

BUDGETGEDREVEN INKOOOP

MEI 2017

BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET

Het gunnen van een opdracht op basis van vooral prijs kan in de praktijk ten koste gaan van kwaliteit. Het gunnen van een opdracht op basis van alleen kwaliteitscriteria, met een vaste prijs als uitgangspunt, beloont inschrijvers die kwaliteit voor het beschikbare budget leveren. Zo kan voorkomen worden dat een kwalitatief mindere offerte alsnog de aanbesteding wint.

De factsheet budgetgedreven inkoop helpt aanbestedende diensten bij het gunnen van opdrachten basis van alleen kwaliteitscriteria en een vaste prijs. Dit idee is niet nieuw. Bij aanbestedingsmethodieken als bestuurlijk aanbesteden, de Zeeuwse methode en bij concessieopdrachten wordt deze aanpak vaak toegepast. Soms leidt een te laag vastgesteld budget in combinatie met hoge kwaliteitseisen tot geen of irreële inschrijvingen. Om deze situatie te voorkomen heeft de Vakgroep Inkoopmanagement deze factsheet opgesteld.

U vindt in deze factsheet een stappenplan, een opsomming van de voordelen en enkele aandachtspunten. Deze factsheet beschrijft niet alleen een aanpak voor budgetgedreven inkopen, maar biedt ook handvatten voor beter budgetteren door het opstellen van betere ramingen.

● BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

COLOFON



Uitgangspunten budgetgedreven inkoop

Aangeboden kwaliteit (Gunnen op prijs)



Gevraagde kwaliteit (Budgetgedreven inkopen)



Het uitgangspunt van budgetgedreven inkoop is dat leveranciers de maximale kwaliteit zullen leveren voor het beschikbare budget dus zo veel mogelijk wensen willen vervullen naast de eisen. Dit wijkt af van een gunning op laagste prijs. Bij aanbestedingen op laagste prijs zitten de inschrijvers veelal dicht rondom de minimale vereiste kwaliteit.

Stappenplan Budgetgedreven Inkoop

Het gunnen van een opdracht op basis van alleen kwaliteitscriteria en een vaste prijs kent vier stappen:

1. Bepalen inkoopbehoefte
2. Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
3. Specificeren aanbesteding
4. Aanbesteden

Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte

In de voorbereidingsfase van een inkooptraject wordt de inkoopbehoefte bepaald. In deze fase valt de inkoopbehoefte nog het meest te beïnvloeden ten gunste van het eindresultaat. Budget, reikwijdte, kwaliteit en planning hangen nauw met elkaar samen en zijn dan nog het meest te beïnvloeden en bij te sturen ten gunste van een beter eindresultaat. In deze fase kunt u een marktconsultatie organiseren met potentiële inschrijvers, kostendeskundigen, budgethouder en de feitelijke gebruikers (bijvoorbeeld inwoners, lokaal bedrijfsleven en NGO's) om de inkoopbehoefte aan te scherpen. In de voorbereidingsfase stelt u ook vast op basis waarvan en hoe u de aangeboden meerwaarde van inschrijvers beloont. Of te wel, welke wensen neemt u op in uw aanbesteding.

BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

COLOFON



Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte

Voordat gestart wordt met de aanbesteding vindt er een iteratief proces van kritische toetsing plaats. Het doel van deze stap is het bepalen van de maximaal haalbare kwaliteit binnen het beschikbare budget. Op basis van de vastgestelde inkoopbehoefte maakt u een budgetraming. Zo kunt u bepalen of de inkoopopdracht binnen uw budget past. Past de opdracht niet binnen budget kunt u uw budget verhogen of de opdracht verkleinen door eisen te verwijderen. Deze verwijderde eisen kunt u trouwens altijd meenemen als extra wensen. Zo krijgen alle oorspronkelijke eisen en wensen een plek binnen de aanbesteding. Mocht het budget voor de minimale kwaliteit ruim voldoende blijken, kan besloten worden het beschikbare budget te beperken, wensen als eis mee te nemen of extra eisen en/of wensen op te nemen in de aanbesteding. Na elke aanpassing van de inkoopbehoefte, eisen en wensen, toetst u opnieuw of het beschikbare budget aansluit door een nieuwe raming op te stellen. Bij het aanpassen van de opdracht kunt u alle deelnemers uit de eerste fase wederom betrekken. Hiervoor kunt u opnieuw een marktconsultatie organiseren. Aanbevolen wordt de resultaten van dit iteratieve proces te laten accorderen door de verantwoordelijke bestuurder.

