

Evaluatie PIANOo 2011

Een röntgenfoto van de taakvervulling van PIANOo

Evaluatie PIANOo 2011

Een röntgenfoto van de taakvervulling van PIANOo



drs. P.Th. van der Zeijden
dr. Y.M. Prince

Zoetermeer, 29 maart 2011

Dit onderzoek is gefinancierd door PIANOo.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit:

- Marleen Hermans (voorzitter, Rijksgebouwendienst)
- Babs Banning (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)
- Patrick Blom (namens de Unie van Waterschappen)
- Gijs Hesselink (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)
- Maarten Kaster (PIANOo)
- Mart Lucassen (Provincie Zuid Holland)
- Rob Schnepper (namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- Hillefien Strijland (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM. EIM aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM. EIM does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Aanleiding | 5 |
| 1.2 | Centrale vraag en focus | 5 |
| 1.3 | Gevolgde werkwijze | 7 |
| 1.4 | Opzet van de rapportage | 8 |
| 2 | Ontwikkeling van PIANOo | 9 |
| 2.1 | Het Instellingsbesluit: wat moest PIANOo doen? | 9 |
| 2.2 | Wat heeft PIANOo in de afgelopen drie jaar gedaan? | 10 |
| 2.3 | Wat is en doet PIANOo nu? | 13 |
| 2.4 | Imago van PIANOo | 17 |
| 2.5 | Prestatie-indicatoren | 19 |
| 3 | Gebruik en kwaliteit van de diensten van PIANOo | 21 |
| 3.1 | Bereik | 21 |
| 3.2 | Gebruik en beoordeling van de diensten | 23 |
| 3.3 | Ontwikkeling van PIANOo | 31 |
| 3.4 | Toekomstig belang van PIANOo | 33 |
| 3.5 | Effect van de diensten van PIANOo | 35 |
| 4 | De dienstverlening van PIANOo | 37 |
| 4.1 | Beoordeling van de dienstverlening | 37 |
| 4.2 | Efficiency van de dienstverlening | 37 |
| 4.3 | Overlap met andere organisaties | 38 |
| 5 | Beoordeling en conclusies | 41 |
| 5.1 | Inleiding | 41 |
| 5.2 | Doeltreffendheid | 41 |
| 5.3 | Doelmatigheid | 44 |
| 5.4 | Aangrijpingspunten voor de toekomst | 45 |
| 5.5 | Prestatie-indicatoren | 46 |
| 5.6 | Conclusies | 48 |
| | Bijlagen | |
| I | Lijst van geïnterviewde personen | 51 |
| II | Opzet en respons internetenquête | 53 |
| III | Overzicht van door PIANOo gebruikte prestatie-indicatoren | 55 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Om de professionalisering van de aanbestedingspraktijk van aanbestedende instanties en de naleving van de aanbestedingsregels te verbeteren, is in 2005 door het Ministerie van Economische Zaken het kennisnetwerk PIANOo ingesteld (Instellingsbesluit PIANOo 7 oktober 2005). PIANOo staat voor Professioneel & Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers; tegenwoordig is het kortweg 'PIANOo, Expertisecentrum aanbesteden'. PIANOo is begin 2008 geëvalueerd, waarna het Ministerie van Economische Zaken het voortbestaan van PIANOo met drie jaar heeft verlengd. Conform het Instellingsbesluit PIANOo dient PIANOo uiterlijk 1 mei 2011 een evaluatierapport ter vaststelling aan de Stuurgroep van PIANOo voor te leggen. In het evaluatierapport dient aandacht te worden besteed aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de taakvervulling van PIANOo. Ten behoeve van deze evaluatie heeft EIM een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van PIANOo. Deze rapportage geeft de resultaten van dit onderzoek weer.

1.2 Centrale vraag en focus

Conform het Instellingsbesluit luidt de centrale vraag voor de evaluatie:

Heeft PIANOo zijn taken doelmatig en doeltreffend vervuld?

In de taakvervulling van PIANOo kan onderscheid gemaakt worden tussen de taken en activiteiten die samenhangen met de kenniscentrumfunctie en de taken en activiteiten die samenhangen met de kennisnetwerkfunctie. In 2008 is met name de kennisnetwerkfunctie geëvalueerd. In het onderhavige onderzoek is zowel de kenniscentrumfunctie als de kennisnetwerkfunctie betrokken, met een duidelijk accent op de kenniscentrumfunctie. De ontwikkeling van de kenniscentrumfunctie is immers de belangrijkste taak die aan PIANOo is meegegeven in het laatste Instellingsbesluit. Met andere woorden, de focus van het onderzoek ligt bij de volgende twee vragen:

In hoeverre heeft PIANOo de **kenniscentrumfunctie** voldoende ontwikkeld?

en

In hoeverre heeft PIANOo de **kennisnetwerkfunctie** voldoende op peil gehouden?

