. Zo wordt er expliciet opgenomen dat de aanbestedende overheid voorwaarden kan opleggen opdat ondernemers over de noodzakelijke personele en technische middelen en ervaring beschikken om de opdracht volgens een passend kwaliteitsniveau uit te voeren.<sup>53</sup> De aanbestedende overheid kan met

---

<sup>48</sup> Merk op dat ook dergelijke vereisten inzake verzekeringen ook kunnen worden opgelegd in het kader van de uitvoering van de opdracht.

<sup>49</sup> RvS 14 augustus 2015, nr. 232.049, sprl Carole Brunin Architect e.a..

<sup>50</sup> Waarbij er moet worden aangemerkt dat het in de praktijk niet ondenkbaar is dat een onderneming leningen heeft afgesloten met, dan wel gelden heeft staan bij diverse bankinstellingen.

<sup>51</sup> Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, BS 9 mei 2017.

<sup>52</sup> Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten klassieke sectoren, BS 9 mei 2017.

<sup>53</sup> Art. 68, §1, eerste lid KB Plaatsing.



name eisen dat de ondernemers een voldoende mate van ervaring hebben die kan worden aangetoond met geschikte referenties inzake in het verleden uitgevoerde opdrachten.<sup>54</sup>

Hoewel de algemene omschrijving in artikel 68, §2 van het KB Plaatsing aangeeft dat de aanbestedende overheid de *'technische of beroepsbekwaamheid van de kandidaten om de werken of de installatie uit te voeren of de diensten te verstrekken [kan] beoordelen aan de hand van met name hun knowhow, efficiëntie, ervaring en betrouwbaarheid'*, lijkt de toetsingsbevoegdheid in de realiteit wel beperkt door de opsomming die wordt weergegeven van de bewijsmiddelen die de inschrijver kan aanwenden om aan te tonen dat hij aan de technische bekwaamheid voldoet:

- De volgende lijsten:
  - Een lijst van de werken die gedurende de afgelopen periode van maximaal vijf jaar werden verricht en vergezeld gaat van certificaten die bewijzen dat de belangrijkste werken naar behoren zijn uitgevoerd, zowel met betrekking tot de wijze van uitvoering als met betrekking tot het resultaat; indien noodzakelijk om een toereikend mededingingsniveau te waarborgen, kunnen de aanbestedende overheden aangeven dat bewijs van relevante werken die langer dan vijf jaar geleden zijn verricht toch in aanmerking wordt genomen;
  - Een lijst van de voornaamste leveringen of diensten die gedurende de afgelopen periode van maximaal drie jaar werden verricht, met vermelding van het bedrag, de datum en van de publiek- of privaatrechtelijke instanties waarvoor zij bestemd waren. Indien noodzakelijk om een toereikend mededingingsniveau te waarborgen, kunnen de aanbestedende overheden aangeven dat bewijs van relevante leveringen of diensten die langer dan drie jaar geleden zijn geleverd of verleend toch in aanmerking wordt genomen;

*Het opvragen van referenties is met andere woorden beperkt, maar kan bij een DBFM-opdracht worden opgesplitst naargelang de hoedanigheid die de opdrachtnemer dient te bezitten. Bij dergelijke opdracht is het namelijk zo dat er een onderscheid kan worden gemaakt voor de diensten die moeten worden verricht door de architect in het kader van de conceptuele studie en de daarbij horende controleopdracht en de werken die moeten worden uitgevoerd door de aannemer. Om een opdracht in het algemeen te gunnen aan – bijvoorbeeld een projectvennootschap of een consortium kan er daarbij ook rekening worden gehouden, naargelang de wensen van de aanbestedende overheid en naargelang het belang dat de aanbestedende overheid hecht aan het ene, dan wel het andere onderdeel van de opdracht.*

---

<sup>54</sup> Art. 68, §1, tweede lid KB Plaatsing.

*De referenties moeten daarbij slaan op prestaties, uitgevoerd door de kandidaat of inschrijver. Dit impliceert ook dat prestaties, uitgevoerd in een vorige opdracht door een tijdelijke handelsvennootschap waarvan de kandidaat of inschrijver lid was ook daadwerkelijk door hem als lid dienen te zijn uitgevoerd en niet door één van de andere leden om in aanmerking te komen als referentie.<sup>55</sup>*

*De aanbestedende overheid kan attesten van goede uitvoering opvragen welke de opgevraagde referenties kracht dienen bij te zetten.<sup>56</sup>*

*Wanneer er daarbij door de aanbestedende overheid in de opdrachtdocumenten verzocht wordt om een maximaal aantal referenties, dan kan de aanbestedende overheid ook bepalen in de opdrachtdocumenten dat zij enkel rekening houdt met de volgorde waarin de referenties werden opgegeven en zich vervolgens beperkt tot het maximale op te geven aantal. Anders zou de aanbestedende overheid haar eigen bepalingen miskennen.<sup>57</sup>*

*Nu rijst ook de vraag of referenties de aanbestedende overheid toestaan om daadwerkelijk te oordelen over de bekwaamheid van de betrokken onderneming om de opdracht uit te voeren?<sup>58</sup> Het is immers zo dat bij het opvragen en beoordelen van referenties daar niet automatisch uit blijkt dat de projecten die worden voorgelegd door de ondernemer ook aantonen dat die projecten naar tevredenheid zijn volbracht. Ook wanneer de tevredenheid zou kunnen worden gepeild aan de hand van attesten van goede uitvoering, dan nog impliceert dit niet dat ook alle opdrachten naar tevredenheid werden uitgevoerd. De kans bestaat dus dat de inschrijver of kandidaat ogenschijnlijk ervaren en vakbekwaam is, doch dat de daadwerkelijke situatie enigszins werd bijgekleurd.<sup>59</sup>*

---

<sup>55</sup> Zie hiervoor RvS 2 april 2009, nr. 192.188, Louis De Waele; RvS 13 augustus 2015, nr. 232.042, Bouwonderneming François Goedleven.

<sup>56</sup> De regelgever voorziet dit uitdrukkelijk bij opdrachten voor werken. Of dit nog mag worden opgelegd bij leveringen en diensten is betwist, maar in het kader van deze publicatie van minder belang omdat DBFM-vastgoed-projecten in de regel zullen worden gekwalificeerd als werken. Zie voor het overige ook RvS 9 februari 2017, nr. 237.332, *T.Aann.* 2018, afl. 2, 151. Bij het beoordelen van de technische bekwaamheid van de kandidaten of inschrijvers aan de hand van een lijst met referentiewerken is het geoorloofd dat de aanbestedende overheid in het bijzonder bestek:

- bepaalt dat alleen rekening zal worden gehouden met de attesten van goede uitvoering betreffende werken die zich al in de fase van voorlopige oplevering bevinden;
- het maximale aantal werken bepaalt dat als referentie mag worden vermeld door de kandidaten/inschrijvers;
- en zich het recht voorbehoudt om bij overschrijding van het toegestane maximumaantal rekening te houden met de werken in de volgorde van hun opsomming in de aanvraag tot deelneming/inschrijving.

<sup>57</sup> M. PILCER, 'Kwalitatieve selectie', *T.Aann.* 2018, afl. 2, 166.

<sup>58</sup> T. BRUYNINCKX, 'Efficiënte selectiecriteria', in C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE (eds.), *Jaarboek overheidsopdrachten 2016-2017*, Brussel, EBP, 2017, (363) 371-372.

<sup>59</sup> T. BRUYNINCKX, 'Efficiënte selectiecriteria', in C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE (eds.), *Jaarboek overheidsopdrachten 2016-2017*, Brussel, EBP, 2017, (363) 372.

- Kan ook worden gevraagd: de opgave van de al dan niet tot de onderneming van de ondernemer behorende technici of technische organen, in het bijzonder van die welke belast zijn met de kwaliteitscontrole en, in het geval van overheidsopdrachten voor werken, van die welke de aannemer ter beschikking zullen staan om de werken uit te voeren;

*Ook kan de technische bekwaamheid worden aangetoond aan de hand van een opgave van de technici of technische organen op wie de onderneming beroep doet en welke in het bijzonder belast zijn met de kwaliteitscontrole. Een zinvol gebruik van dit bewijsmiddel vergt uiteraard dat de opgave van technici en/of van de organen die instaan voor de kwaliteitscontrole wel degelijk van aard is bekwaamheid aan te tonen.<sup>60</sup>*

- Kan tevens worden gevraagd de beschrijving van de technische uitrusting van de ondernemer, van de maatregelen die hij treft om de kwaliteit te waarborgen en van de mogelijkheden van zijn onderneming ten aanzien van studie en onderzoek;
- Kan eveneens nog worden gevraagd:
  - De vermelding van de systemen voor het beheer van de toeleveringsketen en de traceersystemen die de ondernemer kan toepassen in het kader van de uitvoering van de opdracht;
  - In het geval van complexe producten of diensten of wanneer deze bij wijze van uitzondering aan een bijzonder doel moeten beantwoorden, aan de hand van een controle door de aanbestedende overheid of, in diens naam, door een bevoegd officieel orgaan van het land waar de leverancier of de dienstverlener gevestigd is, onder voorbehoud van instemming door dit orgaan; deze controle heeft betrekking op de productiecapaciteit van de leverancier of op de technische capaciteit van de dienstverlener en, waar noodzakelijk, op diens mogelijkheden inzake studie en onderzoek en de maatregelen die hij treft om de kwaliteit te waarborgen;

---

<sup>60</sup> I. ARNOUITS en D. D'HOOGHE, 'Selectie', in D. D'HOOGHE en N. KIEKENS, *De gunning van overheidsopdrachten*, Brugge, die Keure, 2016, (461) 535.

- De studie- en beroepskwalificaties van de dienstverlener of de aannemer of die van het leidinggevend personeel van de onderneming, mits zij niet als een gunningscriterium worden gehanteerd;

*Dit criterium is iets of wat vreemd, daar de studie- en beroepskwalificaties dus ofwel als selectie- dan wel als gunningscriterium kunnen worden aangewend. Hierboven werd er reeds geduid dat er steeds voor ogen moet worden gehouden dat de selectiefase dient te worden onderscheiden van de gunningsfase. Dit is hiervan dus een voorbeeld, wat eigenlijk aantoont dat de grens tussen beide begrippen flou is en in bepaalde gevallen kwalificaties betrekking kunnen hebben op zowel de selectie- als de gunningsfase.*

- Ten slotte ook nog:

- Een vermelding van de maatregelen inzake milieubeheer die de ondernemer kan toepassen in het kader van de uitvoering van de opdracht;
- Een verklaring betreffende de gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting van de onderneming van de dienstverlener of de aannemer, en de omvang van het kaderpersoneel gedurende de laatste drie jaar;
- Een verklaring welke de werktuigen, het materieel en de technische uitrusting vermeldt waarover de dienstverlener of de aannemer voor het realiseren van de opdracht beschikt;
- Een omschrijving van het gedeelte van de opdracht dat de ondernemer eventueel in onderaanneming wil geven;
- Wat de te leveren producten betreft:
  - Monsters, beschrijvingen of foto's, waarvan op verzoek van de aanbestedende overheid de echtheid moet kunnen worden aangetoond;
  - Certificaten die door officieel erkende instituten of diensten voor kwaliteitscontrole zijn opgesteld, waarin de overeenstemming van goed geïdentificeerde producten wordt bevestigd door middel van referenties naar technische specificaties of normen.

### **Beroep op draagkracht andere entiteiten**

Het is niet ondenkbaar dat een ondernemer, om te voldoen aan de selectiecriteria die worden opgelegd in het kader van de overheidsopdracht, beroep zal moeten doen op de economische en financiële draagkracht, dan wel de technische en beroepsbekwaamheid van andere entiteiten. Het beroep doen op de draagkracht, dan wel de bekwaamheid van een derde entiteit is mogelijk.<sup>61</sup> De mogelijkheid om zich te beroepen op derde entiteiten vindt haar oorsprong in de rechtspraak van het Hof van Justitie die stelde dat bij de beoordeling van de criteria waaraan een aannemer moet voldoen bij het onderzoek van een erkenningsaanvraag ingediend door een dominerende rechtspersoon van een groep, rekening kan worden gehouden met de vennootschappen die van deze groep deel uitmaken, voor zover de betrokken rechtspersoon aantoont dat hij werkelijk kan beschikken over de middelen van deze vennootschappen die voor de uitvoering van de opdrachten noodzakelijk zijn.<sup>62</sup> De juridische band tussen de andere entiteiten speelt geen rol, maar er moet wel worden aangetoond dat hij daadwerkelijk over de nodige middelen kan beschikken. Hiertoe dient de inschrijver over te gaan tot het overleggen van een verbintenis van terbeschikkingstelling.<sup>63</sup> Wat betreft de selectiecriteria inzake de studie- en beroepskwalificaties, of inzake de relevante beroepservaring, mogen de ondernemers zich evenwel slechts beroepen op de draagkracht van andere entiteiten wanneer laatstgenoemde de werken of diensten waarvoor die draagkracht vereist is, zal uitvoeren.<sup>64</sup>

### **Combinatie van ondernemers**

Hetzelfde is eveneens van toepassing voor wat betreft ondernemers die in combinatie inschrijven voor de opdracht.

**Beoordeling door de aanbestedende overheid.** Bij de beoordeling van het selectie criterium, zal de aanbestedende overheid zich vooral moeten beroepen op de (gevraagde) documenten die door de inschrijvers werden overgemaakt. Van de aanbestedende overheid kan er niet worden verwacht dat zij zelf deze informatie zal inwinnen, maar de aanbestedende overheid zal de informatie die (wél) werd overgemaakt inhoudelijk moeten beoordelen en toetsen aan de vooropgestelde selectiecriteria. Een aanbestedende overheid kan zich hierbij laten bijstaan door experts ter zake.

---

<sup>61</sup> Art. 78 wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

<sup>62</sup> HvJ 14 april 1994, C-389/92, Ballast Nedam.

<sup>63</sup> Art. 73, §1, eerste lid KB Plaatsing.

<sup>64</sup> Art. 73, §1, eerste lid KB Plaatsing *juncto* art. 68, §4, 6° KB Plaatsing.

## **3.2 Bepalen van selectiecriteria in de praktijk**

### **3.2.1 Welke selectiecriteria?**

De door de regelgeving toegelaten selectiecriteria vallen zoals gezien in drie groepen uiteen:

- Geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen;
- Economische en financiële draagkracht; en
- Technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid.

De aanbestedende overheid is niet verplicht om selectiecriteria uit alle groepen te gebruiken. Ze kan er bijvoorbeeld voor kiezen om enkel criteria behorende tot één of twee van de bovenstaande groepen te hanteren. Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven van criteria die gangbaar zijn bij DBFM.

#### **Geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen**

De geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen betreft de inschrijving in beroeps- of handelsregisters. Selectiecriteria in verband met de geschiktheid om de beroepsactiviteit uit te oefenen worden gehanteerd indien de opdracht bepaalde activiteiten inhoudt waarvan de uitoefening aan bijzondere erkenningsvoorwaarden onderworpen is.

Hieronder zijn twee voorbeelden van frequent toegepaste geschiktheidscriteria gepresenteerd: de erkenning als aannemer in werken van een bepaalde categorie en de beroepsgerechtigheid als architect.

### **Voorbeeld van selectie criterium: erkenning als aannemer<sup>65</sup>**

De aanbestedende dienst gaat er van uit dat de werken die het voorwerp uitmaken van de onderhavige overheidsopdracht van werken, zijn gerangschikt in categorie D, klasse 8. Ter staving dat aan de wetgeving met betrekking tot de erkenning zal zijn voldaan, voegt de kandidaat bij zijn aanvraag tot deelneming:

- Ofwel een attest inzake erkenning zoals dit door de bevoegde overheden ter beschikking wordt gesteld;
- Ofwel de bewijzen zoals dit wordt vereist door artikel 3 §1, 2° van de wet van 20 maart 1991.

### **Voorbeeld van selectie criterium: beroepsgerechtigd als architect<sup>66</sup>**

[...] de ontwerper die in het kader van de offerte naar voren geschoven wordt voor het ontwerp van het project in België als architect dient beroepsgerechtigd te zijn, conform de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van de titel en van het beroep van architect. Bij de offerte moet het bewijs gevoegd worden dat de ontwerper is ingeschreven bij de Belgische Orde van Architecten ofwel dat de ontwerper architect één van de diploma's, certificaten of andere titels bezit, opgenomen in de bijlage van de wet van 20 februari 1939 én een attest dat de ontwerper de desbetreffende werkzaamheden wettig uitoefent in het land waar hij gevestigd is.

## **Economische en financiële draagkracht**

De meest gebruikelijke eis met betrekking tot de economische en financiële draagkracht bij DBFM is een **minimale omzet**, hetzij de totale omzet, hetzij de omzet in de relevante activiteit (bouw en onderhoud van een bepaalde type van vastgoedobject).

<sup>65</sup> Uittreksel uit Selectieleidraad voor 'DBFM Ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van een nieuwe gevangenis voor de regio Antwerpen.'

<sup>66</sup> Uittreksel uit Bestek voor 'Het ontwerpen, bouwen en terbeschikkingstellen (via een huur) van een 'Gebouw' voor de Vlaamse overheid in Brussel.'

### **Voorbeeld van selectie criterium: omzeteis<sup>67</sup>**

De Kandidaten tonen aan op basis van de cijfers van hun goedgekeurde (geconsolideerde) jaarrekeningen van de laatste drie (3) boekjaren, of in voorkomend geval op basis van andere gepaste stukken, dat de Kandidaat voldoende financiële en economische draagkracht heeft om een contract vergelijkbaar met de Opdracht te realiseren zonder dat zich een financieel risico voor de Aanbestedende Overheid voordoet. Hieruit moet blijken dat de Kandidaat voor minstens twee (2) van de laatste drie (3) boekjaren een minimale omzet, zoals weergegeven in rubriek 70 van de jaarrekening, heeft van zeventig (70) miljoen EUR.

Voor de Kandidaten die hun jaarrekening hebben neergelegd bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België (NBB) zal de Aanbestedende Overheid de opgegeven cijfers controleren op basis van de gepubliceerde informatie op de website van de NBB; andere Kandidaten voegen de jaarrekeningen resp. andere gepaste stukken toe aan de Aanvraag tot Deelneming.

Indien de Kandidaat een samenwerkingsverband betreft, dient minstens één van de leden van het Samenwerkingsverband aan een minimale omzetvereiste voor minstens twee (2) van de laatste drie (3) boekjaren van vijfendertig (35) miljoen EUR te voldoen en dient het Samenwerkingsverband gezamenlijk minstens aan de minimale omzetvereiste voor minstens twee (2) van de laatste drie (3) boekjaren van zeventig (70) miljoen EUR te voldoen.

Een omzeteis heeft diverse voordelen. Ze is eenvoudig en is een vrij goede indicator van de sterkte van een onderneming. Omzet is immers gecorreleerd met de personele en financiële middelen die een onderneming kan mobiliseren. Toch is omzet ook geen zaligmakend gegeven. Zo is omzet op zichzelf niet of minder relevant om de rentabiliteit en solvabiliteit van een onderneming te berekenen.

De waarde van een DBFM(O)-opdracht is echter over vele jaren gespreid. Bovendien liggen de kosten van de opdrachtnemer en de betalingen van de opdrachtgever ver uit elkaar in de tijd. Dit maakt het bepalen van de verhouding tussen de omzeteis en de waarde van de opdracht moeilijker. In de meeste DBFM(O)-projecten zijn de kosten geconcentreerd in de bouwfase. Het is belangrijk dat de opdrachtnemer een voldoende omvang heeft om de bouwwerken uit te kunnen voeren. De jaarlijkse omzet van de opdrachtnemer mag dus niet lager, en moet liefst hoger, zijn dan de gemiddelde

<sup>67</sup> Uittreksel uit Selectieleidraad voor 'DBFM project GO! Cluster 1.'



jaarlijkse bouwkosten van het aan te besteden project (d.w.z. totale bouwkosten gedeeld door de lengte van de bouwperiode in jaren).

Informatie over de totale omzet van een bedrijf kan vaak uit de neergelegde jaarrekening of jaarrekeninguittreksels gehaald worden. De jaarrekeningen die Belgische ondernemingen bij de Nationale Bank moeten neerleggen, zijn zeer gedetailleerd. In andere landen is de informatieplicht doorgaans veel meer beperkt, maar omzet is één van de vaakst voorkomende gegevens. Toch is zelfs in België de omzet niet altijd zichtbaar op de neergelegde jaarrekening. Voor kleine ondernemingen en micro-ondernemingen is de vermelding van de omzet facultatief. In dat geval moet de omzet aangetoond worden in een verklaring op eer van de onderneming, of in een verklaring van een erkende accountant of bedrijfsauditor.