Stap 3: Specificeren aanbesteding

De minimale inkoopbehoefte wordt vervolgens bij voorkeur met functioneel beschreven eisen vastgelegd in de specificaties. De wensen worden opgenomen als subgunningscriteria. Subgunningscriteria kunnen in het verlengde liggen van de eisen of vrijstaand geformuleerd zijn. Uiteraard worden de subgunningscriteria ook bij voorkeur functioneel gespecificeerd.

Stap 4: Aanbesteden

In de aanbestedingsfase start u op basis van het vastgesteld budget, de haalbare minimale inkoopbehoefte en de gedefinieerde set van subgunningscriteria een aanbesteding op. Doordat eisen en wensen functioneel zijn gespecificeerd, krijgen inschrijvers alle ruimte om een breed spectrum aan oplossingen aan te bieden. Inschrijvers kunnen besluiten kwalitatief de best mogelijke oplossing aan te bieden op basis van de eisen en wensen voor het beschikbare budget. Alle betrokken vanuit de voorbereidingsfase, met uitzondering van de inschrijvers, kunnen deelnemen in de beoordeling van de inschrijvingen, mits ze voldoende kennis van zaken hebben en dat dit niet leidt tot belangenverstremgeling. De inschrijver die de meeste kwaliteit biedt, wint de aanbesteding. Werk aan een goede onderbouwing van uw beoordeling. Door het ontbreken van prijs, bepaalt de beoordeling van de kwaliteitscriteria wie de winnaar van de aanbesteding is. Hierin kan enige mate van subjectiviteit zitten, wat tot discussie kan leiden. Nadat de winnaar is bepaald, nodigt u de verliezende inschrijvers uit voor een terugkoppeling op hun inschrijving.

BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

COLOFON



Voorbeeld

Stel uw organisatie heeft 10 dienstauto's nodig. Hiervoor organiseert u een aanbesteding.

Stap 1: Bepaal inkoopbehoefte

U stelt samen met de belangrijkste stakeholders de eisen en wensen aan de dienstauto's vast.

Zo komt u voor elke dienstauto aan:

- motorvermogen: minimaal 150pk
- zitplaatsen: 4 ruime zitplaatsen met lederen bekleding en stoelverwarming
- uitstraling: luxueus
- uitstoot: maximaal 150 gram CO₂ per kilometer
- onderhoudskosten: maximaal 1.500 euro per jaar
- inkoopprijs: maximaal 45.000 euro

Stap 2: Toets budget en bijsturen inkoopbehoefte

Op basis van bekende vergelijkingssites bepaalt u of er auto's te koop zijn die aan deze specificaties voldoen. Zo komt u erachter dat uw budget niet toereikend is. Auto's met deze specificaties kosten naar verwachting 55.000 euro en hebben circa 2.500 euro aan onderhoudskosten. Minder auto's aanschaffen is voor uw organisatie is geen optie, dus besluit u de lederen bekleding en stoelverwarming niet als eis maar als wens op te nemen, de maximale inkoopprijs op te hogen naar 50.000 euro en 2.500 euro aan onderhoud te begroten.

Stap 3: Specificeren aanbesteding

U stelt de aanbestedingsstukken op met bovenstaande eisen en wensen. Er is een gunningsvoordeel te behalen als de inschrijver een voertuig aanbiedt met meer motorvermogen (1 punt per 10 pk, met maximaal 30 punten), lederen bekleding (20 punten) en stoelverwarming (10 punten), uitstraling (schaal 6 tot 10, elk cijfer boven de 6 is 10 punten waard) en een lagere uitstoot (1 punt per gram CO₂ per kilometer).

Stap 4: Aanbesteden

U ontvangt 4 aanbiedingen. U bepaalt de winnaar op basis van de gunningscriteria. In onderstaande tabel zijn de verschillende inschrijvers naast elkaar gezet en er zijn punten toebedeeld.

● **BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE Kwaliteit voor het beschikbare budget**

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

COLOFON

	Inschrijver 1		Inschrijver 2		Inschrijver 3		Inschrijver 4	
Motorvermogen	160	10	150	0	180	30	200	30
Lederen bekleding	Ja	20	Ja	20	Nee	0	Nee	0
Stoelverwarming	Ja	10	Nee	0	Ja	10	Nee	0
Uitstraling	7	10	10	40	6	0	7	10
Uitstoot	120	30	150	0	130	20	150	0
Totaal	80 punten		60 punten		60 punten		40 punten	

U gunt de opdracht aan inschrijver 1. De verliezende inschrijvers nodigt u uit voor een gesprek.