Röntgenfoto

Het onderzoek kan worden vergeleken met het maken van een röntgenfoto van de taakvervulling door PIANOo. Daarbij staan in principe de volgende drie aspecten centraal:

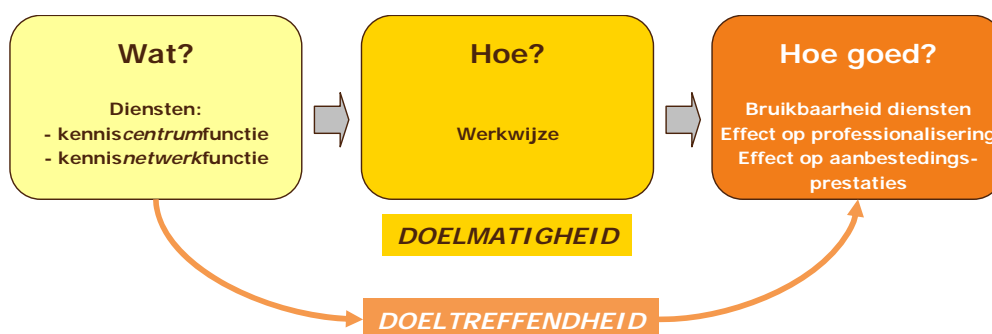
- Wat doet PIANOo?
- Hoe doet PIANOo het?
- Hoe goed doet PIANOo het?



Bij de vraag 'Wat doet PIANOo?' gaat het om de diensten die PIANOo aanbiedt en de aansluiting daarvan bij de kenniscentrumfunctie dan wel de kennisnetwerkfunctie. Bij de vraag 'Hoe doet PIANOo het?' gaat het om de werkwijze van PIANOo en de doelmatigheid daarvan. Bij de vraag 'Hoe goed doet PIANOo het?' gaat het om de vraag hoe de gebruikers van de diensten van PIANOo de bruikbaarheid van de diensten beoordelen, en welke effecten het heeft op de professionalisering en de aanbestedingsprestaties.

De aspecten van het onderzoek en de relatie met doelmatigheid en doeltreffendheid zijn weergegeven in Figuur 1 .

Figuur 1 relatie van aspecten van het onderzoek met doelmatigheid en doeltreffendheid



Bron: EIM, 2011.

Doeltreffendheid

De analyse van de doeltreffendheid valt uiteen in de volgende vier onderwerpen:

- de output van PIANOo (diensten en activiteiten)
De inspanningen van PIANOo resulteren in een bepaalde kwantitatieve output, zoals het aantal congressen, bijeenkomsten, adviezen, deelnemers aan kennisuitwisseling, beantwoorde vragen (eenvoudig, extern doorverwezen, complex), etc.
- de bruikbaarheid van de diensten
Vervolgens is het van belang in hoeverre de diensten van PIANOo daadwerkelijk bruikbaar zijn voor de gebruikers en in hoeverre de diensten aansluiten bij de behoeften van de gebruikers.
- het effect op professioneel en innovatief aanbesteden
Vervolgens is het van belang in hoeverre de diensten van PIANOo daadwerkelijk leiden tot professioneler en innovatief aanbesteden door aanbestedende instanties.

- het effect op de aanbestedingsprestaties van aanbestedende instanties
Ten slotte speelt de vraag of het effect op professioneel aanbesteden ook effect heeft op de aanbestedingsprestaties van aanbestedende instanties. Dit heeft vooral te maken met de vraag of professioneler aanbesteden ook daadwerkelijk geleid heeft tot betere prijs-kwaliteitverhoudingen, ofwel 'value for money'.