Hetzelfde geldt voor de omzet per bedrijfsactiviteit, die doorgaans niet in de neergelegde jaarrekening gepresenteerd wordt. Bovendien is het niet altijd duidelijk waar de grens ligt tussen ontvankelijke en niet-ontvankelijke activiteiten. Selectie-eisen met betrekking tot de omzet in een specifieke activiteit zijn dus moeilijker te verifiëren dan totale omzetbedragen. Daarom komen ze minder vaak voor.

Een goed alternatief voor een omzeteis met betrekking tot specifieke activiteiten is het vragen van referentieprojecten met een minimale opdrachtwaarde. Dergelijke referentieprojecten zijn één van de manieren om de technische en beroepsbekwaamheid aan te tonen (zie later). Indien er een eis met de betrekking tot de minimale opdrachtwaarde aan gekoppeld wordt, dan tonen de referentieprojecten tevens aan dat de kandidaat een bepaalde omzet in de relevante activiteit gerealiseerd heeft. De totale omzeteis blijft relevant om de algemene sterkte van de onderneming aan te tonen.

De omzeteis mag in principe maximaal op de drie meest recente boekjaren betrekking hebben. De meeste gebruikelijke keuzes zijn het meest recente boekjaar of een gemiddelde van de laatste drie boekjaren. Er is geen uitgesproken voorkeur voor één van deze beide mogelijkheden. Het voordeel van een gemiddelde is dat tijdelijke uitschieters uitgevlakt worden. Het nadeel is dat een gemiddelde een recente structurele verslechtering van de financiële situatie van een bedrijf kan verbergen. Indien het omzetbedrag aan de hand van jaarrekeningen geverifieerd wordt, moet opgelet worden dat een boekjaar soms minder of meer dan 12 maanden telt. In dat geval moet een correctie toegepast worden, of moet teruggegrepen worden naar het meest recente normale boekjaar van 12 maanden.

Het KB Plaatsing laat zoals gezien tevens toe om de economische en financiële draagkracht met behulp van **jaarrekeningen of uittreksels van jaarrekeningen** aan te tonen. Hierboven is al toegelicht dat de jaarrekening vaak een bron van informatie over de totale omzet is. Daarnaast kunnen met gegevens uit de jaarrekening financiële ratio's berekend worden die een inzicht in de rentabiliteit,

solvabiliteit en liquiditeit van de kandiderende ondernemingen verschaffen. Op basis van deze ratio's kan de aanbestedende overheid een oordeel over de financiële gezondheid van deze ondernemingen vellen.

De bepaling en evaluatie van selectiecriteria op basis van jaarrekeningen of uittreksels van jaarrekeningen stelt meerdere praktische problemen. Terwijl de neergelegde jaarrekeningen van Belgische ondernemingen zeer veel gegevens bevatten, is dit in het buitenland vaak niet het geval. Bovendien zijn er tussen landen verschillen in de definitie van de in de jaarrekening getoonde gegevens. Daarom komen slechts enkele financiële ratio's in aanmerking om als selectie criterium te dienen, en moet erover gewaakt worden dat de ratio's voor alle kandidaten op een gelijke manier berekend worden. Tenslotte is het mogelijk dat financiële ratio's beïnvloed worden door eenmalige omstandigheden (bijvoorbeeld bijzondere afschrijvingen) en een vertekend beeld geven van de financiële gezondheid van de onderneming als gevolg van verplichtingen buiten de balans. Als gevolg van dit alles raden we aan om jaarrekeningen slechts te gebruiken indien er ernstige zorgen zijn over de financiële gezondheid van vermoede kandiderende ondernemingen. In dat geval laat de aanbestedende overheid zich best bijstaan door een boekhoudkundig of financieel adviseur om de meest geschikte financiële criteria te bepalen en nadien te evalueren.

#### **Voorbeeld van selectie criterium: rentabiliteit, solvabiliteit en liquiditeit<sup>68</sup>**

De Kandidaat of in voorkomend geval elk lid van het Samenwerkingsverband, moet beschikken over een liquiditeits-, rentabiliteits- en schuldpositie die de financiële continuïteit van de Kandidaat of het lid van het Samenwerkingsverband niet in gevaar brengt, waarbij rekening zal worden gehouden met de niet uit de balans blijkende verplichtingen, de financiële claims ingevolge nog hangende geschillen met een waarde van minimaal één (1) miljoen euro en belangrijke ontwikkelingen na afloop van het meest recente boekjaar.

Een **bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's** is een derde methode voor het aantonen van de economische en financiële draagkracht. Voor DBFM(O)-projecten is deze methode echter niet relevant. In de DBFM(O)-overeenkomst zal steeds een projectspecifiek verzekeringspakket opgelegd worden. Het afsluiten van die verzekeringen is een voorafgaande voorwaarde voor het in voege treden van de DBFM(O)-overeenkomst. Het beschikken over een bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's in de selectiefase heeft dus maar een beperkte meerwaarde.

<sup>68</sup> Uittreksel uit Selectieleidraad voor 'DBFM project GO! Cluster 1.'

### **Voorbeeld van selectie criterium: verzekering tegen beroepsrisico's<sup>69</sup>**

De financieel economische draagkracht moet worden bewezen aan de hand van een verzekering tegen beroepsaansprakelijkheid.

Specifiek voor wat de architect betreft, moet deze gedekt zijn door een verzekering beroepsaansprakelijkheid, inclusief de 10-jarige aansprakelijkheid, overeenkomstig de vereisten van het KB van 25 april 2007 en dit voor een dekking overeenkomstig de risico's en omvang van onderhavige opdracht met in begrip van de aansprakelijkheid van de derde entiteiten waarvoor de architect aansprakelijk is.

De Kandidaat voegt bij zijn offerte volgende documenten:

- Een geldig bewijs waaruit blijkt dat de architect verzekerd is tegen risico's van de 10-jarige beroepsaansprakelijkheid als architect;
- Een geldig bewijs waaruit blijkt dat de aannemer verzekerd is tegen risico's van de 10-jarige beroepsaansprakelijkheid als aannemer.

De laatste methode voor het aantonen van de economische en financiële draagkracht is het verstrekken van een **bankverklaring** door een erkende bankinstelling. Het model van de bankverklaring dat daarvoor gebruikt moet worden, is in een bijlage van het KB Plaatsing bijgevoegd. De verklaring bevestigt enkel dat er een financiële relatie tussen de bank en de onderneming bestaat. Ze houdt geen verbintenis in dat de betrokken bank het DBFM(O)-project mee zal financieren. Wel is het zo dat een onderneming die geen bank tot het tekenen van dergelijke verklaring bereid vindt, met grote waarschijnlijkheid niet in staat zal zijn om financiering voor het project aan te trekken. Dit zal echter slechts zeer zelden voorkomen: elke onderneming heeft een bankrekening om haar betalingsverkeer af te wikkelen, en de betrokken bank heeft meestal geen reden om de ondertekening van een bankverklaring ten gunste van haar klant te weigeren. Een bankverklaring heeft dus maar een beperkte waarde als bewijs van economische en financiële draagkracht. Bovendien heeft de regelgever (niet in het KB zelf, maar wel in de toelichting ervan) gesteld dat een bankverklaring niet op zichzelf als selectie criterium voor economische en financiële draagkracht volstaat, omdat er geen gepast niveau aan gekoppeld kan worden. We zien daarom in de meeste projecten geen aanleiding om een

<sup>69</sup> Uittreksel uit Bestek voor 'Design and build – Centraal Depot Vilvoorde – studie, projectcoördinatie en uitvoering.'

bankverklaring te vragen. Enkel indien de aanbestedende overheid toch behoefte heeft aan het relatief zwakke signaal dat een bankverklaring biedt over de bekwaamheid van de kandidaat om financiering aan te trekken, kan het eisen ervan overwogen worden. Behalve de bankverklaring moet in dat geval ook een ander bewijs van economische en financiële draagkracht gevraagd worden waarvoor wel een gepast niveau vastgelegd kan worden (bijvoorbeeld een omzeteis).

### **Technische en beroepsbekwaamheid**

De regelgever laat een groot aantal bewijsmiddelen toe om de technische en beroepsbekwaamheid aan te tonen. Ze zijn beschreven in paragraaf 3.1 hierboven.

In de praktijk komen bij DBFM(O)-projecten twee bewijsmiddelen het meeste in aanmerking:

- Lijst van uitgevoerde diensten;
- Beroepskwalificaties van leidinggevend personeel en experts.

De volgende aspecten zijn relevant voor het bewijzen van de bekwaamheid om een DBFM(O)-vastgoedproject uit te voeren:

- Minimaal bedrag van bouwkosten of contractwaarde dat ongeveer gelijk is aan de geraamde waarde van de aanbestede opdracht;
- Ervaring met bouw, onderhoud en exploitatie van vergelijkbare vastgoedobjecten (minimaal aantal);
- Ervaring met DBFM-projecten of, meer algemeen, ervaring met het aantrekken van financiering van vastgoedinvesteringen (minimaal aantal).

De regelgever stelt dat de referentieprojecten in de afgelopen drie jaren uitgevoerd moeten zijn. Maar als door deze tijdslijmte mogelijk te weinig kandidaten geselecteerd zouden worden, dan mag ook een langere periode toegelaten worden. Projecten die nog in uitvoering zijn, komen ook in aanmerking mits een substantieel deel van de opdracht al uitgevoerd is. Dit is belangrijk voor DBFM(O)-projecten, want een DBFM(O)-overeenkomst heeft een zeer lange looptijd (20 jaren en meer). Omdat DBFM(O) in Vlaanderen en ook daarbuiten een redelijk nieuwe vorm van contractering is, zijn er nog maar heel weinig projecten volledig uitgevoerd. Daarom is het nuttig om ook referentieprojecten te aanvaarden die nog in uitvoering te zijn, mits het betrokken vastgoedobject al geheel of voor een belangrijk deel beschikbaar is (d.w.z. dat het beschikbaarheidscertificaat afgeleverd is). Indien ervaring met het onderhoud en de exploitatie belangrijk geacht wordt, kan geëist worden dat het vastgoedobject niet enkel beschikbaar is maar dat daarenboven al een aantal jaren van de beschikbaarheidsperiode afgerond zijn.

De kandidaten noteren de gegevens van hun referentieprojecten op een formulier dat bij de selectieleidraad gevoegd is. De selectieleidraad geeft duidelijk aan welke gegevens de kandidaten moeten verstrekken. Het is aangewezen om de volgende gegevens op te vragen:

- Naam van project;
- Opdrachtwaarde (bouwkosten of contractwaarde, naargelang volgens de instructies in de selectieleidraad, zonder btw);
- Datum van uitvoering;
- Naam van de opdrachtgever;
- Contactpersoon van de opdrachtgever;
- Beschrijving van de opdracht (of het deel van de opdracht dat de kandidaat uitgevoerd heeft) waaruit de geëiste ervaring blijkt.

De aanbestedende overheid gaat ervan uit dat de verstrekte informatie over de referentieprojecten geen onjuistheden bevat. Bij twijfel kan de opdrachtgever van het referentieproject gecontacteerd worden.

Het aantal gevraagde referenties ligt gewoonlijk tussen 1 en 5 per specifieke eis. Het is gewoonlijk toegelaten dat referenties die aan meerdere eisen voldoen, voor elk van deze eisen opgevoerd mogen worden.

#### **Voorbeeld van selectie criterium: referentieprojecten<sup>70</sup>**

De Kandidaat dient voor de uitvoering van de Opdracht zich dusdanig te organiseren dat voldoende aantoonbare deskundigheid, projectervaring en profiel op het vlak van zowel het ontwerp, bouw, onderhoud als financiering voorliggen. In elk van de gevraagde disciplines moet de Kandidaat relevante en representatieve referenties voorleggen.

Dezelfde referenties kunnen voor het aantonen van verschillende aspecten van de technische bekwaamheid worden gehanteerd.

De Kandidaten voegen met betrekking tot elke referentie een ingevuld referentieformulier (Model in Bijlage 5) aan hun Aanvraag tot Deelneming toe.

<sup>70</sup> Uittreksel uit Selectieleidraad voor 'DBFM project GO! Cluster ' (wegens plaatsgebrek ingekort).

Met betrekking tot elk referentieproject dient een getuigschrift van goede uitvoering te worden voorgelegd.

### **(1) Referentieprojecten ontwerp**

- Projecten waarbij de Kandidaat heeft ingestaan voor de volledige opdracht (het ontwerp met inbegrip van de opvolging) van gelijkaardige ontwerp opdrachten.
- Drie (3) referenties, waarbij de voorlopige oplevering dient te hebben plaatsgevonden na 1 januari 2013.<sup>71</sup>
- De referentieprojecten hebben betrekking op de realisatie van nieuwbouwprojecten met een minimale totale bouwkost van vijf miljoen euro (5.000.000 EUR) (excl. btw), waaronder minstens één (1) scholenbouwproject en voor het overige vergelijkbare publieke vastgoedgerelateerde projecten.

### **(2) Referentieprojecten bouw**

- Projecten waarbij de Kandidaat heeft ingestaan voor de bouw van gelijkaardige werken.
- Drie (3) referenties, waarbij de voorlopige oplevering dient te hebben plaatsgevonden na 1 januari 2013.
- De referentieprojecten hebben betrekking op de realisatie van nieuwbouwprojecten met een minimale totale bouwkost van vijf miljoen euro (5.000.000 EUR) (excl. btw), waaronder minstens één (1) scholenbouwproject en voor het overige vergelijkbare publieke vastgoedgerelateerde projecten.

### **(3) Referentieprojecten DBFM-projecten / geïntegreerde projectstructurering**

- Projecten waarbij de Kandidaat heeft ingestaan voor de integrale realisatie van een project waarbij een geïntegreerde projectbenadering werd voorgestaan

---

<sup>71</sup> In de Selectieledraad waaruit dit voorbeeld gehaald is, stemde dit overeen met een periode van de afgelopen vijf jaren.

- Drie (3) referenties, waarbij de definitieve oplevering of beschikbaarheidsdatum dient te hebben plaatsgevonden na 1 januari 2013.
- De referentieprojecten hebben betrekking op de realisatie van nieuwbouwprojecten met voor elke referentie een minimale totale investeringsbedrag van tien miljoen euro (10.000.000 EUR) (excl. btw), met betrekking tot scholenbouwprojecten of vergelijkbare publieke vastgoedgerelateerde projecten. Minstens één (1) referentie heeft betrekking op een DBFM project en de overige referenties hebben betrekking op een geïntegreerde projectstructurering.

#### **(4) Referentieprojecten onderhoud**

- Projecten waarbij de Kandidaat instaat of heeft ingestaan voor langdurige technische onderhoudscontracten, waarvan minstens één (1) referentie betrekking heeft op een langdurig technisch en bouwkundig onderhoudscontract.
- Drie (3) referenties, waarbij de voorlopige oplevering van het vastgoed waarop het langdurig onderhoudscontract betrekking heeft, heeft plaatsgevonden na 1 januari 2008.
- De referentieprojecten hebben betrekking op de implementatie van technische onderhoudscontracten voor nieuwbouwprojecten in het kader van scholenbouw of vergelijkbare publieke vastgoedgerelateerde projecten, met dien verstande dat minstens 1 (één) referentie betrekking heeft op een technisch en bouwkundig onderhoudscontract.
- Onderhoudscontracten hebben een lange termijnduur waarbij geldt dat op het ogenblik van de indiening van de Aanvraag tot Deelneming het onderhoudscontract reeds minstens twee (2) jaar in uitvoering dient te zijn.
- Elk referentieproject vertegenwoordigt een minimale waarde van het onderhoudscontract van vijftigduizend euro (50.000 EUR ) / jaar (excl. btw); de totale waarde van de voorgestelde referenties vertegenwoordigt een minimale waarde van tweehonderdvijftigduizend euro (250.000 EUR)/ jaar (excl. btw).

#### **(5) Referentieprojecten energie-efficiënte maatregelen**

- Projecten waarbij de Kandidaat energie-efficiënte maatregelen heeft gehanteerd c.q. geïmplementeerd.

- Drie (3) referenties, waarbij de voorlopige oplevering van het project waarbij de energie-efficiënte maatregelen werden gehanteerd c.q. geïmplementeerd, dient te hebben plaatsgevonden na 1 januari 2013.
- Projecten waaruit de ervaring van de Kandidaat inzake de implementatie van energie-efficiënte maatregelen blijkt.
- In het kader van nieuwe energie-efficiënte installatie met betrekking tot een scholenbouwproject of een vergelijkbaar publiek vastgoedgerelateerd project.

Aanvullend op, of in de plaats van, referenties van de kandiderende onderneming kan de aanbestedende overheid ook vragen naar de **studie- en beroepskwalificaties** van het personeel van de kandidaat. Zo kan er gevraagd worden dat het leidinggevend personeel en de senior experts beschikken over de nodige diploma's, een minimaal aantal jaren van beroepservaring en ervaring in soortgelijke projecten (d.w.z. soortgelijk vastgoedobjecten, en ervaring met DBFM en financiering). Indien gevreesd wordt dat het vragen van projectreferenties van de kandiderende onderneming te beperkend zou kunnen zijn, dan kunnen in de plaats eisen gesteld worden aan de ervaring van het personeel van de onderneming. Dergelijke eis is minder beperkend dan referenties op het niveau van de onderneming, omdat het personeel zich ook op ervaring bij vorige werkgevers kan beroepen.

#### **Voorbeeld van selectie criterium: studie- en beroepskwalificaties<sup>72</sup>**

Het ontwerpteam moet in principe bestaan uit:

- 1 architect (diploma architect of ingenieur architect);
- 1 ingenieur stabiliteit (diploma burgerlijk ingenieur, master in de ingenieurswetenschappen of master in de industriële wetenschappen);
- 1 ingenieur gebouwtechnieken (diploma burgerlijk ingenieur, master in de ingenieurswetenschappen of master in de industriële wetenschappen of iemand met evenwaardige expertise in dit vakgebied); en

<sup>72</sup> Uittreksel uit Bestek voor 'Design and build – Centraal Depot Vilvoorde – studie, projectcoördinatie en uitvoering.'



- 1 ingenieur bouwfysica / gebouwsimulatie (diploma burgerlijk ingenieur, master in de ingenieurswetenschappen of master in de industriële wetenschappen of iemand met evenwaardige expertise in dit vakgebied).

Alle voornoemde teamleden dienen minstens 5 jaar relevante werkervaring aan te tonen.

Teamleden die niet in het bezit zijn van de gevraagde diploma's maar die door werkervaring een evenwaardige relevante expertise hebben in het betreffende vakgebied, dienen dit aan te tonen aan de hand van hun CV.

De andere door de regelgever vermelde bewijsmiddelen worden veel minder vaak gebruikt dan referenties en studie- en beroepskwalificaties. Dat betekent niet dat ze nooit relevant zijn. Indien voor de bouw of het onderhoud van het betrokken vastgoedproject bijzondere uitrusting of technologische middelen nodig zijn, dan is het zinvol om deze in de selectie-eisen op te nemen.

Een bijzonder aandachtspunt in dit verband zijn kwaliteitscertificaten (zoals ISO-certificaten). Het bezit van een dergelijk certificaat mag enkel als selectie-eis gehanteerd worden indien het betrokken certificaat een duidelijke meerwaarde als signaal van technische bekwaamheid heeft, en indien het geen overmatige beperking van het aantal in aanmerking komende kandidaten zou hebben.

### **Samenvattend: keuze van selectiecriteria**

In de meeste DBFM(O)-projecten zijn de volgende selectie-eisen te vinden:

- Erkenning (indien de opdracht specifieke erkenningen vereist);
- Totale omzet (als bewijs van economische en financiële draagkracht);
- Projectreferenties voor soortgelijke opdrachten (als bewijs van technische en beroepsbekwaamheid).

In sommige projecten of omstandigheden kunnen andere of aanvullende selectie-eisen meerwaarde hebben.