Voordelen budgetgedreven inkoop

De voordelen van budgetgedreven inkoop worden toegelicht door ze op de vier belangrijkste betrokkenen van een publiek inkoopproces toe te passen: bestuurders, budgethouders, potentiële inschrijvers en relevante stakeholders.

Bestuurders

- Bestuurlijk vastgestelde budgetten worden in zijn geheel aan de vastgestelde inkoopbehoefte uitgegeven. Daar tegenover staat dat financiële meevallers niet meer voorkomen.
- Aangezien er geen financieel aanbestedingsvoordeel meer bestaat, kunnen eventuele budgetvoordelen niet worden besteed zonder bestuurlijke betrokkenheid aan andere inkooptrajecten.
- Een budgetvoordeel wordt vroegtijdig geïdentificeerd voordat de aanbesteding opgestart wordt.

Budgethouders:

- Gunning van de opdracht is relatief gemakkelijk omdat prijs en kwaliteitselementen niet met elkaar gecombineerd worden. De kwalitatieve beoordeling kan echter ingewikkelder worden.
- Prijs is nooit meer ongewenst doorslaggevend bij de gunning, de aanbidding is marktconform, waarbij competitie plaats vindt op kwaliteit in plaats van prijs, en een opdracht wordt altijd gegund aan een inschrijver die de hoogste kwaliteit biedt.

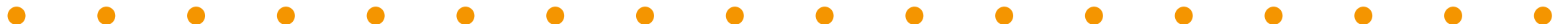
Potentiële inschrijvers:

- Er vindt geen race-to-the-bottom op prijs plaats, maar een race-to-the-top op kwaliteit. Inschrijvers krijgen maximaal de ruimte om zich te onderscheiden op kwaliteit. Hiervoor moet wel de ruimte geboden worden in de vastgestelde subgunningscriteria.

BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

COLOFON



Stakeholders:

- Stakeholders kunnen gemakkelijker deelnemen in beoordelingscommissies. Het beoordelingsproces en het resultaat daarvan is eenvoudiger omdat prijs geen onderdeel uitmaakt van de gunning; het oordeel van de beoordelingscommissie is altijd beslissend. Waak dat de mate van subjectiviteit beperkt blijft.
- Stakeholders krijgen de meeste waar voor het beschikbare budget.

Aandachtspunten**Minder kansen voor kostenleiders**

Kostenleiders, ondernemers die oplossingen aanbieden zonder franje, hebben minder kans een aanbesteding te winnen. Deze ondernemers zijn sterk in het leveren van betrouwbare gestandaardiseerde oplossingen en kunnen dit doen tegen concurrerende prijzen. In sommige gevallen kan een standaard oplossing voor een aanbestedende dienst voldoende zijn. Een toevallig budgetvoordeel is dan wenselijk. Kostenleiders krijgen meer kans als er alleen de standaard oplossing wordt gevraagd zonder bijkomende wensen.

Niet realiseren alle wensen

Budgetgedreven inkopen verlangt van aanbestedende diensten dat de minimale inkoopbehoefte worden vastgesteld, de kosten betrouwbaar worden geraamd en aanvullende wensen worden benoemd. Echter niet elke wens zal gerealiseerd worden. Het summier definiëren van de inkoopbehoefte kan binnen het publieke debat tot veel discussie leiden. Vaak blijken wensen achteraf toch eisen. Zeker als de budgethouder of bestuurder door stakeholders wordt geconfronteerd met een mindere oplossing dan verwacht. Als er wensen in een aanbesteding worden opgenomen, verwachten de betrokken vaak dat zeker een deel van die wensen gerealiseerd zal worden.

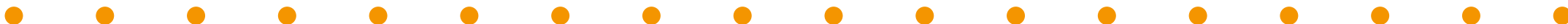
Geen betrouwbare raming

Over het algemeen komen bij aanbestedende diensten budgetten routinematig tot stand. Soms worden budgetten relatief hoog vastgesteld om extra ruimte te creëren. Afwijkingen tussen de marktprijs en het budget worden ondervangen door het aanbestedingsproces. Bij een te hoog vastgesteld budget bieden inschrijvers een lagere prijs dan het budget, bij een te laag vastgesteld budget valt de prijs hoger uit. De aanbestedende dienst past het budget zo achteraf op de marktprijs aan.