Doelmatigheid

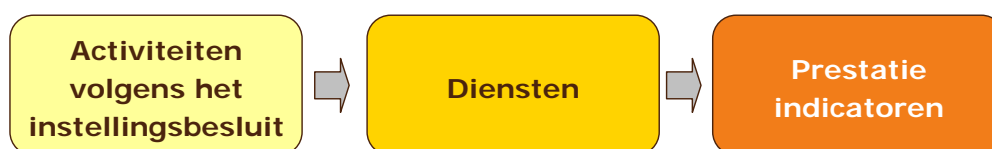
Bij het vaststellen van de doelmatigheid van beleid gaat het hier om de efficiëntie van de bedrijfsvoering. In deze evaluatie is op hoofdlijnen gekeken naar:

- de tevredenheid over de werkwijze van PIANOo (tevredenheid over aspecten van de dienstverlening en over de contacten met PIANOo-medewerkers);
- de vraag of men met een andere werkwijze of invulling dezelfde resultaten had kunnen boeken;
- de vraag in hoeverre de activiteiten niet dubbel plaatsvinden, bijvoorbeeld door collega-instituten.

Prestatie-indicatoren

De prestaties van PIANOo worden gemeten en gevolgd door middel van prestatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren dienen aan te sluiten bij de activiteiten zoals weergegeven in het instellingsbesluit. De uitvoering van die activiteiten vindt zijn weerslag in de diensten die PIANOo aanbiedt. Per dienst zal derhalve sprake moeten zijn van (een set) indicatoren die de prestaties kunnen meten. Dit is weergegeven in het Figuur 2.

Figuur 2 relatie tussen activiteiten, diensten en prestatie-indicatoren



Bron: EIM, 2011.

In het onderzoek is nagegaan welke prestatie-indicatoren worden gebruikt, in hoeverre de prestatie-indicatoren voldoen, en of aanvullende indicatoren gewenst zijn.

1.3 Gevolgde werkwijze

Voor de evaluatie heeft EIM de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd in de periode december 2010 tot en met maart 2011:

- deskresearch, waaronder uitgebreide documentatie van PIANOo (zoals werkplannen, verantwoordingen en evaluaties van activiteiten), de website van PIANOo en contactbestanden van PIANOo (relatiebestand van PIANOo en bestand van het vragenloket);
- onder de loep nemen van enkele cases van complexe vragen (vragenloket);
- internetenquête onder gebruikers van diensten van PIANOo (zie bijlage II voor nadere toelichting);

- diepte-interviews (face-to-face en telefonisch) met 17 personen, zoals gebruikers van diensten van PIANOo en andere partijen rond PIANOo (zie bijlage I voor een lijst van de geïnterviewden);
- synthese van al het verzamelde materiaal, analyse en rapportage van de bevindingen.

1.4 Opzet van de rapportage

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van PIANOo in de afgelopen drie jaar. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn: 'Wat moest PIANOo doen?', 'Wat heeft PIANOo gedaan?' en 'Wat is en doet PIANOo nu?'. In hoofdstuk 3 komen het gebruik, de beoordeling en de effecten van de diensten van PIANOo aan de orde. Daarnaast wordt ingegaan op het beeld dat bij gebruikers en stakeholders bestaat over de ontwikkeling van PIANOo naar een expertisecentrum. Hoofdstuk 4 gaat in op de dienstverlening. Daar wordt gekeken naar tevredenheid over de dienstverlening van PIANOo, de efficiency van PIANOo en de overlap met diensten van andere organisaties. In het laatste hoofdstuk wordt een beoordeling gegeven van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van PIANOo. Tevens komen suggesties voor de toekomst van PIANOo aan de orde en wordt een beoordeling van de prestatie-indicatoren gegeven.

2 Ontwikkeling van PIANOo

2.1 Het Instellingsbesluit: wat moest PIANOo doen?

PIANOo voor de evaluatie van 2008

In het Instellingsbesluit van 2005 werd PIANOo ingesteld als **kenniscentrum Professioneel en Innovatief Aanbesteden, Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers**. PIANOo heeft zich de eerste drie jaar van haar bestaan met name geprofileerd als kennisnetwerk voor eenieder die zich bij de publieke sector bezighield met het aanbesteden van werken, leveringen en diensten. Aanbestedende instanties konden bij het netwerk terecht voor informatie, advies en praktische tips. Daartoe verzamelde PIANOo informatie en ervaringen op het gebied van aanbesteden, en faciliteerde PIANOo de kennisuitwisseling tussen aanbesteders. Een zeer belangrijk en succesvol middel voor de kennisnetwerkfunctie betrof PIANOo-desk.