### **3.2.2 Bepaling van het gepaste niveau van de selectiecriteria en vaststelling van passende criteria**

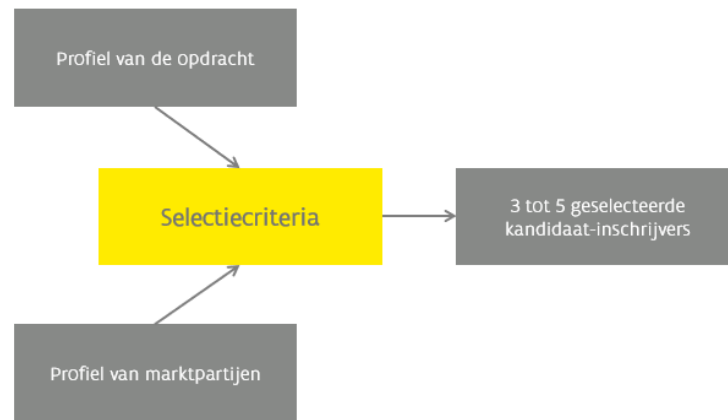
De regelgever heeft zoals gezien aan de aanbestedende overheid de plicht opgelegd om voor elk selectie criterium een gepast niveau te bepalen. De kandidaten moeten dit niveau behalen om geselecteerd te worden.

De bepaling van het niveau van de selectiecriteria is een evenwichtsoefening omdat dit al snel als een drempel kan werken en het aantal geschikte kandidaten kan determineren. Ligt de lat te hoog, en is bijvoorbeeld het aantal mogelijk te selecteren kandidaat-inschrijvers uiteindelijk kleiner dan drie, bestaat de kans dat er onvoldoende mededinging is. Het is immers niet uitgesloten dat één van de geselecteerde kandidaat-inschrijvers beslist om toch geen offerte in te dienen of in een latere fase van de aanbestedingsprocedure afvalt. De aanbestedende overheid behoudt dan nog slechts een keuze tussen twee inschrijvers, wat vaak onvoldoende is om een offerte met een goede prijs-kwaliteitsverhouding te verkrijgen.

Een te groot aantal geselecteerde kandidaat-inschrijvers brengt echter ook nadelen met zich mee. Ten eerste stijgen de offertekosten, zowel bij de private partijen (omdat er meer offertes opgesteld worden) als bij de aanbestedende overheid (die meer offertes moet beoordelen). Bovendien zijn de kosten van het opstellen van een offerte bij een DBFM(O)-opdracht veel groter dan bij een conventionele overheidsopdracht, omdat de inschrijver al een conceptueel ontwerp bij zijn offerte moet voegen. Ten slotte slinken de kansen van een individuele inschrijver om de opdracht te winnen naarmate het aantal geselecteerde kandidaat-inschrijvers groter is. Dit verzwakt de prikkel om in de opmaak van de offerte te investeren, waardoor de kwaliteit van de offerten lager is, of waardoor sommige kandidaten helemaal niet inschrijven. Vooral in periodes van hoogconjunctuur zijn bedrijven vaak niet bereid om in te schrijven indien het aantal geselecteerde kandidaten te groot is.

Om deze evenwichtsoefening zo goed als mogelijk uit te voeren worden de selectiecriteria vanuit twee invalshoeken gekozen (zie Figuur 1).

**Figuur 1: Twee invalshoeken voor de bepaling van selectiecriteria**



In eerste instantie bepaalt de aanbestedende overheid het gewenste profiel van de opdrachtnemer vanuit het gezichtspunt van de kenmerken van de aan te besteden opdracht. De kandidaat moet immers aantonen dat hij in staat is gebleken om soortgelijke opdrachten tot een goed einde te brengen. Hierbij komen de volgende vragen aan bod:

- Welke kwalificaties of technische bekwaamheden zijn er allemaal nodig om het vastgoedobject tot voldoening te realiseren? Een DBFM(O)-project heeft een ruimere scope dan een conventionele overheidsopdracht, zodat er meer en meer diverse kwalificaties vereist zijn.
- Hoe groot is de opdracht in termen van omzetbedrag of van vereiste hoeveelheden van belangrijke inputs (mensen, speciaal materieel,...)?

Deze oefening resulteert in een eerste verzameling van concrete selectiecriteria in termen van minimale omzet, aantal en type van referentieprojecten, enz.

Vervolgens analyseert de aanbestedende overheid het profiel (kwalificaties, omvang,...) van de marktpartijen waarvan ze denkt dat ze in aanmerking komen om de opdracht uit te voeren en waarvan ze wenst dat ze een kandidaatstelling zouden indienen. Hiervoor doet ze een beroep op de intern aanwezige sector kennis, jaarverslagen van bedrijven, neergelegde jaarrekeningen, marktrapporten en -databases, enz.

In functie van de de profielen van de marktpartijen kunnen de initieel vastgelegde eisen iets afgezwakt of aangescherpt worden om geen te klein of te groot aantal kandidaten te selecteren. Men wil, in de mate dat dit voorspeld kan worden, mikken op drie tot vijf geselecteerde kandidaten. De eisen mogen dus niet zo streng zijn dat slechts minder dan drie bedrijven eraan kunnen voldoen, noch zo mild dat veel meer dan vijf bedrijven eraan voldoen.

### 3.2.3 Selectiebeperving

De beoordeling van de selectiecriteria is binair: een kandidaat voldoet of voldoet niet aan een criterium. De selectie resulteert in twee groepen: geselecteerde kandidaten en afgewezen kandidaten.

Bovenop deze binaire evaluatie kan de aanbestedende overheid desgewenst één of meerdere selectiecriteria aanduiden die als basis voor een rangschikking van de kandidaten gehanteerd zullen worden en dus als basis voor de doorselectie of selectiebeperving.

De regelgever laat aan de aanbestedende overheid toe om het aantal geselecteerde kandidaat-inschrijvers te beperken door enkel de hoogst gerangschikte kandidaten te selecteren (d.w.z. een shortlist). Indien de aanbestedende overheid van deze mogelijkheid wenst gebruik te maken, moet ze in de aankondiging van de opdracht of in de selectieleidraad melden dat ze zich het recht voorbehoudt om het aantal geselecteerde kandidaten op deze wijze te beperken, evenals het aantal op de shortlist voorziene kandidaten, het criterium of de criteria op basis waarvan de doorselectie zal gebeuren en de gewichten van de shortlistcriteria (indien er meerdere zijn).

Projectreferenties worden vaak gehanteerd voor de doorselectie. Er zijn verschillende opties met betrekking tot de variabele voor doorselectie:

- Het aantal geldige referenties;
- De totale opdrachtwaarde van alle geldige referenties;
- Het aantal punten (waarbij referenties punten krijgen in functie van de aanwezigheid van in de selectieleidraad gespecificeerde aspecten die relevant voor de aan te besteden opdracht zijn).

### **Voorbeeld van selectie criterium: doorselectie<sup>73</sup>**

De Aanbestedende Overheid behoudt zich het recht voor om niet alle Kandidaten die voldoen aan de Selectievoorwaarden door te laten naar de Gunningsfase, maar enkel de best gerangschikte Kandidaten op basis van een verdere selectie. De doorselectie wordt in dat geval gedaan door rekening te houden met de relevantie en kwaliteit (in het licht van het voorwerp van de Opdracht) van de aangebrachte dossiers inzake technische bekwaamheid, waarbij de dossiers zullen worden gescoord op basis van de puntenweging zoals vermeld in artikel [•]. In principe zullen maximaal vijf (5) Kandidaten worden geselecteerd (voor zover er voldoende geschikte Kandidaten zijn).

De puntenweging is als volgt:

- (1) Referentieprojecten ontwerp: 20 punten
- (2) Referentieprojecten bouw: 20 punten
- (3) Referentieprojecten DBFM-projecten / geïntegreerde projectstructurering: 20 punten
- (4) Referentieprojecten onderhoud: 20 punten
- (5) Referentieprojecten energie-efficiënte maatregelen: 5 punten
- (6) kwaliteit en organisatie management team: 15 punten

Doorselectie verhoogt wel de werklast van de evaluatie van de selectie-aanvragen. Behalve de selectie moet immers ook de doorselectie uitgevoerd en schriftelijk gemotiveerd worden. Omdat het selectieproces complexer is, heeft een niet-geselecteerde kandidaat bovendien meer mogelijkheden om de selectie juridisch te betwisten. Tegenover deze beide nadelen staat het eerder aangestipte voordeel dat een kleiner (maar niet te klein) aantal kandidaat-inschrijvers vaak tot betere offertes leidt.

### **3.2.4 Opportuniteiten voor nieuwe, innovatieve bedrijven**

Eén van de kritieken op PPS-projecten is dat ze te weinig kansen aan kleinere, innovatieve bedrijven bieden. Enkel de grote gevestigde bouwondernemingen beschikken over de nodige financiële draagkracht en portfolio van referentieprojecten om aan de selectiecriteria te voldoen.

---

<sup>73</sup> Uittreksel uit Selectieleidraad voor 'DBFM project GO! Cluster ' (wegens plaatsgebrek bewerkt en ingekort).

Deze kritiek is vaak terecht. Vele aanbestedingen van PPS-projecten worden inderdaad gewonnen door dezelfde, kleine groep van ondernemingen. De grotere scope van DBFM(O)-projecten in vergelijking met conventionele overheidsopdrachten en de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer om de investeringen zelf voor te financieren leiden vanzelf tot hogere selectie-eisen, waardoor minder bedrijven zich kunnen kwalificeren.

Desalniettemin heeft de aanbestedende overheid middelen om ook aan kleinere of nieuwere bedrijven de kans te bieden op DBFM(O)-projecten in te schrijven.

Een eerste aandachtspunt is het definiëren van gepaste selectiecriteria in dat verband. De aanbestedende overheid moet voor zichzelf bepalen welke kwalificaties er voor het project nodig zijn en dan bekijken hoe die kwalificaties in dat verband op de minst beperkende wijze in selectiecriteria vertaald kunnen worden. Bijvoorbeeld: indien het eisen van referentieprojecten vele ondernemingen zou uitsluiten, dan kan in de plaats daarvan gekeken worden naar de kwalificaties van het projectteam. Of men kan andersoortige projectreferenties aanvaarden in combinatie met een nota waarin de kandidaat aantoont hoe zijn ervaring in die projecten tot zijn geschiktheid voor het voorliggende project bijdraagt.

De aanbestedende overheid kan er ook voor kiezen om de eisen af te zwakken zodat meer ondernemingen kunnen deelnemen. Een inschrijver zal de opdracht wel pas kunnen winnen mits hij een overtuigende offerte indient, die aantoont dat hij de opdracht tot een goed einde kan brengen.

Het probleem met zwakkere selectie-eisen is, zoals eerder aangestipt, het grotere aantal geselecteerde kandidaten en de daarmee gepaarde hogere offertekosten, zowel voor de inschrijvers als voor de aanbestedende overheid. Bij een concurrentiegerichte dialoog kan een slimme definitie van de dialoogproducten dit probleem milderer. Voor de eerste dialoogronde moet een 'licht' dialoogproduct gevraagd worden, dat met vrij beperkte kosten kan opgesteld worden maar al toelaat om de inschrijvers van elkaar te onderscheiden (bijvoorbeeld een visiedocument of een ontwerp van een belangrijk aspect van het vastgoedobject). Op basis van dit dialoogproduct wordt een schifting uitgevoerd, waarbij het aantal tot de tweede dialoogronde toegelaten deelnemers tot, bijvoorbeeld, drie beperkt wordt.

## 4 GUNNINGSCRITERIA

Na de selectiefase zal de aanbestedende overheid ertoe gehouden zijn om de inschrijvingen te toetsen aan de zogenaamde gunningscriteria. Zorgvuldig opgestelde gunningscriteria moeten ertoe leiden dat de aanbestedende overheid kiest voor de economisch meest voordelige offerte in functie van de beoogde projectdoelen. De aanbestedende overheid is daartoe gehouden om gunningscriteria op te stellen zodoende zij de opdracht kan gunnen op basis van de economisch meest voordelige offerte.

### 4.1 Juridisch kader

#### Het gebruik van gunningscriteria

Gunningscriteria moeten worden opgesteld vanuit het uitgangspunt van de (zoektocht naar de) economisch meest voordelige offerte.

De aanbestedende overheid beschikt bij het opstellen van de gunningscriteria over een zekere vrijheid, maar dit zal dienen te gebeuren:<sup>74</sup>

- Op basis van de prijs;
- Op basis van de kosten<sup>75</sup>, rekening houdend met de kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten;
- Rekening houdend met de beste prijs-kwaliteitsverhouding die bepaald wordt op basis van de prijs of de kosten<sup>76</sup> alsook de criteria, waaronder kwalitatieve milieu- en/of sociale aspecten, die verband houden met het voorwerp van de betrokken opdracht. Het kan onder meer gaan over de volgende criteria:
  - Kwaliteit, waaronder technische verdienste, esthetische en functionele kenmerken, toegankelijkheid, geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers, sociale, milieu- en innovatieve kenmerken, de handel en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt;

---

<sup>74</sup> Art. 81, §2 Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

<sup>75</sup> Het kostenelement kan ook de vorm aannemen van een vaste prijs of vaste kosten op basis waarvan de ondernemers zullen concurreren op kwaliteitscriteria alleen.

<sup>76</sup> Het kostenelement kan ook de vorm aannemen van een vaste prijs of vaste kosten op basis waarvan de ondernemers zullen concurreren op kwaliteitscriteria alleen.

- De organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht;
- Klantenservice en technische bijstand, alsook leveringsvoorwaarden zoals de leveringsdatum, de leveringswijze en de leverings- of uitvoeringstermijn.

Het is daarbij evident dat ook de gunningscriteria verband moeten houden met het voorwerp van de overheidsopdracht die wordt geplaatst (verbandvereiste). In de wet wordt er daarom ook voorzien in een vermoeden dat de gunningscriteria verband houden met de opdracht wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die opdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van de levenscyclus ervan.<sup>77</sup> De gunningscriteria, evenals hun relatieve gewicht (zie *infra*) zullen moeten worden opgenomen in de aankondiging van de opdracht en/of in de opdrachtdocumenten.<sup>78</sup>

Daarnaast mogen gunningscriteria er niet toe leiden dat de aanbestedende overheid een onbeperkte keuzevrijheid heeft bij het opteren voor een welbepaalde offerte.<sup>79</sup> In de rechtsleer wordt dit veeleer gekenmerkt als een objectiviteitsvereiste, wat inhoudt dat de aanbestedende overheid via de gekozen gunningscriteria in staat moet zijn om de offertes objectief met elkaar te vergelijken.<sup>80</sup> Dit houdt tevens in dat de gunningscriteria zodanig in het bestek moeten zijn geformuleerd dat alle redelijke, geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers in staat moeten zijn deze criteria op dezelfde wijze te interpreteren.<sup>81</sup>

Merk daarbij ook op dat deze gunningscriteria gedurende de gehele procedure dezelfde dienen te blijven en op dezelfde wijze dienen te worden uitgelegd door de aanbestedende overheid.<sup>82</sup> Dit impliceert ook dat er *en cours de route* geen bijkomende gunningscriteria kunnen worden toegevoegd, ook niet wanneer het zou vermoed worden als een sub-gunningscriterium.

<sup>77</sup> Met inbegrip van factoren die te maken hebben met (1) het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of (2) een specifiek proces voor een andere fase van de levenscyclus ervan zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van de materiële basis ervan (*cf.* art. 81, §3, eerste lid wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten).

<sup>78</sup> Art. 81, §3, derde lid wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten; art. 81, §4, eerste lid wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

<sup>79</sup> Art. 81, §3, derde lid wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten; zie ook RvS 2 juli 2007, nr. 173.072, Immo Max.

<sup>80</sup> I. COOREMAN en M. LECOMTE, 'Artikel 81' in S. VAN GARSSE, , *Artikelsgewijze commentaar wetgeving overheidsopdrachten Wet van 17 juni 2016*, nr. 4.

<sup>81</sup> I. COOREMAN en M. LECOMTE, 'Artikel 81' in S. VAN GARSSE, , *Artikelsgewijze commentaar wetgeving overheidsopdrachten Wet van 17 juni 2016*, nr. 4 met verwijzing naar RvS 11 maart 2010, nr. 201.840, Idewe.

<sup>82</sup> HvJ 14 juli 2016, C-6/15, TNS Dimarso NV t. Vlaams Gewest; HvJ 20 december 2017, C-677-15, EUIPO.



## Het gebruik van sub-gunningscriteria

Ook sub-gunningscriteria moeten in principe in de opdrachtdocumenten opgenomen worden<sup>83</sup>, maar ook hier is er een grijze zone.<sup>84</sup> Volgens de ATI-EAC rechtspraak<sup>85</sup> zou het namelijk niet in alle gevallen noodzakelijk zijn om sub-criteria vooraf een weging toe te kennen in het bestek (cf. de hieronder vermelde voorwaarden). In het arrest ATI-EAC van 24 november 2005 oordeelt het Hof van Justitie dat artikel 36, lid 2, van richtlijn 92/50 zich niet verzet tegen de werkwijze waarbij de sub-gunningscriteria – die werden vermeld in het bestek, na het indienen van de offertes nog worden gewogen. Er dient evenwel te zijn voldaan aan drie welomschreven voorwaarden (die hierna de ATI-EAC voorwaarden worden genoemd). Het achteraf vaststellen van een weging van sub-gunningscriteria is slechts mogelijk in de mate dat:

- Dit de gunningscriteria onaangeroerd laat;
- Dit voor de inschrijvers redelijkerwijze van geen invloed kon zijn op het opmaken van hun offertes;
- Dit voor bepaalde inschrijvers geen discriminerend effect kan hebben.<sup>86</sup>

In dat kader kan ook gewezen worden op een meer recent arrest van het Hof van Justitie waarin de ATI-EAC rechtspraak uitdrukkelijk werd bevestigd.<sup>87</sup> Dit neemt niet weg dat de overheidsopdrachtenwetgeving geschonden kan zijn wanneer de invulling van een gunningscriterium met sub-criteria en de weging ervan met zich meebrengt dat de aanbestedende overheid in wezen met andere criteria de offertes heeft beoordeeld dan met de criteria in het bestek voorgeschreven.<sup>88</sup> De inhoudelijke beoordeling van de offertes mag immers alleen gebeuren aan de hand van de gunningscriteria die in het bestek of de aankondiging van de opdracht zijn opgenomen, zodat geen andere gunningscriteria bij de beoordeling mogen worden betrokken, en de offertes moeten worden beoordeeld op grond van alle in het bestek vermelde gunningscriteria, sub-criteria inbegrepen.<sup>89</sup> Alleszins moet er bij de beoordeling van de vraag of er al dan niet sprake is van achteraf vastgestelde

---

<sup>83</sup> HvJ 24 januari 2008, C-532/06, Lianakis.

<sup>84</sup> J. GEERTS, 'Naar een volledige transparantie over de gunningscriteria, de sub-gunningscriteria én de beoordelingsmethodiek in het bestek.' In C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE (eds.), *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-2015*, Brussel, EBP, 2015, (725) 731.

<sup>85</sup> HvJ 24 november 2005, C-331/04, ATI-EAC.

<sup>86</sup> J. GEERTS, 'Naar een volledige transparantie over de gunningscriteria, de sub-gunningscriteria én de beoordelingsmethodiek in het bestek.' In C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE (eds.), *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-2015*, Brussel, EBP, 2015, (725) 731-732.

<sup>87</sup> HvJ 20 december 2017, C-677/15, EUIPO.

<sup>88</sup> RvS 17 november 2011, nr. 216.319, IR-Architect Bart Tryhou.