Bij budgetgedreven inkopen ontbreekt dit mechanisme. Daarom verdient het vaststellen van het budget extra aandacht. Immers bij budgetgedreven inkoop is het beschikbare budget voor de opdracht gelijk aan de marktprijs. Om te voorkomen dat de opdracht niet te realiseren valt binnen het beschikbare budget of dat de aangeboden oplossingen onnodig luxueus is, is een zo reëel mogelijk raming van groot belang. Het opvragen van prijzen via een marktconsultatie is onvoldoende. Prijzen kunnen in de praktijk hoger en lager uitpakken.

● **BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET**

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

COLOFON

Het maken van een goede budgetraming start met product- en marktkennis. Inzicht is noodzakelijk in de verdienmodellen, de kostenstructuur, de omvang en het eigenaarschap van de risico's en de wijze waarop de markt invulling geeft aan (functionele) eisen. Bij het opstellen van de budgetraming wordt in de regel eerst een 'work-break-down structure' van de opdracht gemaakt en de risico's benoemd. De 'work-break-down structure' is een hiërarchische structuur van alle uit te voeren werkzaamheden, te realiseren objecten of te leveren producten. Op het laagste niveau in de 'work-break-down structure' wordt een inschatting gemaakt van de te verwachten hoeveelheid werkzaamheden en producten en de marktprijs geschat. Deze marktprijzen kunt u verkrijgen op basis van kentallen, door eerdere gegunde opdrachten van uzelf en collega aanbestedende diensten te analyseren, experts te raadplegen of marktonderzoek uit te voeren. Inschattingen van de verwachte hoeveelheden kunt u verkrijgen van inhoudelijk experts.

Echter, het is niet altijd mogelijk een betrouwbare raming op te stellen. Er kunnen bijvoorbeeld snelle technologische ontwikkelingen zijn, kostenstructuren kunnen beperkt transparant zijn en er kan sprake zijn van grote fluctuaties in marktprijzen. In deze markten is het maken van een goede raming vrijwel onmogelijk en wordt de toepassing van budgetgedreven inkoop afgeraden.

Conclusie

Het gunnen van opdrachten op basis van alleen kwaliteit komt in de praktijk voor, maar een handreiking voor de toepassing van deze inkoopmethodiek ontbrak. Met de factsheet budgetgedreven inkoop biedt de PIANOo vakgroep Inkoopmanagement een gestructureerde aanpak om invulling te geven aan deze methodiek. Bent u in staat goed uw inkoopbehoefte te beschrijven en kunt u een betrouwbare raming opstellen, dan biedt deze aanpak zeker voordelen. Bij concessieopdrachten voor het openbaar vervoer en opdrachten in het sociaal domein is deze methodiek al veelvuldig toegepast. Bij complexe opdrachten in een snel veranderende omgeving als ICT-opdrachten lijkt deze aanpak minder geschikt. We worden graag van het tegendeel overtuigd.

BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

COLOFON



COLOFON

Dit is een uitgave van de PIANOo vakgroep inkoopmanagement. De PIANOo vakgroep inkoopmanagement diept inkooponderwerpen uit; van marktverkenning tot contractmanagement. De vakgroep verenigt praktijkkennis met wetenschappelijke inzichten. Het resultaat wordt samengevat in toegankelijke handreikingen.

Eindredactie

Vakgroep Inkoopmanagement: Prof. dr. Jan Telgen (vz), Leentje Volker, Fredo Schotanus, Annemiek Jacobs, Maurits Haitsma, Henk Jan van Meer, Martien Vromans, Marcel Stuijts, Henk Jan van Mossel, Mieke Hoezen, Pieter van Dorth, Gertjan Schut, Harold Thijssen, Johan Remijnse.

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden: Floris den Boer

Teksten

Sander Vanekeer iov PIANOo

PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden
tel. 070-379 82 99

info@pianoo.nl

www.pianoo.nl

April 2017

BUDGETGEDREVEN INKOOP: MAXIMALE KWALITEIT VOOR HET BESCHIKBARE BUDGET

- Stappenplan Budgetgedreven Inkoop
- Stap 1: Bepalen inkoopbehoefte
- Stap 2: Toetsen budget en bijsturen inkoopbehoefte
- Stap 3: Specificeren aanbesteding
- Stap 4: Aanbesteden
- Voorbeeld
- Voordelen budgetgedreven inkoop
- Aandachtspunten
- Conclusie

● COLOFON

