

De beste prijs-kwaliteit verhouding?

Prof. dr. Jan Telgen, Universiteit Twente

Inkopers hebben nogal eens de neiging zich een Calimero rol aan te meten: “zij zijn groot en ik ben klein”. Dat gebeurt dan meestal in de vorm van een klaagzang over de geringe erkenning voor het inkoopvak en de rol die inkoop zou kunnen spelen voor de organisatie. Ik heb daar in diverse eerdere publicaties al tegen geageerd. Laten we eerst zelf maar eens zorgen dat we beter en professioneler worden en dat we wat bij te dragen hebben. En daarvoor is continue ontwikkeling nodig.

Continue ontwikkeling is ook het thema van CPD en daarom vind ik het gepast om dat ook centraal te stellen in deze bijdrage aan de CPD jubileum uitgave. Ik ga dieper in op een veel gebruikt, maar helaas in alle finesses weinig begrepen begrip: de prijs-kwaliteit verhouding.

Het onderwerp

Waar komt het begrip prijs-kwaliteit verhouding aan de orde? Dat gebeurt in het tactisch inkoopproces, in de fase van het kiezen van de beste aanbidding uit een serie offertes. De een zal beter zijn op prijs en de ander op kwaliteit en hoe kiezen we dan de overall beste aanbidding?

Dat speelt net zo goed in de private als in de publieke sector. In de publieke sector wordt deze fase de gunningsfase genoemd. Indien het om aanbestedingen boven de toepasselijke drempelwaarden gaat gelden een (beperkt) aantal regels: de gunningscriteria moeten bekend gemaakt worden en de gewichten van ieder van die criteria zo mogelijk ook.

Waarom aandacht geven?

Er zijn vele referenties aan de term “beste prijs-kwaliteit verhouding”; de term wordt vaak gebruikt, waarbij verondersteld wordt dat iedereen wel weet wat er mee bedoeld wordt. Inkoophandboeken van grote bedrijven, maar ook van grote internationale organisaties als Wereldbank en Verenigde Naties refereren er aan. En zelfs de inleiding en de eigenlijke tekst van de Europese richtlijn en de nationale Aanbestedingswet gebruiken de term.

Maar bij nadere beschouwing blijken er tenminste twee toepassingen van de term te zijn. De eerste is dat de inkopende partij op zoek moet naar de aanbidding met de “beste prijs-kwaliteit verhouding”. Kennelijk heeft iedere offerte een andere prijs-kwaliteit verhouding en moeten we die offerte kiezen met de beste prijs-kwaliteit verhouding.

De tweede toepassing van de term prijs-kwaliteit verhouding is bij de vaststelling van de gewichten van de verschillende criteria. Dan hebben we het over een prijs-kwaliteit verhouding van bijvoorbeeld 40-60. En in deze toepassing is de prijs-kwaliteit verhouding opeens een vast iets en hoeven we niet de beste zoeken. Op zich is dat best verwarrend dat we over een vaste prijs-kwaliteit verhouding kunnen praten en vervolgens op zoek gaan naar de offerte met de beste prijs-kwaliteit verhouding.

Dus prijs-kwaliteit verhouding is iets anders als we het hebben over offertes of over gewichten. Nuttig om in de gaten te houden om misverstanden te voorkomen.

Hier ga ik het verder hebben over de beste prijs-kwaliteit verhouding van offertes. Ik concentreer me daarbij op het onderwerp prijs-kwaliteit verhouding in de publieke sector. Maar ook voor de private sector zitten hier belangrijke lessen in.

Prijs-kwaliteit verhouding in richtlijn en wet

In de formele sfeer wordt de beste prijs-kwaliteit verhouding expliciet genoemd als na te streven doel. Daarmee heeft het begrip prijs-kwaliteit verhouding ook een juridische basis of achtergrond.

De toelichting bij de Europese richtlijn van 2014 zegt in overweging 90:

Uitdrukkelijk moet worden bepaald dat bij het vaststellen van de economisch meest voordelige inschrijving de beste prijs-kwaliteit verhouding bepalend is

De Richtlijn zelf is iets minder stellig (artikel 67, lid 2):

De economisch meest voordelige inschrijving uit het oogpunt van de aanbestedende dienst wordt vastgesteld op basis van de prijs of de kosten,, waarbij onder meer de beste prijs-kwaliteit verhouding in aanmerking kan worden genomen

In de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet 2012 staat als allereerste zin:

Het wetsvoorstel beoogt een duidelijk en eenvormig kader te bieden voor aanbesteden. Het is erop gericht dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoopt tegen de beste prijs-kwaliteit verhouding.