<sup>89</sup> RvS 17 november 2011, nr. 216.319, IR-Architect Bart Tryhou.

sub-gunningscriteria ook rekening worden gehouden met de omschrijving van de criteria in het bestek, samen genomen met eventuele andere besteksbepalingen waarnaar deze omschrijving mogelijk verwijst.<sup>90</sup>

### **Het relatieve gewicht**

Voor de overheidsopdrachten die gelijk zijn aan of hoger dan de voor de Europese bekendmaking bepaalde bedragen, specificeert de aanbestedende overheid in de opdrachtdocumenten het relatieve gewicht dat zij voor de bepaling van de economisch meest voordelige offerte aan elk van de gekozen criteria toekent, behalve wanneer dit uitsluitend op basis van de prijs wordt bepaald. Dit relatieve gewicht kan worden uitgedrukt binnen een vork met een passend verschil tussen het minimum en het maximum. Wanneer weging om objectieve redenen niet mogelijk is, vermeldt de aanbestedende overheid de criteria in dalende volgorde van belangrijkheid. Voor de overheidsopdrachten lager dan de voormelde bedragen, specificeert de aanbestedende overheid ofwel het relatieve gewicht dat zij voor de bepaling van de economisch meest voordelige offerte aan elk van de gekozen criteria toekent, ofwel de dalende volgorde van belangrijkheid ervan. Zo niet hebben de gunningscriteria dezelfde waarde. Merk daarbij op dat ook het relatieve gewicht niet mag worden gewijzigd lopende de procedure.<sup>91</sup>

### **Beoordelingsmethodiek**

De beoordelingsmethodiek betreft de manier waarop de aanbestedende overheid bij de evaluatie van de offertes de beoordelingselementen analyseert en waardeert teneinde tot scores en rangschikkingen volgens die scores te komen.<sup>92</sup> Het behoort tot de beoordelingsvrijheid van de aanbestedende overheid om de beoordelingsmethode van de gunningscriteria te kiezen, zij het dat die vrijheid beperkt wordt door de beginselen van behoorlijk bestuur en door hetgeen er in de opdrachtdocumenten werd opgenomen.<sup>93</sup> Dit is ook de rechtspraak van de Raad van State<sup>94</sup>:

*'De aanbestedende overheid beschikt daarbij in beginsel over een ruime beoordelingsruimte. Het komt niet aan de Raad van State toe om zich uit te spreken over de opportuniteit van de keuze voor een bepaalde beoordelingsmethodiek. Wel mag de Raad van State desgevraagd*

---

<sup>90</sup> RvS 16 januari 2012, nr. 217.242, Dzine.

<sup>91</sup> HvJ 14 juli 2016, C-6/15, TNS Dimarso NV t. Vlaams Gewest.

<sup>92</sup> RvS 29 mei 2012, nr. 219.515, TNS Dimarso; I. COOREMAN en M. LECOMTE, 'Artikel 81' in S. VAN GARSSE (ed.), *Artikelsgewijze commentaar wetgeving overheidsopdrachten Wet van 17 juni 2016*, nr. 6.

<sup>93</sup> RvS 16 januari 2012, nr. 217.242, Dzine.

<sup>94</sup> RvS 9 april 2019, nr. 244.227, NV Alinea Interieurarchitectuur.

*de gebruikte methodiek op zijn rechtmatigheid toetsen, meer bepaald betreffende de mate waarin ze de gelijke beoordeling van de offertes eventueel zou uitsluiten en dus het bepalen van de meest voordelige offerte onmogelijk zou maken. De gekozen beoordelingsmethodiek dient in elk geval de kwalitatieve verschillen tussen de offertes op correcte wijze in kaart te brengen, met aandacht voor de diverse sterke en zwakke punten van de offertes en dient te leiden tot een puntentoekenning die in correcte verhouding staat tot de woordelijke evaluatie.*

*Een aannemelijke en vrij gebruikelijke beoordelingsmethodiek bestaat uit een beschrijvende evaluatie in woorden gekoppeld aan het toekennen van een puntenscore die in een redelijke verhouding staat tot deze woordelijke motivering'*

De beoordelingsmethodiek moet niet per se in het bestek worden opgenomen<sup>95</sup>, maar wordt bij voorkeur vooraf wel reeds vastgesteld.<sup>96</sup> Indien de beoordelingsmethodiek (omwille van gegronde redenen) niet op voorhand kan worden vastgesteld, dan mag een later vastgestelde beoordelingsmethodiek alleszins niet tot gevolg hebben dat de gunningscriteria, dan wel het relatieve gewicht daarvan, worden gewijzigd. In deze zin is ook de rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>97</sup>:

*'Hoe dan ook mag het feit dat de aanbestedende dienst de beoordelingsmethode na de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht of het bestek vaststelt, [...] niet tot gevolg hebben dat de gunningscriteria of het relatieve gewicht ervan worden gewijzigd.'*

Hierbij erkent het Hof expliciet de mogelijkheid om de beoordelingsmethode tijdens de procedure, zij het in principe wel voor de opening van de offertes, vast te stellen, maar limiteert zij deze mogelijkheid meteen (wat ook in lijn ligt met eerdere rechtspraak die stelt dat de gunningscriteria zelf gedurende de procedure op een eenduidige wijze dienen te worden gehanteerd, HvJ 18 oktober 2001, C-19/00, SIAC Construction).

De Raad van State waakt in zijn rechtspraak rigoreus op de naleving van de principes.<sup>98</sup> Een interessant arrest ter samenvatting is dat van Scheerlinck Sport<sup>99</sup>, welke het gebruik van

---

<sup>95</sup> Dit principe wordt ook expliciet erkend door de Raad van State: RvS 9 april 2019, nr. 244.227, NV Alinea Interieurarchitectuur.

<sup>96</sup> F. GUERENNE en K. POLET, « Le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse : ses règles et principes examinés à la lumière de l'arrêt TNS Dimarso NV prononcé le 13 juillet 2016 par la Cour de Justice de l'Union Européenne » in C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. DEMEULENAERE, *Jaarboek Overheidsopdrachten 2016-2017*, Brussel, EBP, 2017, 769-796.

<sup>97</sup> HvJ 14 juli 2016, C-6/15, TNS Dimarso NV t. Vlaams Gewest, ov. 32.

<sup>98</sup> Zie o.m. RvS 30 maart 2017, nr. 237.855, BVBA Clear Channel Belgium, RvS 7 maart 2017, nr. 237.578, NV Decanova

<sup>99</sup> RvS 1 maart 2018, nr. 240.866, NV Scheerlinck Sport.

gunningscriteria en de verplichting tot vergelijking van de offertes en toetsing aan die gunningscriteria én de te hanteren (formele) motiveringsverplichting nogmaals verduidelijkt:

*'Wat het eerste middelonderdeel betreft, lijkt, zoals blijkt uit de beoordeling van de offertes aan de hand van de gunningscriteria in het gunningsverslag zoals hiervoor onder randnummer 3.5 weergegeven, met de verzoekende partij reeds op het eerste gezicht te moeten worden vastgesteld dat er voor het tweede en het derde gunningscriterium geen daadwerkelijke inhoudelijke beoordeling en vergelijking van de offertes heeft plaatsgevonden. De verwerende partij blijkt deze gunningscriteria de facto te hebben geneutraliseerd door aan alle offertes zonder meer de maximumscore toe te kennen, gesteund op de nietszeggende motivering 'Correcte technische uitvoering' dan wel 'Uitvoeringstermijn laat toe om de werken uit te voeren tegen 6 april 2018'. De vaststelling dat de inschrijvers in hun offertes voorzien in een correcte technische uitvoering en dat zij de vooropgestelde uitvoeringstermijn respecteren, behoort op het eerste gezicht tot het regelmatigheidsonderzoek van de offertes, doch niet tot de daaropvolgende stap van de toetsing van de offertes aan de gunningscriteria.*

*Een toetsing van de offertes aan de gunningscriteria veronderstelt dat een afdoende vergelijking van de offertes plaatsvindt, waarbij het aangeboden wordt getoetst aan de verwachtingen van de overheid, met vermelding en vergelijking van de respectieve sterke en zwakke punten van elk van de ingediende offertes. De aanbestedende overheid dient bij de beoordeling van de offertes precies elke offerte te vergelijken met elk van de andere offertes en tot een rangschikking te komen tussen de offertes rekening houdend met de voor- en nadelen van elke offerte ten opzichte van en in verhouding tot elk van de andere offertes. Niets van dit alles blijkt te dezen te zijn gebeurd. Met de gebrekkige en niet geheel ter zake doende motivering die door de verwerende partij in de nota naar voren wordt geschoven mag, gelet op het post factum-karakter ervan, geen rekening worden gehouden. In de mate dat het betoog van de verwerende partij mag worden begrepen als zou zij de relevantie van de door haarzelf in het bestek gekozen gunningscriteria in twijfel trekken, mag erop worden gewezen dat de verwerende partij gelet op het patere legem-beginsel niet zomaar kan beslissen om twee gunningscriteria te neutraliseren. Indien zij de gunning van de opdracht, zoals zij blijkt te hebben gedaan, enkel van de prijs afhankelijk wenste te maken, had zij de prijs als enig gunningscriterium in het bestek moeten inschrijven.*

*Het eerste middelonderdeel is ernstig.*

*Wat het tweede middelonderdeel betreft, dient te worden vastgesteld dat niet blijkt dat de verwerende partij voor het tweede en het derde gunningscriterium vóór opening van de*

*offertes een beoordelingsmethode heeft vastgesteld om de offertes inhoudelijk te vergelijken en te beoordelen. Zoals hiervoor reeds aangegeven kan met de post factum in de nota aangegeven wijze van beoordeling, zo deze al aanvaardbaar zou zijn als beoordelingsmethode, geen rekening worden gehouden.'*

Het lijkt alleszins aangewezen om bij complexe methodieken deze op voorhand zo transparant mogelijk op te nemen. Er is namelijk ook – zelfs oudere – rechtspraak van de Raad van State waarin gesteld wordt dat de beoordelingsmethodiek zelfs moet bekendgemaakt worden wanneer het niet zou gaan om een logische uitlegging van de gunningscriteria, dan wel dat het relatieve gewicht van elk van gunningscriterium (daardoor) niet geheel duidelijk is voor de inschrijver om met kennis van zaken een offerte op te stellen.<sup>100</sup>

### **Beoordeling van de prijs**

Voor het bepalen van de prijs kan naast de door de inschrijver aangeboden prijs ook rekening worden gehouden met uitgaven die de prijs met zekerheid zullen verhogen, zoals taksen en andere kosten.<sup>101</sup>

Deze kosten hebben, voor zover relevant, betrekking op alle of een deel van de volgende kosten gedurende de levenscyclus van een product, dienst of werk:

- De kosten gedragen door de aanbestedende overheid of andere gebruikers, zoals:
  - Kosten in verband met de verwerving;
  - Gebruikskosten, zoals kosten voor verbruik van energie en andere hulpbronnen;
  - Onderhoudskosten;
  - Kosten volgend uit het einde van de levenscyclus, zoals inzamelings- en recyclingkosten;
  
- Kosten toegeschreven aan externe milieueffecten, die verband houden met het product, de dienst of de werken gedurende de levenscyclus, mits de geldwaarde ervan kan worden bepaald en gecontroleerd; dergelijke kosten kunnen de kosten van broeikasgasemissies en andere verontreinigende emissies en andere kosten voor de bestrijding van klimaatverandering omvatten.

---

<sup>100</sup> Zie onder meer: RvS 23 november 2011, nr. 216.423 en RvS 30 mei 2013, nr. 223.649

<sup>101</sup> I. COOREMAN en M. LECOMTE, 'Artikel 81' in S. VAN GARSSE (ed.) , *Artikelsgewijze commentaar wetgeving overheidsopdrachten Wet van 17 juni 2016*, nr. 2.

Wanneer de aanbestedende overheid de kosten aan de hand van een levenscyclusmethode raamt, vermeldt zij in de opdrachtdocumenten de door de inschrijvers te verstrekken gegevens en de methode die de aanbestedende overheid zal gebruiken om de levenscycluskosten op basis van deze gegevens te bepalen.

De methode die wordt gebruikt voor de raming van de aan externe milieueffecten toegeschreven kosten, dient aan alle volgende voorwaarden te voldoen:

- Zij is gebaseerd op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria. Met name wanneer zij niet is bedoeld voor herhaalde of voortdurende toepassing zal zij bepaalde ondernemers niet ten onrechte bevoordelen of benadelen;
- Zij is toegankelijk voor alle betrokken partijen;
- De vereiste gegevens kunnen met een redelijke inspanning worden verstrekt door normaal zorgvuldige ondernemers, met inbegrip van ondernemers uit derde landen die partij zijn bij de Overeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie inzake overheidsopdrachten, hierna 'GPA-overeenkomst' genoemd, of andere internationale overeenkomsten waaraan de Europese Unie gebonden is.

Wanneer een gemeenschappelijke methode voor de berekening van de levenscycluskosten verplicht is op grond van een wetgevingshandeling van de Europese Unie, wordt die gemeenschappelijke methode toegepast voor de raming van de levenscycluskosten.

### **Prijs-kwaliteitverhouding**

Wat betreft het gunningscriterium prijs-kwaliteitverhouding kan de aanbestedende dienst het meest zijn invloed uitoefenen in functie van de specifieke kenmerken van een project. Artikel 81 van de wet bevat de volgende opsomming van kwalitatieve criteria:

- Kwaliteit, waaronder technische verdienste, esthetische en functionele kenmerken, toegankelijkheid, geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers, sociale, milieu- en innovatieve kenmerken, de handel en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt;
- De organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht;
- Klantenservice en technische bijstand, alsook leveringsvoorwaarden zoals de leveringsdatum, de leveringswijze en de leverings- of uitvoeringstermijn.

Daarenboven dient er te worden opgemerkt dat het daarbij gaat om een niet-limitatieve opsomming. De aanbestedende overheid kan dus ook rekening houden met andere gunningscriteria, voor zover deze verband houden met het voorwerp van de opdracht.

Verder dient er ook nog te worden opgemerkt dat in geval van concurrentiegerichte dialoog of innovatiepartnerschap de opdracht verplicht op basis van het gunningscriterium van de beste prijs-kwaliteitsverhouding moet worden gegund.<sup>102</sup>

## **4.2 Bepalen van gunningscriteria in de praktijk**

### **4.2.1 Van doelen naar eisen naar gunningscriteria**

In een traditionele aanpak zijn overheden gewend om oplossingen uit te vragen. In een vastgoedproject betekent dit dat de aanbestedende overheid eerst een ontwerp bureau aanstelt dat een ontwerp opmaakt en vervolgens dat ontwerp in een gedetailleerd technisch lastenboek vertaalt. Daarna worden één of meer aannemers geselecteerd (vaak enkel op basis van prijs), die instaat of instaan voor de bouw volgens het lastenboek. Na de oplevering van het gebouw staat de aanbestedende overheid in voor onderhoud en exploitatie. Ze kan het onderhoud en de exploitatie zelf uitvoeren of bijvoorbeeld met kortlopende dienstencontracten uitbesteden.

Een DBFM(O) project vraagt om een andere uitvraag. In een DBFM(O) project krijgen marktpartijen zo veel mogelijk ontwerp vrijheid zodat ze zelf afwegingen kunnen maken om de meest efficiënte (minst risicovolle) oplossing te kiezen. Om dit te bereiken is een functionele vraagspecificatie (ook wel outputspecificatie genaamd) noodzakelijk.

Niet enkel bij de uitvraag vraagt dit om een andere benadering. De aanbestedende overheid geeft aan de opdrachtnemer een grote vrijheid in de uitvoering, op voorwaarde dat de functionele specificaties behaald worden. De risicoverdeling en het specifieke betalingsmechanisme in een DBFM(O) zijn belangrijke aspecten om bij de uitvoering te kunnen sturen op de gewenste output.

Het denken in 'output' of prestaties vraagt om een andere manier van denken dan gebouweigenaars en -gebruikers gewend zijn. De focus moet liggen bij het stellen van de juiste vraag, niet bij het bedenken van de beste oplossing. Traditioneel denken en de reflex om onzekerheden te verminderen, zorgen ervoor dat mensen geneigd zijn om in oplossingen te denken. Dat is niet de bedoeling maar

---

<sup>102</sup> I. COOREMAN en M. LECOMTE, 'Artikel 81' in S. VAN GARSSE (ed.), *Artikelsgewijze commentaar wetgeving overheidsopdrachten Wet van 17 juni 2016*, nr. 2.

het kan wel een startpunt zijn van het nieuwe denkproces. Door middel van doorvragen waarom een bepaalde oplossing wordt voorgesteld, krijg je zicht in de achterliggende redenen. Dit is vaak een intensief proces.

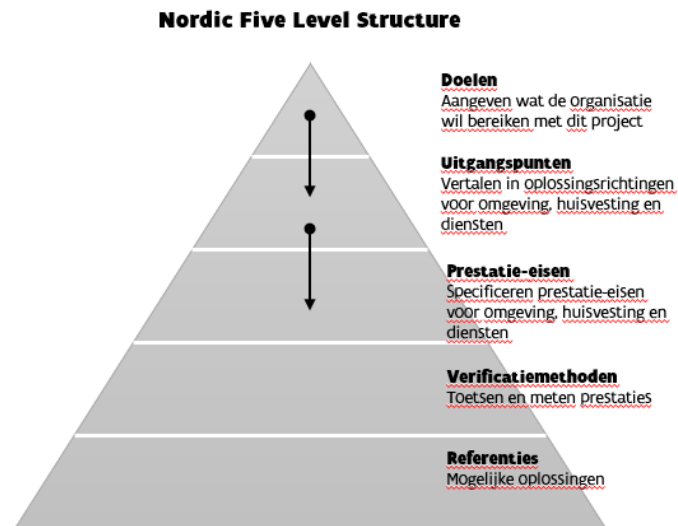
### **Van doelen naar eisen**

Het formuleren van doelen geeft inzicht in de vraag waarom aan het project begonnen wordt. Een handig hulpmiddel hierbij is de zogeheten '**Nordic Five Level Structure**' (zie onderstaande figuur). Deze structuur gaat uit van een hiërarchische opbouw.

- Het startpunt is het formuleren van project**doelstellingen**: Wat moet er met het project bereikt worden? (bijv. het creëren van een gezonde leeromgeving).
- Dergelijke doelstellingen worden vervolgens vertaald in **uitgangspunten** (bijv. de eis om een zogeheten 'frisse school' te realiseren).
- Op hun beurt worden de uitgangspunten vertaald in concrete **prestatie-eisen** (bijv. eisen ten aanzien van de luchtkwaliteit).
- Belangrijk daarbij is dat elke eis gekoppeld wordt aan een **controletest** (bijv. een periodieke meting tijdens de operationele fase) zodat de opdrachtgever ervan verzekerd is dat eisen daadwerkelijk worden gerealiseerd.
- Een **referentieontwerp** of oplossing is het vijfde niveau. In een DBFM(O)-benadering wordt in principe geen referentieontwerp opgesteld om de kandidaat-opdrachtnemers ontwerprijheid te bieden. Niettemin kunnen er goede redenen zijn om toch (voor delen) van de opdracht een referentieontwerp op te stellen en zelfs op te leggen. Bijvoorbeeld, indien de aanbestedende overheid wenst dat een vastgoedobject op een lokaal warmtenet aangesloten worden, dan is dit een voorgeschreven oplossing, ongeacht of de alternatieven beter of goedkoper zijn.



**Figuur 2: Van doelen naar eisen**



Alles begint met de **doelen** die je als aanbestedende overheid ter behartiging van het algemeen belang met de opdracht voor ogen hebt. Die doelen zullen bijna steeds te maken hebben met de volgende vier aspecten:

- **Geld:** het project moet gebouwd en geëxploiteerd kunnen worden binnen het voorziene budget. Er moet dus niet meer belastinggeld worden uitgegeven dan nodig, maar opdrachtnemers moeten correct vergoed worden.
- **Tijd:** het vastgoedobject moet uiterlijk op een bepaalde datum beschikbaar zijn, zodat burgers tijdig kunnen beschikken over hun openbare diensten.
- **Kwaliteit:** het project moet voldoen aan bepaalde kerneisen op vlak van functionaliteit, esthetiek, servicemodaliteiten, veiligheid, beschikbaarheid, impact op omgeving, ...
- **Aanpak:** het project moet binnen tijd en budget en volgens de gestelde kwaliteitseisen gebouwd en geëxploiteerd worden. Hiervoor is een goed plan van aanpak nodig, zowel intern (organisatie en werkmethodes van de opdrachtnemer) als extern (vaak is medewerking of minstens aanvaarding van andere overheden en private instanties nodig).

## **Van eisen naar beoordelings- en gunningscriteria**

De prestatie-eisen vallen in twee groepen uiteen.

- Ten eerste **minimale eisen** die in alle geval behaald moeten worden. Offertes die niet aan de minimale eisen voldoen, worden uitgesloten.
- Ten tweede 'zachte' eisen of wensen. Deze eisen zijn niet strikt noodzakelijk, maar verhogen de kwaliteit van het vastgoedobject.<sup>103</sup> De zachte eisen vormen de basis voor de definitie van **gunningscriteria**. Op basis van de gunningscriteria worden de offertes die aan de minimale eisen voldoen gescoord en gerangschikt. Voor elk gunningscriterium moet een verificatiemethode bepaald worden, waarmee het criterium gemeten en gescoord kan worden.

Er is ook een onderscheid tussen de eisen in de aanbesteding en de contractuele eisen. Beide groepen van eisen zijn nauw met elkaar verbonden, maar ze vallen niet volledig samen. Hieronder worden de verschillen en overeenkomsten tussen beide types van eisen beschreven.

- De minimale prestatie-eisen vormen doorgaans een bijlage bij de DBFM(O)-overeenkomst. Aan de eisen zijn testen gekoppeld om na te gaan dat de opdrachtnemer de eisen naleeft. In geval van tekortkomingen worden contractueel bepaalde boetes of betalingskortingen toegepast.
- Niet alle minimale eisen worden in de offertefase beoordeeld. Van sommige eisen (bijvoorbeeld deze in verband met onderhoud en beheer) kan tijdens de offertefase nog niet vastgesteld worden of de inschrijver deze zal behalen. Maar ook de eisen aan het gebouw zelf kunnen niet allemaal op basis van het ontwerp van de inschrijver gecontroleerd worden. In de offertefase wordt dus enkel een deel van de minimale eisen getoetst (resulterende in de mogelijke uitsluiting indien aan één van deze eisen niet voldaan is). De andere eisen worden tijdens uitvoering van de opdracht via de contractueel voorziene testen en boetes afgedwongen.

---

<sup>103</sup> Minimale en zachte eisen kunnen op hetzelfde aspect betrekking hebben. In dat geval wordt voor een minimaal prestatie- of kwaliteitsniveau bepaald dat behaald moet worden. Offertes die dit minimale niveau overschrijden bieden extra kwaliteit.

- Sommige minimale eisen hebben enkel betrekking op de vorm en inhoud van de offerte (bijvoorbeeld de geldige ondertekening van de offerte). Het niet naleven van deze eisen kan tot de onregelmatigheid van de offerte leiden. Maar deze eisen worden niet in de DBFM(O)-overeenkomst opgenomen.
- De beloftes die de winnende inschrijver ten aanzien van de gunningscriteria gemaakt heeft (en op basis waarvan de opdracht aan hem gegund is), worden contractueel in de finale versie van de DBFM(O)-overeenkomst opgenomen.

In de volgende paragrafen worden de vier doelen tot concrete minimale eisen en gunningscriteria uitgewerkt.

#### 4.2.2 Doel 'Geld'

##### **Welke zijn de doelen in verband met geld?**

Van belang voor de gebruiker van een gebouw is de Total Cost of Usage (TCU). The TCU omvat niet alleen de aankoop/huurprijs van een gebouw, maar ook de kosten voor schoonmaak, bouwkundig onderhoud, bouwkundige aanpassingen, energie, beveiliging, parkeerkosten, en zelfs de loonkosten van de personen die in het gebouw hun werk uitvoeren. Immers, de kwaliteit van een gebouw en zijn inrichting hebben een grote impact op de arbeidsproductiviteit. De TCU bestrijkt dus alle financiële gevolgen, over de hele levensduur van het gebouw, van gemaakte keuzes in de ontwerpfase.

De TCU is ruimer dan de Total Cost of Ownership (TCO) of Lifecycle Cost (LCC). De TCO of LCC omvat alle kosten van het gebouw (objectgericht), de TCU omvat de kosten voor de gebruiker van het gebouw.

De scope van een DBFM(O)-overeenkomst is evenwel beperkter dan de TCU. Een DBFM(O)-overeenkomst omvat meestal enkel (een deel van) de objectgebonden LCC-kosten. Het percentage van de LCC-kosten dat onder een DBFM(O)-overeenkomst valt, hangt af van de scope van die overeenkomst. De meeste DBFM(O)-overeenkomsten omvatten minstens de activiteiten van een eigenaar-verhuurder, d.w.z. financiering, ontwerp, bouw en bouwkundig onderhoud. Overeenkomsten met meer uitgebreide scope omvatten ook andere diensten en kosten, zoals schoonmaak, klimaatregeling (met bijhorend energieverbruik), beveiliging of zelfs catering voor de gebruikers van het gebouw. Maar zelfs in geval van een zeer brede DBFM(O)-overeenkomst vallen sommige TCU-posten buiten de scope van de overeenkomst, bijvoorbeeld de eigen personeelskosten gerelateerd aan het gebruik van het gebouw.

## **Beschikbaarheidsvergoeding**

De vergoeding betaald door de opdrachtgever aan de opdrachtnemer van een DBFM(O) bestaat uit een beschikbaarheidsvergoeding. Deze vergoeding wordt op periodieke basis (meestal trimestrieel) betaald vanaf de oplevering van het vastgoedobject tot aan het einde van de DBFM(O)-overeenkomst. Ze is bedoeld om de opdrachtnemer te vergoeden voor alle kosten die onder de DBFM(O)-overeenkomst vallen. Deze omvatten de financieringskosten, bouwkosten en exploitatie- en onderhoudskosten.

De inschrijvers moeten in hun offerte het bedrag van de gevraagde beschikbaarheidsvergoeding vastleggen. Dit bedrag vormt de basis voor de beoordeling van het prijscriterium.

Ten behoeve van de transparantie is het aangewezen om de beschikbaarheidsvergoeding in meerdere bestanddelen te splitsen:

- Een investeringsvergoeding, die de bouwkosten (en de financiering daarvan) dekt;
- Een onderhoudsvergoeding, die de onderhoudskosten dekt;
- Een of meerdere vergoedingen voor specifieke exploitatiediensten (parkingbeheer, onthaal, catering, afvalverwijdering, verlichting,...).

In grote projecten met meerdere vastgoedobjecten kunnen de vergoedingen desgewenst ook nog per projectonderdeel opgesplitst worden.

De opsplitsing van de vergoeding in bestanddelen maakt het gemakkelijker om eventuele wijzigingen van de scope van de opdracht of gevolgen van opdrachtgeversrisico's die tijdens de looptijd van de DBFM(O)-overeenkomst optreden, op een transparante en correcte manier in de beschikbaarheidsvergoeding te verwerken.

De investeringsvergoeding is een bepaald bedrag. Immers, alle bouw- en financieringskosten zijn vastgelegd bij de ondertekening van de DBFM(O)-overeenkomst. Alle veranderingen van de kosten na de ondertekening van de overeenkomst zijn op risico van de opdrachtnemer. De prijs voor de opdrachtgever is dus als het ware vast.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Tenzij in specifieke, contractueel voorziene omstandigheden, waarbij de opdrachtgever de eventuele extra kosten op zich neemt. Bijvoorbeeld indien het bouwprogramma op verzoek van de opdrachtgever veranderd wordt.

De onderhouds- en exploitatievergoedingen zijn vast op een periodieke prijssherziening na. Een DBFM(O)-overeenkomst heeft een lange looptijd (20 jaar en meer). Over de tijd zullen de onderhouds- en exploitatiekosten als gevolg van inflatie stijgen of eventueel dalen. Men mag niet verwachten dat de opdrachtnemer deze inflatie op het moment van ondertekenen van de DBFM(O)-overeenkomst perfect kan voorspellen en zich tot een contractueel vastgelegd stijgingspercentage van de onderhouds- en exploitatievergoedingen kan verbinden. Daarom worden in de DBFM(O)-overeenkomst prijssherzieningsformules voor de onderhouds- en exploitatievergoedingen opgenomen.

De prijssherzieningsformules moeten aan de volgende voorwaarden voldoen.

- Ze moeten gebaseerd zijn op publiek beschikbare prijsindexen, zodat de aanbestedende overheid hun evolutie kan verifiëren.
- De gewichten in de formules moeten overeenstemmen met de kostenstructuur van het project. Bijvoorbeeld, indien personeelskosten 60% van de onderhoudskosten vertegenwoordigen, dan moet het gewicht van de loonindex in de prijssherzieningsformule gelijk zijn aan 60%.

De prijssherzieningsformules worden vastgelegd hetzij door de aanbestedende overheid, hetzij door de inschrijvers in hun offertes. Beide opties hebben voor- en nadelen.

Het vastleggen van de prijssherzieningsformules door de aanbestedende overheid bevordert de vergelijkbaarheid van de offertes. Het vermijdt tevens de noodzaak om de door de inschrijvers voorgestelde formules te verifiëren. Indien de inschrijvers zelf de prijssherzieningsformules mogen kiezen, zullen ze immers trachten om zo veel als mogelijk prijsindices gebruiken waarvan ze verwachten dat die in de toekomst sneller dan gemiddeld zullen stijgen.

Het nadeel is dat de prijssherzieningsformule van de aanbestedende overheid mogelijk van de kostenstructuur van de opdrachtnemer afwijken. Dat gevaar bestaat vooral als de inschrijvers verschillende technologieën inzetten. De inschrijvers lopen dan een inflatierisico, wat hen beperkt in hun mogelijkheid om de kostenvoordelen van hun technologische keuze volledig aan de aanbestedende overheid door te rekenen. Daarom kan het wenselijk zijn om aan de inschrijver de vrijheid te bieden om zelf prijssherzieningsformules voor te stellen. In geval van vermoeden van opportunistisch gedrag (door aan snelgroeiende prijsindices een overmatig groot gewicht toe te kennen) kan de aanbestedende overheid aan de inschrijver vragen om de voorgestelde prijssherzieningsformules met bewijsmiddelen te staven en, indien nodig, aan te passen.

### **Voorbeeld: vergoeding van DBFM-project<sup>105</sup>**

De Bruto Vergoeding is gelijk aan de vergoeding die de Inschrijver elke Betalingsperiode ontvangt voorafgaand aan de toepassing van eventuele kortingen. Ze bestaat uit de som van:

- Investeringsvergoeding (IV): deze vergoeding betreft de ter beschikking stelling van de Faciliteit zonder onderhoud (dus ontwerp-, bouw- en financieringskosten);
- Vergoeding voor Onderhoud (VOnd): deze vergoeding betreft het onderhoud van de Faciliteit, het groenonderhoud en de schoonmaak;
- Vergoeding voor afvalverwerking (VAFv);
- Vergoeding voor wasserijdiensten (VWas);
- Vergoeding voor catering (VCat).

De Bruto Vergoeding wordt uitgedrukt in een bedrag in € (euro) met twee decimalen na de komma.

### **Voorbeeld: Prijsherzieningsformule vrij te bepalen door de Inschrijver<sup>106</sup>**

De Vergoeding voor Onderhoud en de vergoedingen voor de verschillende facilitaire diensten (afvalverwerking, wasserijdiensten en catering) worden aan prijsherziening onderworpen op basis van een door de Inschrijver voorgestelde prijsherzieningsformule.

De prijsherzieningsformules dienen samen te beantwoorden aan de beperkingen opgelegd door de wet van 30 maart 1976 betreffende de economische herstelmaatregelen, en moeten de volgende vorm hebben:

$$VX_t = (a + b_1 * I_1 + b_2 * I_2 + b_3 * I_3 + \dots + b_n * I_n) * VX_1$$

waarbij:

<sup>105</sup> Uittreksel uit Biedingsleidraad voor 'DBFM Ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van een nieuwe gevangenis voor de regio Antwerpen' (wegens plaatsgebrek bewerkt en ingekort).

<sup>106</sup> Uittreksel uit Biedingsleidraad voor 'DBFM Ontwerp, bouw, financiering en onderhoud van een nieuwe gevangenis voor de regio Antwerpen' (wegens plaatsgebrek bewerkt en ingekort).

- VX staat voor een vergoedingscomponent die geïndexeerd mag worden (Vond, VAFv, VWas of VCat).
- $VX_t$  staat voor het bedrag van de vergoedingscomponent in Betalingsperiode t.
- $VX_1$  staat voor het bedrag van de vergoedingscomponent in de eerste Betalingsperiode.
- a staat voor het aandeel van de vergoedingscomponent dat niet geïndexeerd wordt, uitgedrukt als een percentage.
- $b_i$  staat voor het aandeel van de vergoedingscomponent dat geïndexeerd wordt volgens prijsindex i ( $i = 1, \dots, n$ ), uitgedrukt als een percentage.
- $l_i$  staat voor de maandelijkse prijsindex uit hoofde waarvan de Inschrijver een compensatie voor inflatie wenst te ontvangen, uitgedrukt als factor ten opzichte van de waarde van de prijsindex in de maand van de indiening van de Offerte. Dit wil zeggen dat de index in de maand van de indiening van de Offerte op 100% gezet wordt.

De som van de aandelen a en  $b_i$  ( $i=1, \dots, n$ ) moet gelijk zijn aan 100%.

De prijsherzieningsformules mogen uitsluitend opgebouwd zijn uit indices die kosteloos en openbaar toegankelijk zijn (bijvoorbeeld prijsindices gepubliceerd door de FOD Economie en de Nationale Bank van België). De Inschrijver moet bovendien verantwoordelijk dat de parameters van de prijsherzieningsformules overeenstemmen met de werkelijke kosten waarop ze slaan. De verantwoording slaat zowel op de parameters als op het relatieve gewicht van elk van deze parameters.

Ten behoeve van de berekening van de Actuele Waarde wordt verondersteld dat de prijsindices waaruit deze Prijsherzieningsformules samengesteld zijn, elke maand dezelfde procentuele verandering kennen als hun gemiddelde maandelijkse procentuele verandering in de afgelopen 10-jarige periode (januari 2000 t/m december 2009).

### **Voorbeeld: Prijsherzieningsformule opgelegd door de Aanbestedende Overheid<sup>107</sup>**

#### 1. Overzicht opgelegde componenten Prijsherzieningsformule

<u>Index</u>	<u>Gewicht</u>
Waarde S	45,00%
Waarde I	35,00%
Niet geïndexeerde component	20,00%

#### 2. Opgelegde assumptie jaarlijkse stijging ter vergelijking van de offertes:

Jaarlijkse stijging waarde S	1,94%
Jaarlijkse stijging waarde I	4,12%

Ten behoeve van de berekening van de Actuele Waarde wordt het prijspeil dus als volgt bepaald:

$$PP_j = ( 1 + ( 45\% \times 1,94\% + 35\% \times 4,12\% ) )^j = ( 1 + 2,32\% )^j$$

waarbij  $j = 0$  in het jaar waarin offertedatum valt.

### **Prijs als gunningscriterium**

DBFM(O) vertrekt vanuit een levenscyclusbenadering. Het is dan ook aangewezen om de offerteprijs (d.w.z. de gevraagde beschikbaarheidsvergoeding) eveneens over de hele projectcyclus te beoordelen.<sup>108</sup> Dat kan op twee manieren.

De eerste manier is de berekening van de **actuele of contante waarde van de beschikbaarheidsvergoedingen** over de hele looptijd van de DBFM(O)-overeenkomst.

<sup>107</sup> Uittreksel uit Gunningsleidraad voor 'Project Mastergebouw Lokale Politie Antwerpen' (bewerkt ten behoeve van de duidelijkheid van het voorbeeld).

<sup>108</sup> In de praktijk stellen we vaak vast dat er vanuit opdrachtgeverszijde vaak enkel aandacht is voor de initiële bouwkosten; Bij DBFM is dat echter maar één aspect en moet van de marktpartijen worden gevraagd dat nauwkeurig wordt omschreven wat er al dan niet vervat zit in de prijs, dan wel moet de opdrachtgever opleggen waarvoor hij allemaal prijs wens te ontvangen zodat 'appels met appels' kunnen worden vergeleken.



### Voorbeeld: Actuele waarde van beschikbaarheidsvergoeding<sup>109</sup>

De formule voor de berekening van de actuele waarde is als volgt:

$$AW = \sum_{t=1}^T \frac{I_0 + O_0 * P_t^O + E_0 * P_t^E}{(1 + d)^t}$$

waarbij:

- $AW$  = actuele waarde
- $t$  = volgnummer van de beschikbaarheidsperiodes ( $t = 1$  tot  $T$ )
- $T$  = totaal aantal beschikbaarheidsperiodes
- $I_0$  = bedrag van Investeringsvergoeding in periode 0 (datum van laatste offerte)
- $O_0$  = bedrag van Onderhoudsvergoeding in periode 0 (datum van laatste offerte)
- $P_t^O$  = prijsherzieningsindex van Onderhoudsvergoeding in periode  $t$
- $E_0$  = bedrag van Exploitatievergoeding in periode 0 (datum van laatste offerte)
- $P_t^E$  = prijsherzieningsindex van Exploitatievergoeding in periode  $t$
- $d$  = discontovoet

De offerte met de laagste actuele waarde is, voor het prijs criterium, het meest voordelig voor de aanbestedende overheid.

Ten behoeve van de berekening van de actuele waarde moet de aanbestedende overheid een aanname maken van de gemiddelde evolutie van de prijsindexen gedurende de looptijd van de DBFM(O)-overeenkomst. Redelijke aannames zijn:

- Inflatie doel van de Europese Centrale Bank;
- Historische evolutie van het algemeen indexcijfer van de consumptieprijzen (bijvoorbeeld in de afgelopen tien jaar);
- Historische evolutie van de afzonderlijke prijsindexen die in de prijsherzieningsformules opgenomen zijn (loonindex, materialenindex,...).

<sup>109</sup> Generiek voorbeeld op basis van diverse bestekken van DBFM-projecten.

De aannames moeten in de biedingsleidraad beschreven worden, zodat de inschrijvers weten hoe hun prijs beoordeeld zal worden.

Tevens moet de aanbestedende overheid de waarde van de discontovoet vastleggen. De discontovoet weerspiegelt de tijdswaarde van geld. Betalingen die verder in de toekomst plaats vinden hebben, bij een gelijk bedrag, een lagere actuele waarde dan betalingen vandaag of in de nabije toekomst. Er zijn twee ijkpunten voor de bepaling van de discontovoet.

- De ondergrens is de interestvoet waaraan de aanbestedende overheid kan lenen. Als de overheid betalingen kan uitstellen, dan moet ze nu niet lenen en bespaart ze de interestlasten.
- De bovengrens is de verwachte gemiddelde financieringskosten (eigen en vreemd vermogen) van de opdrachtnemer. In een DBFM(O)-project worden de investeringen immers door de opdrachtnemer gefinancierd. Deze financieringskosten kunnen geraamd worden op basis van de waarnemingen in recente, soortgelijke projecten.

De werkelijke waarde van de discontovoet ligt tussen de onder- en de bovengrens. Het is aanbevolen om een waarde te kiezen die vrij dicht bij de bovengrens ligt. De reden is dat in een DBFM(O)-project veel projectrisico's bij de opdrachtnemer geplaatst worden. De waarde van deze risico-overdracht zou onderschat worden door de interestvoet waaraan de overheid kan lenen, en waarin slechts een lage risicopremie vervat is.

De tweede manier om de offerteprijs te evalueren is op basis van het basisbedrag van de beschikbaarheidsvergoeding ( $B_0$ ) dat in de finale offerte van de opdrachtnemer voorgesteld is en in de DBFM(O)-overeenkomst overgenomen is, d.w.z.

$$B_0 = I_0 + O_0 + E_0$$

De offerte met de laagste beschikbaarheidsvergoeding is, voor het prijs criterium, het meest voordelig voor de aanbestedende overheid.

Deze werkwijze is veel eenvoudiger voor de aanbestedende overheid dan de berekening van de actuele waarde. Het is immers niet nodig om een discontovoet te bepalen, of om de toekomstige evolutie van de prijsindexen te voorspellen. Deze werkwijze is enkel mogelijk indien de aanbestedende overheid de prijsherzieningsformules vastlegt. Anders is het risico op opportunistisch gedrag van de inschrijvers te groot: ze zouden een laag basisbedrag van de beschikbaarheidsvergoeding voorstellen in

combinatie met een prijsherzieningsformule waarin aan groot gewicht aan snel groeiende prijsindices toebedeeld is. Verder leidt deze formule tot een minder juiste afweging tussen huidige en toekomstige kosten, omdat er geen rekening met de discontovoet of inflatie gehouden is.

### **TCU-posten buiten de beschikbaarheidsvergoeding**

Zoals boven uitgelegd wordt een deel van de Total Cost of Usage (TCU) niet door de beschikbaarheidsvergoeding gedekt. Bijgevolg vallen deze kosten ook buiten de beoordeling van de prijs van de offerte. Nochtans zijn deze kosten relevant voor de aanbestedende overheid als eigenaar en gebruiker van het gebouw. Het is dus belangrijk om ze in de beoordeling van de offertes mee te nemen. Er zijn twee methodes om dit te doen.