En even verder:

Het is in het belang van de belastingbetaler en de ondernemer dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoopt tegen de beste prijs-kwaliteit verhouding

En:

De focus komt te liggen op de optimale prijs-kwaliteit verhouding

In al deze gevallen wordt expliciet gesproken over een prijs-kwaliteit verhouding, waarbij ik aandacht vraag voor het woord "verhouding". Die taalkundige term is rekenkundig een quotiënt: prijs gedeeld door kwaliteit. Bij prijs gedeeld door kwaliteit krijg je eigenlijk de hoeveelheid Euro's die je moet betalen voor een punt aan kwaliteit. Het zoeken van de beste prijs-kwaliteit verhouding komt dan neer op het zoeken van die inschrijving waarbij je de minste Euro's betaalt voor een punt aan kwaliteit. Ofwel het zoeken naar de meeste waar voor je geld; iets dat ook intuïtief volstrekt logisch overkomt. En dat is kennelijk ook letterlijk zo bedoeld.

De Engelse tekst is wat dit punt betreft nog duidelijker: daar wordt gesproken over een "price-quality ratio". Het woord "ratio" wijst ook heel nadrukkelijk op een quotiënt.

Prijs-kwaliteit verhouding in de praktijk

In de praktijk van het bepalen van de beste prijs-kwaliteit verhouding wordt (in Nederland) vrijwel altijd gewerkt met een methode die formeel bekend staat als de gewogen factor score methode (Weighted Factor Score - WFS). Daarbij worden de offertes op ieder criterium gescoord op een vaste schaal (bijvoorbeeld 0-10) en vervolgens worden de scores per criterium vermenigvuldigd (=gewogen) met de gewichten per criterium en dan opgeteld. De inschrijver met de hoogste totaal score wint dan.

Er zijn allerlei varianten op deze methode (zoals Gunnen op Waarde), maar technisch komen ze allemaal op hetzelfde neer.

Deze methode (WFS) is in Nederland dermate standaard dat vaak niet eens onderkend wordt dat er ook andere methoden zijn. Die zijn er wel degelijk (enkele honderden zelfs), maar dat is niet de focus van dit artikel.

In de praktijk wordt dus vrijwel altijd gewerkt met WFS en dat komt uiteindelijk neer op het optellen van (gewogen) scores voor prijs en (gewogen) scores voor kwaliteit.

Anders in formele tekst en praktijk

Als we theorie (de wettelijke regelingen) en de praktijk dus naast elkaar leggen zien we dat het een werkt met door elkaar delen van prijs en kwaliteit en de ander met het optellen van punten voor prijs en kwaliteit. Maakt dat verschil? Ja, wel degelijk.

Laten we beginnen met een formele uitleg, daarna volgt een voorbeeld.

Analyse praktijk

Als we WFS gebruiken dan is de totaal score in formule uit te drukken als:

$$T_i = a * Q_i - b * P_i$$

Waarin T_i de totaal score van inschrijving i is, Q_i de kwaliteit en P_i de prijs; a en b zijn constanten, waarbij voor b een $-$ staat omdat een hogere prijs tot minder punten leidt. Als we nu een vaste totaal score V willen bereiken, kan dat met verschillende combinaties van Q_i en P_i . In formule:

$$K = a * Q - b * P$$

En dat kan herschreven worden als

$$P = [a * Q - K] / b = (-K/b) + (a/b) * Q$$

Ofwel:

$$P = C + f * Q$$

waarbij $C (= -K/b)$ een constante is en $f (=a/b)$ ook een constante die de verhouding tussen de gewichten van prijs en kwaliteit aangeeft.

We zien dus dat een lijn getekend kan worden ($P = C + f * Q$), die aangeeft waar verschillende combinaties van P en Q dezelfde totaal score K opleveren. Dat is een rechte lijn, die per eenheid Q met een factor f omhoog gaat.

Als we een andere totaal score K hebben, verandert die $f (=a/b)$ niet, maar de $C (= -K/b)$ wel. Die C geeft aan waar de lijn begint en dat verandert dus met de K . In het plaatje staan een aantal lijnen aangegeven voor verschillende K waarden. Alle punten op de lijn hebben dezelfde K , maar lijnen die lager liggen hebben een hogere K . De inkoper wil dus zo laag mogelijk rechts onder uitkomen: dat wil zeggen een hoge kwaliteit en een lage prijs.



Analyse prijs-kwaliteit verhouding

Nu de quotiënt formule van prijs-kwaliteit verhouding. Dan is de totaal score

$$T_i = P_i / Q_i$$

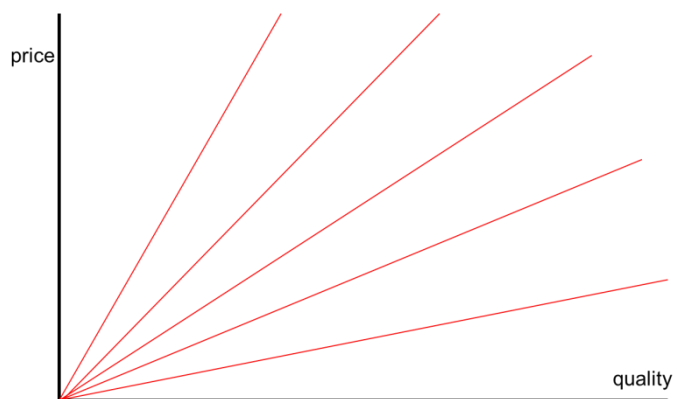
Ook hier kunnen we een vaste totaal score K bereiken met verschillende combinaties van P_i en Q_i . In formule:

$$K = P / Q$$

En dat kan herschreven worden als

$$P = Q * K$$

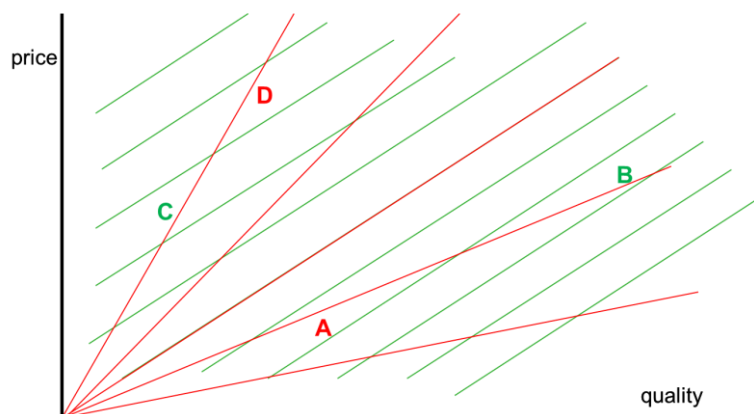
Ook dit is een rechte lijn, maar wel een die door de oorsprong gaat. Als we dat voor verschillende waarden van de totaal score K doen, blijft de lijn nog steeds door de oorsprong gaan, maar verandert de hellingshoek (K) waarmee de lijn omhoog gaat.



In het plaatje staan een aantal lijnen aangegeven voor verschillende K waarden. Alle punten op de lijn hebben dezelfde K, maar lijnen die lager liggen hebben een hogere K. Ook hier wil de inkoper zo laag mogelijk rechts onder uitkomen, bij een hoge kwaliteit en een lage prijs.

Vergelijking prijs-kwaliteit verhouding en praktijk

Maar de ideale inschrijving (hele hoge kwaliteit en hele lage prijs) wordt niet altijd gedaan en dus moeten we een inschrijving ergens "onderweg naar dat ideaal" kiezen als degene met de beste prijs-kwaliteit verhouding. En juist daar gaan de verschillen tussen theorie en praktijk zich openbaren. Dat zien we goed als de plaatjes over elkaar heen leggen.



Vergelijken we aanbiedingen A en B dan zien we het verschil. Bij de groene lijnen (WFS) wint aanbidding B, maar bij de rode lijnen (quotient) wint aanbidding B. Hetzelfde gebeurt met aanbiddingen C en D.

Met andere woorden: bij aanbestedingen kan het voorkomen dat aanbiddingen die in de praktijk winnen, volgens de wettekst niet zouden moeten winnen, omdat het niet de Economisch Meest Voordelige Inschrijving is.

Voorbeeld

In een aanbesteding tellen prijs en kwaliteit even zwaar. De binnen gekomen offertes zijn van ondernemingen A en B

offerte	prijs	kwaliteit
A	€ 1000	5
B	€ 1200	8

Kwaliteit is al in punten aangegeven; prijs moet in WFS nog beoordeeld worden op een schaal van 0-10. Dat gebeurt hier door voor iedere € 50 meer dan € 1000 een punt af te trekken.

In de praktijk wordt dan de beste aanbidding berekend via WFS

offerte	prijs	kwaliteit	prijs punten	totaal score
A	€ 1000	5	10	15
B	€ 1200	8	6	14

Dan wint dus offerte A.

Als we de prijs-kwaliteit verhouding letterlijk nemen wordt de berekening anders en wint offerte B:

offerte	prijs	kwaliteit	Prijs/kwaliteit
A	€ 1000	5	200
B	€ 1200	8	150

Discussie

Is het geconstateerde verschil tussen wettekst en praktijk erg? Veelal niet.

In de eerste plaats hoeft het geconstateerde verschil bij specifieke inschrijvingen niet altijd tot andere winnaars te leiden (het kan, maar gebeurt niet altijd). In de tweede plaats is vaak uit de tekst van de aanbesteding wel duidelijk welke methode gehanteerd wordt en omdat het dan voor alle aanbieders duidelijk en hetzelfde is, is er geen reden voor problemen.

Anders wordt het wanneer de tekst van de aanbesteding zowel de term "beste prijs-kwaliteit verhouding" wordt gebruikt, maar ook een optelling wordt gesuggereerd. Dat lijkt zelfs juridisch aanvechtbaar. Het moet ten allen tijde duidelijk zijn hoe de verschillende aanbiddingen zullen worden beoordeeld.