Een eerste methode behelst dat de inschrijvers bij hun offerte een raming van (sommige) gebouwgerelateerde kosten voegen die buiten de scope van de DBFM(O)-overeenkomst vallen. Veronderstel bij voorbeeld dat het elektriciteitsverbruik niet in de DBFM(O)-overeenkomst, en dus ook niet in de beschikbaarheidsvergoeding, opgenomen is. De inschrijver moet niettemin een raming van het elektriciteitsverbruik van het door hem voorgestelde gebouw bij zijn offerte voegen. Ten behoeve van de evaluatie van de prijs wordt de geraamde kost van het elektriciteitsverbruik soms bij het bedrag van de beschikbaarheidsvergoeding geteld.

Om te vermijden dat de inschrijvers speculatief lage kostenramingen maken om hun prijs naar beneden te drukken, moet in de DBFM(O)-overeenkomsten boni en mali voorzien worden indien het werkelijke elektriciteitsverbruik lager of hoger dan de raming uitvalt. Dat maakt deze aanpak vrij complex, maar ze is al in meerdere projecten met succes toegepast.

#### **Voorbeeld: Vergoeding voor besparing van energiekosten<sup>110</sup>**

De opdrachtgever wordt vergoed onder de vorm van een percentage van de gegarandeerde daling van de Baseline-energiekosten. Ingeval de effectieve besparingen de gegarandeerde besparingen overtreffen, komt de opdrachtgever een bonus voor extra besparingen toe. Ingeval de effectieve energiekosten in een afrekeningsperiode hoger liggen dan de Baseline-energiekosten, zal de opdrachtgever dit verschil dienen te vergoeden aan de Aanbestedende Overheid.

<sup>110</sup> Uittreksel uit modelbestek van Fedesco voor Energieprestatiecontract.

De tweede methode is het vertalen van de niet in de beschikbaarheidsvergoeding opgenomen TCU-kosten in kwaliteitscriteria. De productiviteit van het personeel dat in een gebouw werkt, wordt onder meer bepaald door de kwaliteit van het binnenklimaat en door de lengte van de looppaden. Dergelijke criteria kunnen opgenomen worden in de beoordeling van de kwaliteit van het gebouw (zie later).

### 4.2.3 Doel 'Tijd'

#### **Welke zijn de doelen in verband met tijd?**

De doelen van de aanbestedende overheid met betrekking tot tijd variëren naargelang het project. In de meeste gevallen is het doel dat het gebouw op een bepaalde datum beschikbaar voor gebruik is (bijvoorbeeld bij de aanvang van het schooljaar voor een schoolgebouw). In sommige gevallen is het doel een zo snel mogelijke oplevering, omdat er een dringende nood aan het gebouw is.

#### **Tijd als minimale eis**

Indien de aanbestedende overheid het gebouw op een bepaalde datum in gebruik wenst te nemen, dan geldt deze datum (van voorlopige oplevering) als minimale eis en is er dus geen sprake van een gunningscriterium. Een inschrijver waarvan het plan van aanpak niet garandeert dat deze datum gehaald wordt, wordt niet verder beoordeeld.

In DBFM(O)-projecten is er een automatische bestraffing van een vertraagde oplevering. De beschikbaarheidsvergoedingen beginnen pas te lopen vanaf de voorlopige oplevering. In geval van vertraging wordt de opdrachtnemer dus later betaald, waardoor hij zijn lening niet kan beginnen aflossen en de interestkosten oplopen. Bovendien mist hij inkomsten omdat door de vertraging de beschikbaarheidsperiode korter wordt (tenzij de einddatum van DBFM(O)-overeenkomst in gelijke mate met de vertraagde oplevering opgeschoven wordt. Het effect van deze automatische bestraffing is krachtig: in DBFM(O)-projecten komen vertragingen beduidend minder vaak voor dan in klassieke overheidsopdrachten. Maar daarenboven kunnen nog extra straffen voorzien worden per dag vertraging, zoals in een gewone overheidsopdracht.

Het is belangrijk om een realistische uitvoeringstermijn als minimale eis op te leggen. Indien de uitvoeringstermijn niet realistisch is, zullen de inschrijvers in hun offerten toch beloven om ze na te leven uit vrees dat hun offerte anders uitgesloten zou worden. Desnoods rekenen ze de verwachte vertragingsboetes in de offerteprijs in. Tijdens de uitvoering van de opdracht ontstaan er stevast moeilijkheden wanneer de contractuele uitvoeringstermijn overschreden wordt en opdrachtgever en opdrachtnemer een discussie over de oorzaak en de verantwoordelijkheden starten.

Indien de opdrachtgever geen baten bij een vroegere oplevering heeft, is het nuttig om in de DBFM(O)-overeenkomst ook de vroegst mogelijke opleveringsdatum op te nemen. Ook indien de opdrachtgever het gebouw sneller kan opleveren, zal de opdrachtnemer slechts vanaf deze datum het gebouw in gebruik nemen en een beschikbaarheidsvergoeding betalen. Dit vermijdt dat de opdrachtnemer al voor de beschikbaarheid van het gebouw moet betalen zonder het nuttig te kunnen gebruiken.

### **Tijd als gunningscriterium**

Tijd kan ook als gunningscriterium dienen. Er worden dan in de beoordeling extra punten toegekend per dag, week of maand dat het vastgoedobject vroeger dan de uiterste datum opgeleverd wordt.

De uitvoeringstermijn als gunningscriterium hanteren is enkel zinvol indien de opdrachtgever baten bij een vroegere oplevering heeft. In het geval van een schoolgebouw, bijvoorbeeld, heeft een vroegere oplevering meestal geen waarde, omdat het gebouw toch niet voor het begin van het schooljaar gebruikt kan worden.

Indien tijd als gunningscriterium gehanteerd wordt, is het des te belangrijker dat de DBFM(O)-overeenkomst voorziet in een bestraffing bij een te late oplevering (d.w.z. een oplevering na de door de opdrachtnemer in zijn offerte beloofde datum), en dat een realistische uitvoeringstermijn opgelegd wordt. Anders zullen de inschrijvers in hun offerten loze beloften doen om punten te winnen, die naderhand tijdens de uitvoering tot problemen leiden.

Om te vermijden dat onrealistische termijnen beloond worden, kan men bijvoorbeeld het aantal extra punten dat toegekend kan worden aftoppen. Eenieder heeft dan geen baat meer bij het aanbieden van een nog snellere opleverdatum.

### **Voorbeeld: Uitvoeringstermijn als gunningscriterium<sup>111</sup>**

De Inschrijver moet verplicht voldoen aan de uitvoeringstermijn bepaald in artikel [•]

Bij laattijdige oplevering zijn de boetes verschuldigd bepaald in artikel [•]. De volgende boetes van toepassing: 0,07% van de Investeringswaarde per kalenderdag met een maximum van 10%.

Indien een Inschrijver bereid is om de uitvoeringstermijn te verkorten met behoud van de boeteregeling, wordt één punt per maand toegekend. Een Inschrijver die de termijn verkort met één maand bekommt derhalve 1 punt; twee maanden twee punten, met een maximum van 5 punten.

De Inschrijver moet de uitvoeringstermijn opgeven op het inschrijvingsformulier.

Overigens kan de aanbestedende overheid de opdrachtnemer tot een vervroegde oplevering stimuleren ook zonder de uitvoeringstermijn als gunningscriterium op te voeren. Dat kan door in de DBFM(O)-overeenkomst een extra vergoeding of premie te voorzien die in geval van een vervroegde oplevering uitbetaald wordt. Maar ook dit is enkel zinvol indien de aanbestedende overheid baten bij een vervroegde oplevering heeft. De hoogte van de premie moet vanzelfsprekend in verhouding staan tot de waarde van deze baten.

#### **4.2.4 Doel 'Kwaliteit'**

##### **Welke zijn de doelen in verband met kwaliteit?**

De doelen met betrekking tot kwaliteit zijn veel meer divers dan die met betrekking tot geld en kwaliteit. Er bestaat een grote verscheidenheid aan vastgoedobjecten, van eenvoudig tot complex, met een brede waaier van functies en gebruikersgroepen.

Terwijl we voor de aspecten geld en tijd concrete doelstellingen konden definiëren die in de meeste, zo niet alle projecten, van toepassing zijn, is dit niet mogelijk voor kwaliteit. De bepaling van de doelen met betrekking tot kwaliteit is maatwerk dat de aanbestedende overheid voor elk project moet uitvoeren.

---

<sup>111</sup> Uittreksel uit voorbeeldbestek van Kenniscentrum PPS voor een DBFM-project (bewerkt ten behoeve van de duidelijkheid van het voorbeeld).

## **Projectdefinitie**

Het startpunt voor de bepaling van de doelen en eisen met betrekking tot kwaliteit is de projectdefinitie.

De projectdefinitie is een uitgebreide nota waarin de ambities van de aanbestedende overheid met betrekking tot het gebouw beschreven worden. Deze nota beschrijft vooreerst de algemene en specifieke opdracht van het gebouw. Bijvoorbeeld, in het geval van een schoolgebouw licht de nota het pedagogisch project en de onderwijsvisie toe, wat deze visie inhoudt en hoe men dit wenst te organiseren in de toekomst. Verder beschrijft de nota de activiteiten die in het gebouw uitgevoerd zullen worden, evenals kwantitatieve feiten zoals het aantal personeelsleden, gebruikers en bezoekers dat het gebouw en lokalen in het gebouw moeten kunnen opvangen.

De projectdefinitie houdt meer dan de beschrijving van het project zelf in. De aanbestedende overheid beschrijft tevens zijn maatschappelijke opdracht en hoe de uitvoering van deze opdracht in de toekomst er uit moet zien. Wat zijn de ambities die de aanbestedende overheid verwezenlijkt wil zien, in het gebouw zelf en vanuit het gebouw naar de buitenwereld? Wat is de betekenis van het gebouw voor de gebruiker en de omgeving?

Indien de activiteiten in het gebouw aan reglementen onderworpen zijn of indien er gedetailleerde procesbeschrijvingen beschikbaar zijn, dan worden deze in bijlage bij de projectdefinitie gevoegd.

Het is wenselijk om de projectdefinitie op te stellen in samenspraak met de stakeholders of met vertegenwoordigers van de stakeholdergroepen (gebruikers, mensen die in het gebouw werkzaam zijn, omwonenden, het bestuur van de gemeente waarin het gebouw opgericht zal worden,...). Hiervoor kunnen consultatiegesprekken of workshops georganiseerd worden.

### **Voorbeeld: Projectdefinitie voor een schoolgebouw**

In het project Scholen voor Morgen moeten de inrichtende machten die een school wensen te bouwen of renoveren een projectdefinitie opstellen, die aan de gunningsleidraad toegevoegd wordt. Deze

kadertekst bevat een paar uittreksels uit de projectdefinitie voor de uitbreiding en renovatie van Basisschool De Tuimelaar in de Panne.<sup>112</sup>

### **Inhoudstafel**

1. Het doel
2. De site
3. Verwachtingen en ambities
4. De betrokkenen
  - 4.1 De kinderen
  - 4.2 De ouders
  - 4.3 De leerkrachten
  - 4.4 De directeur
  - 4.5 MVD-personeel
  - 4.6 De buurt
5. Locatie en omgeving
  - 5.1 Het schoolgebouw
  - 5.2 De tuin
  - 5.3 De wijk
6. De uitgangspunten
  - 6.1 Het pedagogisch project
  - 6.2 De betrokkenheid met de omgeving
  - 6.3 Duurzaamheid
7. Het project
  - 7.1 De klassen
  - 7.2 Polyvalente zaal
  - 7.3 Secretariaat en directie
  - 7.4 Onderhoudslokaal
  - 7.5 Sanitair
  - 7.6 Leraarskamer
  - 7.7 Speelplaats
  - 7.8 Diversen
8. Conclusie

---

<sup>112</sup> De volledige projectdefinitie, evenals andere voorbeelden, kunnen geraadpleegd worden op <http://www.scholenbouwen.be/projectdefinities/voorbeelden>.



## **Het doel**

Met deze projectdefinitie willen we als bouwheer onze verwachtingen en doelstellingen formuleren voor het bouwen en renoveren van Basisschool De Tuimelaar in De Panne. Wij wensen hiermee ook duidelijk te maken dat we een school met hoge architecturale waarde willen én een school waar elke vierkante meter optimaal benut kan worden in het belang van de leerlingen. Hierbij staan zodoende 4 belangrijke zaken centraal:

- De school moet voor de buitenwereld in het oog springen
- De ruimtes binnenin de school moeten 100 % functioneel zijn
- De school moet een aangename leer- en leefomgeving zijn voor elke participant
- De school moet milieuvriendelijk en energiezuinig zijn

Kort samengevat betekent dit mooi, praktisch, licht, kleurrijk en groen. De manier waarop de ontwerpers met deze punten omgaan is in sterke mate bepalend voor de kwaliteit, de uitstraling en de belevingswaarde van het te realiseren plan. Het ultieme doel is de aanwezige leerlingen en leerkrachten een optimaal geschikte leer-en leefomgeving te geven en een zodanig aantrekkelijke school te bouwen zodat de ouders de weg naar De Tuimelaar terugvinden.

## **Verwachtingen en ambities**

Hoe zien wij onze school van de toekomst?

### ***1. Een moderne school die klasse uitstraalt***

[...]

Het is dan ook van belang dat een eventuele renovatie van reeds bestaande gebouwen perfect aansluiten bij de nieuwe gedeeltes zodat ze niet kunnen gecatalogeerd worden als 'oude school'.

[...]

Momenteel tellen de klassen gemiddeld een 15 à 18 leerlingen. Binnen deze klasgroepen wordt zowel in kleuter als in lager heel gedifferentieerd gewerkt. Daarom is hoekenwerk een veel voorkomende werkvorm. Een klasopstelling waarbij de banken 2 aan 2 staan komt maar zelden meer voor. Klaslokalen waarbij een flexibele klasorganisatie mogelijk is zouden dus zeer welkom zijn. Het eventueel integreren van de gang als tijdelijke werkruimte of om de klas tijdelijk wat groter te maken zou beslist passen in deze manier van werken.

## ***2. Een school voor de kinderen.***

Een school wordt gemaakt voor en door kinderen. Daarom zijn zij de belangrijkste pionnen op het veld. Voor hen moet de school een aangename plaats zijn om te verblijven. Daarom opteren wij om in de eerste plaats voor zowel kleuter als lagere afdeling nieuwe of modern gerenoveerde klassen te verkrijgen. [...]

## ***3. Een schoolgebouw met oog voor onze visie.***

Wij zien een schoolgebouw waarin onze visie optimaal tot zijn recht kan komen. In bovenstaande verwachtingen zijn reeds enkele pijlers uit onze visie naar voorgebracht. Wij willen ons ook profileren als sportieve school die respect hoog in het vaandel voert.

[...]

De speelplaatsruimte is dan ook optimaal ingedeeld met 2 voetbalvelden een netbalveld, basketringen en toch nog voldoende plaats om andere spelletjes te spelen. De kinderen moeten actief zijn en bewegen. De banken onder de 6-tal bomen geven de kinderen ook de mogelijkheid om rustig een praatje te slaan met elkaar. Er is momenteel dus ruimte om te sporten, te spelen en te praten. Deze zaken zouden wij ook graag terug zien binnen het nieuw te bouwen schooldomein.

[...]

## ***4. Een multifunctioneel schoolgebouw***

In de loop van het schooljaar vinden er op school enkele evenementen plaats waarbij ouders en sympathisanten worden uitgenodigd. Wij vinden het belangrijk dat we de mensen kunnen ontvangen binnen de school. In de huidige refter kunnen momenteel een gepast aantal mensen binnen om een bingo-avond, ouderontbijt, enz... te organiseren. Als refter echter is die heel ruim. Wij zien in de toekomst een refter met plooiwand, waarbij een deel als refter kan worden gebruikt, een ander deel als polyvalente ruimte (knutselruimte, bewegingsmomenten,...). Bij evenementen op school kan er dan 1 ruimte worden gemaakt zodat iedereen comfortabel binnen kan.

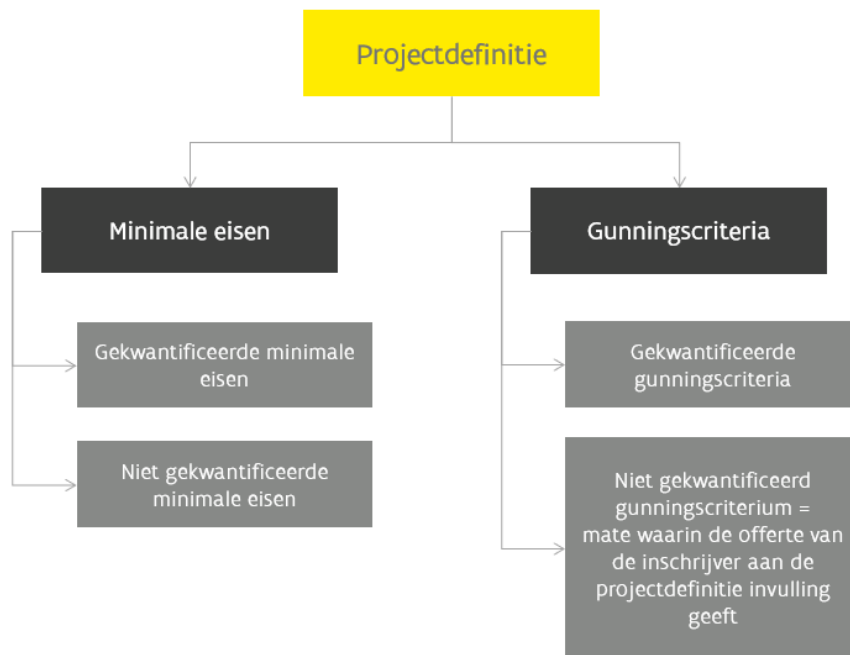
## **Van projectdefinitie naar minimale eisen en gunningscriteria**

Vervolgens vertaalt de aanbestedende overheid de projectdefinitie naar minimale eisen en gunningscriteria die in het bestek verwerkt zullen worden. Doorgaans wordt deze taak aan een technische werkgroep toevertrouwd. Het is wenselijk om de neergeschreven eisen nadien met de stakeholders terug te koppelen.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de types van eisen en criteria. Het is handig om een onderscheid te maken tussen:

- Minimale eisen en gunningscriteria; en
- Kwantificeerbare en niet-quantificeerbare eisen.

**Figuur 3: Van projectdefinitie naar minimale eisen en gunningscriteria**



### Minimale eisen

Minimale eisen definiëren de minimale waarde dat het criterium moet behalen om de doelen van de aanbestedende overheid te bereiken.<sup>113</sup> Offertes die niet aan de minimale eis voldoen, komen normaal niet verder in aanmerking. De beoordeling van een minimale eis is dus binair: de offerte voldoet of voldoet niet.

Het onderstaande voorbeeld bevat zowel kwantitatieve eisen (bijvoorbeeld minimale oppervlakte) als niet-quantitatieve eisen (bijvoorbeeld het voldoen aan bepaalde normen).

<sup>113</sup> Of een maximale waarde in geval van criteria waarbij een lagere score met een betere prestatie overeenstemt.

## **Voorbeeld: Minimale kwaliteitseisen<sup>114</sup>**

### ***Oppervlakte***

Het Gebouw moet ruimte bieden aan ongeveer 3.900 ambtenaren, ingericht volgens de principes van Het Nieuwe Werken. Dit vertaalt zich naar ongeveer 2.600 werkplekken of een bruto bovengrondse oppervlakte van minstens 67.000 m<sup>2</sup>, inclusief specifieke, gebouwgerelateerde behoeften en cateringbehoeften, te verhogen met fietsenstallingen en ondergrondse ruimten zoals motorstalling, archiefruimte, technische ruimten, parkeerplaatsen, enz. Dit komt (indicatief) overeen met 37.000 m<sup>2</sup> primaire oppervlakte, gemeten volgens de EU-code NBN EN 15221-6 'Facility Management, deel 6: Metingen van gebied en ruimte in Facility Management'.

### ***Locatie***

Het Gebouw moet gelegen zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij de hoofdingang van de voorgestelde huisvesting gelegen is op minder dan 1.000 meter radius gemeten vanaf het middelpunt van het rond punt op de kruising tussen de Koning Albert II-laan en de Simon Bolivarlaan. De Inschrijver dient een duidelijke omschrijving van de aangeboden locatie te geven waaruit afdoende blijkt dat aan de vooropgestelde locatievereiste is voldaan.

### ***Zakelijke rechten***

De Inschrijver is gehouden aan te tonen dat hij de nodige titels of rechten heeft of gedurende het verder verloop van de plaatsingsprocedure zal kunnen verwerven teneinde het voorgestelde Gebouw te realiseren. Inzonderheid moet hij uiterlijk bij gunning daadwerkelijk en onvoorwaardelijk kunnen beschikken over de nodige zakelijke rechten op het projectterrein.

### ***Toegankelijkheid***

De Inschrijver garandeert dat het Gebouw het label A++ voor toegankelijkheid haalt. Het label wordt geduid in de documenten 'Leidraad bij het kwaliteitslabel toegankelijkheid voor kantoorgebouwen'.

---

<sup>114</sup> Uittreksel uit Bestek voor 'Het ontwerpen, bouwen en terbeschikkingstellen (via een huur) van een 'Gebouw' voor de Vlaamse overheid in Brussel' (bewerkt en ingekort ten behoeve van de duidelijkheid en bondigheid van het voorbeeld).

## **Energie**

De Inschrijver zal zoeken naar innovatieve oplossingen om het energieverbruik op alle vlakken zoveel mogelijk te beperken en systemen voor het opwekken van hernieuwbare energie te maximaliseren, met als doel energieneutraliteit te benaderen. Dit gaat dus verder dan een 'bijna energieneutraal gebouw' (BEN).

## **Duurzaamheid**

De duurzaamheidsmeter GRO<sup>115</sup> is de vertaling van de ambitie van de aanbestedende overheid in een hanteerbaar instrument. Via GRO wordt een minimale duurzaamheidsambitie van het project bepaald.

Het minimale globale prestatieniveau is 'beter'.

Volgende criteria zijn van toepassing op dit project met aanduiding van minimale prestatieniveaus waar van toepassing:

### **Criteria site/perceel**

MOB1	Met het openbaar vervoer
MOB2	Met de fiets
MOB3	Te voet
MOB4	Met de auto of moto
MA1	Ruimtelijke kwaliteit
MA2	Bodem- en ruimtegebruik
MA3	Aantrekkelijkheid van de omgeving
MIL1	Overstromingsgevaar Brussel
MIL2	Buitenluchtkwaliteit
MIL3	Buitengeluid

### **Criteria Gebouw**

#### People

BIN2 Thermisch comfort	Dit zijn lokaalgebonden eisen. Er is een
BIN3 Binnenluchtkwaliteit	overzicht toegevoegd waarin is aangeduid
BIN4 Visueel comfort	

<sup>115</sup> Duurzaamheidsmeter ontwikkeld door het Facilitair Bedrijf van de Vlaamse overheid om de ambities op het vlak van duurzaamheid en circulair bouwen te definiëren en te evalueren.

	welke eisen voor welke ruimte van toepassing zijn.
SOC1 Erfgoedwaarde	Indien van toepassing (historisch waardevol gebouw)
SOC2 Sociaal veilig ontwerpen	Verplicht 'uitstekend'
GEB1 Invloed van de gebruiker	Verplicht: het openen van ramen moet mogelijk zijn zonder dat de veiligheid in gedrang komt.
<u>Planet</u>	
ENE1 Energieprestatie Brussel	Verplicht 'uitstekend'
ENE2 Hernieuwbare energieën	
ENE3 Energiezuinige installaties	
MAT1 Afvalpreventie	Verplicht inventaris
MAT2 Materiaalkeuze	Verplicht 'uitstekend'
WAT1 Waterverbruik	Verplicht 'uitstekend'
WAT2 Hergebruik water	
WAT3 Waterafvoer	Verplicht 'uitstekend'
OMG1 Grondgebruik	
OMG2 Biodiversiteit	
OMG3 Impact op de Omgeving	
OMG4 Werfbeheer	
<u>Profit</u>	
LCC1 Onderhoud en herstelling	Verplicht 'uitstekend'
LCC2 Schoonmaakbewust ontwerpen	Verplicht 'uitstekend'
TOE1 Toekomstige aanpasbaarheid	Verplicht 'uitstekend'

### **Gunningscriteria**

Bij gunningscriteria is de beoordeling niet binair, maar varieert van laag tot hoog in functie van het ontwerp of van de beloofde prestaties van de inschrijver. Bijvoorbeeld: de energieprestatiecoëfficiënt van een gebouw moet beneden een maximale waarde blijven (minimale eis), maar daarenboven worden in de evaluatie extra punten toegekend indien de energieprestatiecoëfficiënt nog lager is (zie kadertekst).

### **Voorbeeld: kwantitatief gunningscriterium 'Ergieneutraliteit'<sup>116</sup>**

Naarmate het Gebouw een energieverbruik heeft dat lager is dan het niveau 'uitstekend' (30% lager dan wettelijke norm). Er kunnen maximaal 7,5 punten gescoord worden.

$$S_E = \frac{\frac{PEV_W - PEV_G}{PEV_W} - 30\%}{70\%} * 7,5$$

waarbij

$S_E$  = score op het gunningscriterium 'energieneutraliteit';

$PEV_W$  = wettelijke norm voor het primaire energieverbruik;

$PEV_G$  = primair energieverbruik van het Gebouw.

Vele doelen kunnen echter niet in kwantificeerbare indicatoren vertaald worden, maar hebben te maken met een appreciatie zoals bijvoorbeeld architecturale kwaliteit. Wat subjectief is, hoeft niet per se objectief gemaakt te worden. Het is wel aangewezen om zo concreet mogelijk te omschrijven wat men verstaat onder het doel, hoe dit getoetst kan worden en wat het belang is ten opzichte van andere doelen.

Die beschrijving is te vinden in de projectdefinitie. De niet-kwantificeerbare doelen worden daarom gevat in het volgende niet-kwantitatief gunningscriterium: **de beoordeling van de mate waarin de technische offerte van de inschrijver de doelen van de aanbestedende overheid invult.** De beoordeling wordt uitgevoerd door een jury vaak bestaande uit stafleden van de aanbestedende overheid, eventueel aangevuld met externe experts en vertegenwoordigers van stakeholdergroepen. Eventueel kunnen meerdere jury's aangesteld worden die elk een aspect van de projectdefinitie bestrijkt (bijvoorbeeld functionaliteit, architecturale kwaliteit, inpassing in de omgeving). De basis van de beoordeling wordt gevormd door het ontwerp van de inschrijver, en één of meerdere begeleidende nota's waarin de inschrijver toelicht hoe zijn ontwerp en zijn dienstverlening de doelen van de aanbestedende overheid, zoals verwoord in de projectdefinitie, zal invullen.

<sup>116</sup> Uittreksel uit Bestek voor 'Het ontwerpen, bouwen en terbeschikkingstellen (via een huur) van een 'Gebouw' voor de Vlaamse overheid in Brussel' (bewerkt ten behoeve van de duidelijkheid van het voorbeeld).

### **Voorbeeld: Kwalitatief gunningscriterium 'Architecturale en functionele kwaliteit'<sup>117</sup>**

#### ***Beschrijving van gunningscriterium***

De Inschrijver staat in voor het ontwerpen van een hedendaags kwaliteitsvol Scholenbouwproject dat beantwoordt aan, en een realistische en goede uitvoering geeft aan, de Outputspecificaties en de Projectdefinitie. Het ontwerp moet volgens de regels van de kunst zijn opgemaakt en dient te kunnen worden ingepast in de geldende stedenbouwkundige voorschriften.

Het gunningscriterium 'architecturale en functionele kwaliteit' zal worden beoordeeld op basis van de volgende niet-limitatieve beoordelingselementen:

- De stedenbouwkundige waarde: de positionering van de ontwerpen voor het Scholenbouwproject en, rekening houdend met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften, de architecturale aansluiting op de omliggende ruimte en de draagkracht van de ruimte;
- Het ontwerp: de mate waarin er logische ontwerpkeuzes gemaakt worden voor de inplanting, vormgeving, indelingen, circulatie, enz. met het oog op het realiseren van een kwalitatieve en multifunctionele leer- en werkomgeving;
- Vormen en materialen: het uitnodigend karakter van de architectuur en inrichting voor leerlingen, personeel, bezoekers en de omgeving van het Scholenbouwproject;
- Leefbaarheid: het gebruiksgemak van het Scholenbouwproject, voor leerlingen, personeel en bezoekers, met inbegrip van de makkelijke leesbaarheid van het gebouw;
- Karakter: de eigen architecturale signatuur en consistentie, het innovatief en referentiekarakter van de architecturale oplossingen van het Scholenbouwproject;
- Oppervlaktebenutting: optimale benutting van de beschikbare oppervlakte voor de verschillende activiteiten binnen een schoolcontext;
- Toegankelijkheid en gebruik: efficiëntie, zonering, performantie en flexibiliteit voor het uitvoeren van schoolactiviteiten, onderhoudsvriendelijkheid;
- Maatschappelijke integratie: aansluiting bij het stedelijke / gemeentelijke weefsel en de mate waarin het Scholenbouwproject positief bijdraagt aan en voortvloeit in de omgeving.

De beoordelingselementen worden in globo beoordeeld en wordt er aldus één score toegekend.

---

<sup>117</sup> Uittreksel uit het model van de Gunningsleidraad voor het DBFM Scholenbouwproject (bewerkt en ingekort ten behoeve van de duidelijkheid en de bondigheid van het voorbeeld).



Ieder gunningscriterium wordt gescoord op 5 punten, welke score vervolgens wordt herleid naar het effectief aantal behaalde punten in functie van de weging opgegeven in de Gunningsleidraad voor het betreffende gunningscriterium.

### ***Beoordelingsmethode***

Bij de toekenning van de puntenscore zal het volgende beoordelingskader in aanmerking worden genomen:

- Een score van 5 punten ('optimaal') betekent dat de voorstellen van de Inschrijver als optimaal worden aangemerkt daar zij een verregaande, vaststaande en concrete meerwaarde voor de Aanbestedende Overheid met zich meebrengen. De Inschrijver geeft blijk van een flexibele houding en toont aan zich aan te passen aan de doelstellingen van de Opdrachtgever.
- Wanneer een Inschrijver voorstellen formuleert met een duidelijke en effectieve meerwaarde voor de Opdracht die voordeliger zijn voor de Aanbestedende Overheid dan wat standaard in gelijkaardige opdrachten wordt gerealiseerd, de voorstellen van de Inschrijver het theoretisch niveau overstijgen en in concreto worden uitgewerkt, maar die alsnog niet als 'optimaal' kunnen worden beoordeeld, verkrijgt de Inschrijver een score van 4 punten ('zeer goed').
- Een score van 3 punten ('goed') betekent dat de voorstellen van de Inschrijver voldoende tegemoet komen aan de eisen voor de Opdracht zoals vooropgesteld in de Opdrachtdocumenten. De Inschrijver heeft een constructieve houding en duidt de meerwaarde van zijn voorstellen voor de Opdracht aan.
- Een score van 2 punten ('matig') betekent dat de voorstellen van de Inschrijver slechts enigszins tegemoet komen aan de eisen van de Opdracht waarbij de Inschrijver een constructieve houding aanneemt, maar zijn voorstellen niet worden geconcretiseerd in functie van de Opdracht.
- Een score van 1 punt ('beperkt') betekent dat de voorstellen van de Inschrijver slechts in geringe mate tegemoet komen aan de eisen van de Opdracht zoals vooropgesteld in de Opdrachtdocumenten. De voorstellen van de Inschrijver tonen geen voldoende meerwaarde voor de Opdracht aan en worden niet voldoende geconcretiseerd.

- Een score van 0 punten ('onvoldoende') betekent dat de voorstellen van de Inschrijver onvoldoende tegemoet komen aan de eisen van de Opdracht in lijn met de voorschriften van de Opdrachtdocumenten.

***Documenten die ten behoeve van de beoordeling bij de offerte gevoegd moeten worden***

De documenten in onderstaande tabel moeten ten behoeve van de beoordeling aan de toegevoegd worden:<sup>118</sup>

- Conceptnota architectuur en omgevingsaanleg
- Plannenbundel architectuur en omgevingsaanleg
- 3D renders
- Conceptnota materialisatie en afwerking
- Netto en bruto vloeroppervlaktes van alle ruimtes en totalen
- Conceptnota functionaliteit
- Verificatiematrix en afwijkingsnota
- Conceptnota brandveiligheid.

**Nuttige tips bij de definitie van eisen en gunningscriteria**

De bepaling van doelen, eisen en gunningscriteria met betrekking tot kwaliteit is maatwerk waarvoor geen standaardaanpak voorgeschreven kan worden. Wel kunnen enkele belangrijke aandachtspunten geformuleerd worden.

- De belangrijkste regel is: **hoe eenvoudiger hoe beter**. Als de gunningscriteria niet op een paar pagina's passen, zijn ze wellicht te complex. Dit leidt tot gebrek aan focus bij de inschrijvers, een grote tijdsbesteding in de dialoofase (de inschrijvers denken na over elk woord in het bestek) en een lastigere beoordeelbaarheid.
- Let erop dat de eisen en bijhorende criteria zo veel mogelijk **outputgericht** zijn. Bijvoorbeeld: capaciteit is een beter criterium dan oppervlakte, omdat dit de gelegenheid aan de inschrijver biedt om een ruimte-efficiënt ontwerp te maken.

---

<sup>118</sup> Enkel de titels van de documenten zijn hier weergegeven. De omschrijving van de inhoud van de documenten is wegens plaatsgebrek weggelaten.

- Maak een **onderscheid** tussen elementen die **noodzakelijk** zijn (must) en wat **gewenst** is (want). De 'musts' worden in minimale eisen vertaald. De 'wants' worden als gunningscriterium meegenomen.
- **Hanteer voor (minimum)eisen waar mogelijk een norm.** Zeker op vlak van gebouwen zijn er vele, wijd gekende wettelijke en industriënormen voor duurzaamheid, veiligheid, technische installaties, werkplekverlichting,... Het hanteren van een norm biedt meerdere voordelen: de norm is gekend in de markt, is objectief meetbaar, en houdt rekening met de samenhang tussen verschillende aspecten.
- **Heb voldoende aandacht voor alle fasen van een project.** Denk bij 'omgeving' bijvoorbeeld niet enkel aan de inpassing van het gebouw in haar omgeving maar heb ook oog voor de mogelijke negatieve impact op de omgeving tijdens de bouwfase omwille van lawaai, vrachtverkeer, ... en wat een realistisch doel is om dit aanvaardbaar te maken voor de omwonenden.
- **Let op onbedoelde overlap tussen de criteria.** Overlap ontstaat bijvoorbeeld door kwantitatieve energieprestaties uit te vragen en tegelijk een duurzaamheidsplan uit te vragen. Of men vraagt om een plan om de onderhoudskosten te verlagen, terwijl ook al op de netto contante waarde van de beschikbaarheidsvergoeding (inbegrepen onderhoudsvergoeding) wordt gegund. Bij overlappende criteria zullen inschrijvers extra op deze criteria inzetten, terwijl dat mogelijk niet de bedoeling is.
- **Kies onderscheidende criteria.** Dit zijn criteria waarop de inschrijvers zich van elkaar kunnen onderscheiden. Vermijd criteria waarop de meeste inschrijvers naar verwachting zeer goed op zullen scoren. Dergelijke criteria leiden niet tot een onderscheid tussen de inschrijvers, waardoor de facto enkel het prijscriterium bepalend is. Sommige kandidaten haken af indien ze vermoeden dat kwaliteit slechts een kleine rol in de keuze tussen de offertes zal spelen.
- **Organiseer overlegmomenten** waarin inschrijvers vragen kunnen stellen over de interpretatie van de eisen en de gunningscriteria. Het is soms verbazend hoeveel verschillende interpretaties van schijnbaar duidelijke eisen mogelijk zijn. De tijd besteed aan een vragenronde wordt meestal dubbel en dik terugverdiend in de dialoog- en offertefase.

- **Beperk het aantal pagina's van de in te dienen documenten.** Dit houdt de inspanning voor inschrijvers overzichtelijk, dwingt ze om tot de kern van hun aanpak te komen en versnelt de beoordeling.
- **Elk document moet apart beoordeelbaar zijn.** Dit betekent dat inschrijvers niet tussen documenten kunnen verwijzen. Dit helpt als de documenten door verschillende beoordelaars worden getoetst. En het dwingt inschrijvers om beter te letten op consistentie tussen de stukken.

#### 4.2.5 Doel 'Aanpak'

##### **Welke zijn de doelen in verband met de aanpak?**

De eisen met betrekking tot 'geld', 'tijd' en 'kwaliteit' hebben betrekking op de kenmerken van het vastgoedobject en zijn onderhoud en exploitatie. Om deze eisen te behalen moet het project echter eerst binnen tijd en budget en volgens de gestelde kwaliteitseisen gebouwd en geëxploiteerd worden. Hiervoor is een goed plan van aanpak nodig, zowel intern (organisatie en werkmethodes van de opdrachtnemer) als extern (samenwerking met aanbestedende overheid, andere overheden en stakeholders). Een goed plan van aanpak creëert vertrouwen dat de opdrachtnemer erin zal slagen om zijn in de offerte beloofde prestaties op gebied van 'geld', 'tijd' en 'kwaliteit' ook effectief waar te maken.

##### **Plan van aanpak**

Als basis voor de beoordeling van de aanpak moeten de inschrijvers bij hun offerte een plan van aanpak voegen. Daarin beschrijven ze bijvoorbeeld:

- De projectorganisatie en personeelsinzet (wie is verantwoordelijk, taakverdeling, organogram);
- De tijdsplanning (Gantt chart met toelichting);
- De communicatie met de aanbestedende overheid;
- De communicatie met andere overheden en stakeholders;
- Maatregelen voor kwaliteitsbeheersing;
- Systeem voor monitoring en rapportage van voortgang en prestaties (tijdens bouw en exploitatieperiode);
- Maatregelen voor risicobeheersing;
- Maatregelen voor beperking van hinder van omgeving.

## **Evaluatie van plan van aanpak**

Het plan van aanpak wordt beoordeeld door een jury bestaande uit stafleden van de aanbestedende overheid (aangevuld of bijgestaan door externe experts indien nodig). De jury scoort het plan in functie van:

- Volledigheid en mate van detail (een te summier plan van aanpak biedt weinig vertrouwen in de bekwaamheid van de inschrijver om de opdracht tot een goed einde te brengen)
- Coherentie en consistentie (inconsistenties zijn een signaal dat de inschrijver onvoldoende over de aanpak nagedacht heeft);
- Realisme van planning in verhouding tot de ingezette middelen (zijn de voorziene middelen op vlak van personeel en uitrusting voldoende om de tijdsplanning na te leven?)
- Effectiviteit (zijn de voorziene middelen en maatregelen voldoende voor een effectieve communicatie, rapportage, kwaliteitsbeheersing en risicobeheersing?)

### **Voorbeeld: Plan van aanpak als gunningscriterium<sup>119</sup>**

De Inschrijver moet een afzonderlijke nota toevoegen met betrekking tot het projectmanagement. Hierin moet de Inschrijver aangeven op welke wijze hij het project in goede banen zal leiden. Hij voegt hiertoe minstens de volgende elementen:

- (i) Planning van de bouw;
- (ii) Overzicht van team en projectmanager (wiens CV wordt toegevoegd);
- (iii) Veiligheids- en Gezondheidsplan

Deze elementen betreffen echter geen sub-criteria. Het voorstel van projectmanagement zal in haar geheel worden beoordeeld.

Voor dit criterium zal één gemotiveerde score worden toegekend. De Inschrijver met de score 'zeer goed' bekommt 100% van de punten; de Inschrijver met de score 'goed' bekommt 75% van de punten; de Inschrijver met de score 'voldoende' bekommt 50% van de punten; de Inschrijver met de score 'slecht' bekommt 25% van de punten, en de Inschrijver met de score 'zeer slecht' bekommt 0% van de punten.

---

<sup>119</sup> Uittreksel uit voorbeeldbestek van Kenniscentrum PPS voor een DBFM-project (bewerkt ten behoeve van de duidelijkheid van het voorbeeld).

### **Voorbeeld: Schaal voor de beoordeling van een plan van aanpak**

Het plan van aanpak is overtuigend; er zijn geen opmerkingen	Zeer goed 100% van punten
Plan van aanpak grotendeels overtuigend; er zijn niettemin enkele opmerkingen of onduidelijkheden	Goed 75% van de punten
Plan van aanpak is redelijk overtuigend; er zijn niettemin enkele substantiële opmerkingen of onduidelijkheden.	Voldoende 50% van de punten
Plan van aanpak is weinig overtuigend; het plan van aanpak is summier en/of bevat grote onduidelijkheden	Nipt voldoende 25% van de punten
Plan van aanpak is niet overtuigend; er zijn talrijke onvolledigheden en tekortkomingen.	Onvoldoende 0% van de punten

De mate waarin het plan aanpak overtuigt, wordt onder meer bepaald op basis van:

- Mate van volledigheid (komen alle bovengenoemde aspecten aan bod?);
- Mate van detail (hoe meer detail, hoe overtuigender);
- Expertoordeel over het realisme en doeltreffendheid van de voorgestelde aanpak;
- Consistentie (bijvoorbeeld overeenstemming tussen tijdsplanning van activiteiten en personeelsinzet).

Er kunnen ook tussenliggende scores toegekend worden (bijvoorbeeld tussen goed en zeer goed).

#### **4.2.6 Bepaling van de gewichten van gunningscriteria en sub-gunningscriteria**

We onderscheiden vier hoofdcriteria voor de beoordeling van de offertes van de inschrijvers: geld, tijd, kwaliteit en aanpak. De hoofdcriteria (vooral kwaliteit en aanpak) vallen verder in sub-criteria uiteen. Dit doet de vraag rijzen hoe de verschillende criteriascores tot één evaluatiescore opgeteld moeten worden.

#### **Optellen van prijs en kwaliteit**

De criteria kunnen in twee groepen verdeeld worden: geld (of prijs) enerzijds en alle andere criteria (gezamenlijk 'kwaliteit' genoemd, maar ook 'tijd' en 'aanpak' vallen hieronder) anderzijds. De prijs is

in euro uitgedrukt, terwijl de andere criteria in punten uitgedrukt zijn.<sup>120</sup> Om de offertes te kunnen rangschikken moeten prijs en kwaliteit op dezelfde eenheid gebracht worden. In Vlaanderen is het gebruikelijk om de prijs in punten om te zetten, en vervolgens bij de punten van de kwaliteitscriteria op te tellen. In het buitenland komt echter ook de omgekeerde aanpak voor: de punten behaald op kwaliteit worden vertaald in een geldwaarde en deze geldwaarde wordt afgetrokken van de prijs om een kwaliteitsgecorrigeerde prijs te verkrijgen. De opdracht wordt gegund aan de inschrijver met de laagste kwaliteitsgecorrigeerde prijs.

We zullen verder de in Vlaanderen gebruikelijke aanpak volgen, waarbij de prijs in punten omgezet wordt.

De afruil tussen prijs en kwaliteit wordt bepaald door de formule waarmee de prijs in punten omgezet wordt. De vaakst gebruikte formule is de **proportionele formule**:

$$S = S_{max} * \frac{P_{min}}{P}$$

waarin:

- $S$  = aantal punten van de inschrijver op het prijscriterium;
- $S_{max}$  = maximaal aantal punten op het prijscriterium (gewicht van het prijscriterium);
- $P$  = prijs van de inschrijver (in euro);
- $P_{min}$  = laagste prijs van alle inschrijver met geldige offerte (in euro).

Met deze formule behaalt de goedkoopste inschrijver het maximaal aantal van de punten ( $S_{max}$ ). De andere inschrijvers verliezen proportioneel punten in de mate dat hun prijs hoger dan de prijs van de goedkoopste inschrijver is.

### Voorbeeld van proportionele formule

Veronderstel, als voorbeeld, dat de offertes op 100 punten gescoord worden en dat het gewicht van prijscriterium 50 punten is ( $S_{max} = 50$ ). De goedkoopste inschrijver biedt een prijs van 10 miljoen euro<sup>121</sup> en behaalt 50 punten. De onderstaande tabel toont het aantal punten gewonnen door duurdere inschrijvers.

<sup>120</sup> Kwantitatieve criteria hebben een eigen kwantitatieve eenheid (bijvoorbeeld m<sup>2</sup> voor oppervlakte). Ten behoeve van de evaluatie worden die eenheden in een puntenschaal omgezet.

<sup>121</sup> 10 miljoen euro is de actuele waarde van de gevraagde beschikbaarheidsvergoeding.



<u>Inschrijvingsprijs</u>	<u>Punten</u>	<u>Verskil met vorige inschrijver</u>
10 miljoen euro	50,0	
11 miljoen euro	45,5	-4,5
12 miljoen euro	41,7	-3,8
13 miljoen euro	38,5	-3,2
14 miljoen euro	35,7	-2,7
15 miljoen euro	33,3	-2,4

Uit deze tabel blijkt duidelijk de geldwaarde van kwaliteit. Een inschrijver met een prijs van 11 miljoen euro verliest 4,5 punten ten opzichte van de goedkoopste inschrijver. Om zijn slaagkansen te behouden moet hij 4,5 extra punten op kwaliteit verdienen. Dus 4,5 punten op kwaliteit zijn equivalent met 1 miljoen euro. Die equivalentie geldt ook in omgekeerde richting. Stel dat een inschrijver besluit om in extra kwaliteit te investeren. Indien die kwaliteitsverbetering minder dan 1 miljoen euro kost, verhoogt hij zijn totaal aantal punten en zijn kans om de opdracht te winnen.

De afruil tussen prijs en kwaliteit is niet constant. Indien de inschrijver zijn prijs nogmaals met 1 miljoen euro verhoogt, moet hij slechts 3,8 punten extra op kwaliteit behalen om de prijsverhoging te compenseren. Hoe hoger zijn prijs, hoe minder extra kwaliteit hij moet aanbieden om de prijsverhoging te compenseren. Dat is een gevolg van de proportionele formule.

Veronderstel nu dat de aanbestedende overheid een gewicht van 70 punten aan de prijs toekent. De tabel van de punten op prijs ziet er dan als volgt uit.

<u>Inschrijvingsprijs</u>	<u>Punten</u>	<u>Verskil met vorige inschrijver</u>
10 miljoen euro	70,0	
11 miljoen euro	63,6	-6,4
12 miljoen euro	58,3	-5,3
13 miljoen euro	53,8	-4,5
14 miljoen euro	50,0	-3,8
15 miljoen euro	46,7	-3,3

Een inschrijver met een prijs van 11 miljoen euro verliest nu 6,4 punten ten opzichte van de goedkoopste inschrijver, en moet 6,4 extra punten op kwaliteit verdienen om zijn totale

puntensaldo gelijk te houden. Door het hogere gewicht van het prijscriterium is de waarde per punt kwaliteit gedaald, waardoor het voor de inschrijvers minder interessant is om in extra kwaliteit te investeren. Het omgekeerde effect treedt op indien het gewicht van het prijscriterium verminderd wordt.

De aanbestedende overheid bepaalt dus de waarde van een punt kwaliteit door de keuze van het gewicht van het prijscriterium. Op deze wijze bepaalt ze ook de prikkel van inschrijvers om extra kwaliteit aan te bieden, dan wel een zo laag mogelijke prijs.

Merk op dat als gevolg van de proportionele formule de controle van de aanbestedende overheid op de waarde van kwaliteit niet volledig is. Immers, de waarde van een punt hangt niet alleen af van het gewicht van het prijscriterium, maar ook van de prijzen van de inschrijvers. Maar indien de aanbestedende overheid over een goede raming van de verwachte inschrijvingsprijzen beschikt, kan ze de waarde van een punt vrij nauwkeurig voorspellen.

De waarde van een punt kan daarentegen met zekerheid vastgepind worden bij gebruik van een **lineaire formule** voor de omzetting van de prijs van euro naar punten. De lineaire formule is:

$$S = S_{\max} - \left( \frac{P - P_{\min}}{V} \right)$$

waarin:  $V$  = waarde van een punt (in euro).

### Voorbeeld van lineaire formule

Veronderstel bijvoorbeeld dat  $S_{\max} = 50$  en  $V = 0,4$  miljoen euro. De tabel van de punten op prijs ziet er dan als volgt uit.

<u>Inschrijvingsprijs</u>	<u>Punten</u>	<u>Verskil met vorige inschrijver</u>
10 miljoen euro	50,0	
11 miljoen euro	47,5	-2,5
12 miljoen euro	45,0	-2,5
13 miljoen euro	42,5	-2,5
14 miljoen euro	40,0	-2,5
15 miljoen euro	37,5	-2,5

Net zoals met de proportionele formule behaalt de goedkoopste inschrijver het maximaal aantal van de punten (50 in dit geval). De duurdere inschrijvers verliezen 1 punt voor elke 400.000 euro dat ze duurder zijn dan de goedkoopste inschrijver. Een inschrijver met een prijs van 11 miljoen euro verliest dus 2,5 punten ten opzichte van de goedkoopste inschrijver, en moet 2,5 extra punten op kwaliteit verdienen om zijn totale puntensaldo gelijk te houden.

De afruil tussen prijs en kwaliteit is bij het gebruik van de lineaire formule constant. Indien de inschrijver zijn prijs nogmaals met 1 miljoen euro verhoogt, moet hij telkens 2,5 punten extra op kwaliteit behalen om de prijsverhoging te compenseren.

Het gebruik van de lineaire formule verplicht de aanbestedende overheid tot de bepaling van een waarde voor  $V$ . *Dat is een best lastige oefening, waarop we later dieper ingaan. Maar ook bij het gebruik van de proportionele formule bepaalt de aanbestedende overheid de waarde van een punt, zij het met enige onzekerheid (omdat de waarde van een punt mede van de prijzen van de inschrijvers afhangt) en misschien zonder zich van bewust te zijn.* Voor een correcte keuze van het gewicht van het prijs criterium is het echter essentieel dat de aanbestedende overheid de daaruit voortvloeiende geldwaarde van een punt kent, zodat ze kan nagaan of dit overeenstemt met de geldwaarde die zij voor een punt extra kwaliteit wenst te betalen. Anders zijn de wensen van de aanbestedende overheid met betrekking tot de afruil tussen prijs en kwaliteit niet afgestemd op de prikkels van de inschrijver om in extra kwaliteit te investeren. Daarom is het aangewezen dat, bij gebruik van de proportionele formule, de aanbestedende overheid de waarde van een punt raamt met behulp van simulaties zoals in de voorbeeldtabellen hierboven.

Merk op dat in de lineaire formule de waarde van  $S_{max}$  eigenlijk niet relevant is. De rangschikking tussen de kandidaten wordt immers door het puntenverschil bepaald, en dat is steeds gelijk aan  $1/V$  per euro prijsverschil. De waarde van  $S_{max}$  is mogelijk wel relevant indien de prijsverschillen zeer groot zijn, en indien in de gunningsleidraad bepaald is dat de score op het prijs criterium niet negatief mag worden. In het bovenstaande voorbeeld heeft een inschrijver met een prijs van 30 miljoen euro nul punten. Indien geen negatieve punten toegelaten zijn, dan worden er voor hogere prijzen dan 30 miljoen euro geen punten meer afgetrokken. Hoe lager de waarde van  $S_{max}$ , hoe sneller de score van nul punten bereikt wordt. De kans dat dit voorkomt is zeer klein, en de inschrijvers die zich in deze situatie bevinden maken wellicht geen kans om de opdracht te winnen. Niettemin is het wenselijk om, bij gebruik van de lineaire formule, negatieve scores niet op voorhand uit te sluiten.

Ook vaak gehanteerd is de volgende **variant van de lineaire formule**:

$$S = S_{max} * \left(1 - \frac{P - P_{min}}{P_{min}}\right) = S_{max} * \left(2 - \frac{P}{P_{min}}\right)$$

Met deze formule behaalt de goedkoopste inschrijver het maximum van de punten op het prijs criterium ( $S_{max}$ ). Duurdere inschrijvers verliezen punten in dezelfde verhouding als hun prijs hoger is. Een inschrijver met een prijs die 10% boven de goedkoopste inschrijver ligt, behaalt dus 10% minder punten dan  $S_{max}$ . Een inschrijver waarvan de prijs 100% hoger dan goedkoopste inschrijver is, valt op nul punten terug. Nog duurdere inschrijvers krijgen een negatieve score (tenzij het bestek bepaalt dat scores niet negatief kunnen worden, in welk geval alle duurdere inschrijvers nul punten hebben).

De bovenstaande lineaire formule is gelijk aan de eerder gepresenteerde lineaire formule met een constante waarde per punt, waarbij  $V = P_{min} / S_{max}$ . De aanbestedende overheid heeft een impact op de waarde van  $V$  via de keuze van de parameter  $S_{max}$ , maar ze legt de waarde van  $V$  niet volledig vast, want deze wordt ook door de prijs van de goedkoopste inschrijver bepaald.

#### **Alternatieve werkwijze**

In plaats van euro's te vertalen in punten, kan men ook punten vertalen in euro's. Die aanpak is volledig gelijkwaardig met het gebruik van de lineaire formule. In plaats van de prijzen te delen door de waarde van  $V$ , worden de punten op de niet-prijs criteria vermenigvuldigd met de waarde van  $V$ .

#### **Bepalen van de waarde van kwaliteit**

Het gewicht van het prijs criterium  $S_{max}$  (in de proportionele formule) of de parameter  $V$  (in de lineaire formule) bepaalt de waarde van een punt. Daarmee is slechts de helft van het probleem opgelost. We moeten ook nagaan of de punten die uit de methode voor de evaluatie van de kwaliteitscriteria voortvloeien wel overeenstemmen met de geldwaarde van een punt. De volgende twee voorbeelden illustreren de analyse van de waarde van kwaliteit en de bepaling van het correcte gewicht voor het prijs criterium.

### Voorbeeld 1: bepaling van waarde van kwaliteit

Het criterium 'Plan van Aanpak' staat op 5 punten. De beoordelingsmethode houdt in dat een volstrekt ontoereikend plan 0 punten krijgt, een plan dat juist voldoende vertrouwen biedt 2,5 punten krijgt, en een vrijwel perfect plan 5 punten.

De score op prijscriterium  $S_p$  wordt berekend met de volgende formule (proportionele formule met een gewicht van 50):

$$S_p = 50 * \frac{P_{min}}{P}$$

De waarde van de opdracht (meer bepaald de actuele waarde van de investerings- en onderhoudsvergoedingen gedurende de looptijd van de DBFM-overeenkomst) is geraamd op 5 miljoen euro. Met deze uitgangspunten bedraagt waarde van een punt ongeveer 100 000 euro. Dit kan gemakkelijk nagegaan worden door in de bovenstaande formule  $P_{min} = 5$  en  $P = 5,1$  in te vullen. De resulterende score is dan 49,02. Een prijsverschil van 100 000 euro is dus equivalent met 1 punt.

Gegeven deze waarde van een punt, is het verschil tussen een nipt voldoende plan van aanpak (2,5 punten), en een vrijwel perfect plan van aanpak (5 punten) gelijkwaardig aan 250 000 euro. De aanbestedende overheid moeten zich dan de vraag stellen of ze bereid is om 250 000 euro extra te betalen voor een perfect plan van aanpak (in vergelijking een nipt voldoende plan) en de extra zekerheid die dit biedt dat het project naar behoren afgerond zal worden (d.w.z. binnen de termijn en volgens de kwaliteitsstandaarden die in de DBFM-overeenkomst vastgelegd zijn).

Indien dit niet het geval is, moet de aanbestedende overheid de beoordelingsschaal of het gewicht van het betrokken criterium aanpassen. Veronderstel bijvoorbeeld dat de aanbestedende overheid bereid is om dubbel zoveel (500 000 euro) voor een perfect plan van aanpak te betalen. Dat kan bereikt worden door het gewicht van het criterium te verdubbelen tot 10 punten. Of, als een alternatief, door de beoordelingsschaal aan te passen zodat een nipt voldoende plan 0 punten krijgt (inschrijvers met een minder dan voldoende plan van aanpak worden toch uitgesloten, zodat het niet noodzakelijk is om hen punten toe te kennen) en een perfect plan 5 punten.

### Voorbeeld 2: bepaling van waarde van kwaliteit

De waarde van de opdracht is geraamd op 50 miljoen euro. De aanbestedende overheid is echter bereid om 10% extra (5 miljoen euro) te betalen voor een gebouw met een uitmuntende architecturale kwaliteit.

Het criterium architecturale kwaliteit staat op 10 punten. Een inschrijver met een ontwerp van uitmuntende architecturale kwaliteit krijgt een score van 10 punten. Een ontwerp dat nipt voldoende is, wordt beloond met 5 punten. Ontwerpen die niet aan de minimale eisen voldoen, krijgen een score van minder dan 5 punten en worden van verdere beoordeling uitgesloten.

De score op prijs criterium  $S_P$  wordt berekend met de volgende formule (lineaire formule met een waarde van  $V$  van 500 000 euro):

$$S_P = 50 - \left( \frac{P - P_{min}}{500\,000} \right)$$

Een ontwerp van uitmuntende architecturale kwaliteit krijgt 5 extra punten ten opzichte van een ontwerp dat nipt volstaat. Deze 5 punten zijn evenwaardig met  $5 \times 500\,000 = 2,5$  miljoen euro. Een inschrijver met een perfecte architecturale kwaliteit mag dus tot 2,5 miljoen euro duurder zijn dan een inschrijver met een nipt voldoende architecturale kwaliteit en zal de opdracht dan winnen. Maar de aanbestedende overheid heeft 5 miljoen euro over voor uitmuntende architecturale kwaliteit. De waarde van  $V$  is dus te laag. De inschrijvers investeren minder in architecturale kwaliteit dan de overheid voor extra architecturale kwaliteit over heeft. Om de bereidheid van de inschrijvers om extra architecturale kwaliteit te voorzien met de wensen van de aanbestedende overheid aligneren, moet de waarde van  $V$  tot 1 miljoen euro verdubbeld worden.

Op de wijze zoals beschreven in de voorbeelden moet de aanbestedende overheid voor elk gunningscriterium en sub-gunningscriterium verifiëren dat de betalingsbereidheid voor extra kwaliteit ongeveer overeenstemt met de geldwaarde van het puntenverschil in de beoordeling. Dat is een lastige oefening, maar noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de inschrijvers een correct inzicht van de wensen en prioriteiten van de aanbestedende overheid hebben, zodat ze offertes met de best mogelijke prijs-kwaliteitsverhouding kunnen aanbieden.

### Voorbeeld 3: gewicht criterium ≠ belang criterium

Het werkelijke belang van een criterium in de rangschikking van offertes hangt niet alleen van het gewicht af. Ook de variantie van de scores kan doorslaggevend zijn.

Beschouw een voorbeeld van een afwegingskader waarbij prijs en kwaliteit beide een gewicht van 50% hebben en waarbij de score van het prijscriterium met de proportionele formule berekend wordt.

$$S_p = 50 * \frac{P_{min}}{P}$$

De kwaliteit wordt beoordeeld op een schaal van 0 tot 50 punten, waarbij een offerte die juist aan de minimale eisen voldoet een score van 0 punten behaalt, een goede offerte 25 punten en een uitmuntende offerte 50 punten. Met deze beoordelingsmethode wint inschrijver C. De hogere prijs wordt meer dan gecompenseerd door de hogere kwaliteit.

	Prijs	Punten prijs	Punten kwaliteit	Totaal
Inschrijver A	1.000.000	50,00	25,00	75,00
Inschrijver B	1.200.000	41,67	37,50	79,17
Inschrijver C	1.400.000	35,71	50,00	85,71

Veronderstel echter dat de beoordelingsmethode zodanig is dat een offerte die juist aan de minimale eisen voldoet 25 op 50 punten behaalt, een goede offerte 37,5 punten en een uitmuntende offerte 50 punten. Deze beoordelingsmethode verkleint de variantie van de scores. Daardoor wint nu inschrijver A. De hogere kwaliteit van inschrijver C volstaat niet meer om het prijsverschil goed te maken, ook al is het gewicht van kwaliteit nog steeds 50%.

	Prijs	Punten prijs	Punten kwaliteit	Totaal
Inschrijver A	1.000.000	50,00	37,50	87,50
Inschrijver B	1.200.000	41,67	43,75	85,42
Inschrijver C	1.400.000	35,71	50,00	85,71