De evaluatie van PIANOo in 2008

Begin 2008 is het functioneren van PIANOo door EIM geëvalueerd. Ten aanzien van de taakvervulling kwam naar voren dat PIANOo goed had gefunctioneerd als kennisnetwerk, maar dat de kenniscentrumfunctie van PIANOo nog onvoldoende ontwikkeld was. In de evaluatie zijn aanbevelingen opgenomen voor een accentverschuiving richting de kenniscentrumfunctie. Daarnaast zijn aanbevelingen opgenomen over onder andere het opstellen van duidelijke doelstellingen, over het bereik en over de aansturing.

Instellingsbesluit van 2008

Op basis van de evaluatie heeft het Ministerie van Economische Zaken in 2008 het voortbestaan met drie jaar verlengd, waarbij duidelijk de invulling van de kenniscentrumfunctie meer centraal is gezet. Dit is ook in de naamgeving tot uitdrukking gebracht. In het instellingsbesluit van 2008 wordt gesproken van **'PIANOo, expertisecentrum aanbesteden'**.

Taken en activiteiten van PIANOo

In het Instellingsbesluit van 2008 zijn de volgende twee taken genoemd:

- de aanwezige kennis en ervaring over inkopen en aanbesteden beschikbaar maken voor alle aanbestedende diensten;
- de inhoudelijke en praktische samenwerking van aanbestedende diensten stimuleren en faciliteren.

Om deze taken uit te voeren, is in het instellingsbesluit een aantal activiteiten genoemd die PIANOo ter hand dient te nemen. Deze zijn in Tabel 1 weergegeven. Ter vergelijking zijn ook de activiteiten uit het instellingsbesluit van 2005 opgenomen. Onder andere uit de toevoeging van de activiteit 'geven van gezaghebbende antwoorden op vragen over aanbesteden' blijkt duidelijk het accent op de ontwikkeling van PIANOo tot een kenniscentrum als aanvulling op het kennisnetwerk. De activiteit 'ontwikkelen en stimuleren van elektronisch aanbesteden' heeft voor een belangrijk deel betrekking op de ontwikkeling en uitrol van TenderNed. TenderNed maakt geen deel uit van de evaluatie.

Tabel 1 Activiteiten volgens de Instellingsbesluiten van 2008 en van 2005

| <i>Activiteiten volgens het Instellingsbesluit van</i> | |
|--|--|
| <i>2008</i> | <i>2005</i> |
| verzamelen en verspreiden van informatie over de praktijk en regels van aanbestedingen | verzamelen en verspreiden van informatie over de praktijk en regels van aanbestedingen |
| bundelen en delen van ervaring met de kennis van aanbestedingen met inbegrip van die in het buitenland | bundelen en delen van ervaring met de kennis van aanbestedingen met inbegrip van buitenland |
| geven van gezaghebbende antwoorden op vragen over aanbesteden | |
| methodiekontwikkeling voor innovatieve aanbestedingsvormen | genereren en documenteren van innovatieve aanbestedingsvormen |
| bevorderen van een juiste keuze of toepassing van verschillende aanbestedingsvormen | bevorderen van een juiste keuze of toepassing van verschillende aanbestedingsvormen |
| | intervisie aanbestedende diensten |
| advisering over specifieke aanbestedingen | advisering of second opinion ten aanzien van specifieke aanbestedingen van deelnemende publieke opdrachtgevers |
| (laten) verzorgen van training/scholing van overheidsinkopers | training/scholing van overheidsinkopers |
| ontwikkelen en stimuleren van elektronisch aanbesteden | |

Doelgroepen

PIANOO richt zich primair op aanbestedende instanties. Het gaat daarbij in principe om alle aanbestedende diensten (zoals departementen, agentschappen, ZBO's, provincies, gemeenten, waterschappen, onderwijsinstellingen, PBO's). In de toelichting van het Instellingsbesluit PIANOO staat echter dat de doelgroep met name de 'klassieke' overheid is (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen). Verder geeft het instellingsbesluit aan dat ook andere belangstellenden voor eenvoudige vragen bij PIANOO terecht kunnen.

2.2 Wat heeft PIANOO in de afgelopen drie jaar gedaan?

De vraag is nu: wat heeft PIANOO gedaan sinds het laatste instellingsbesluit? In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de activiteiten en acties van PIANOO in de afgelopen drie jaar om tegemoet te komen aan de taken in het Instellingsbesluit 2008.

Profilering

De verschuiving richting een expertisecentrum komt onder andere tot uiting in de jaarplannen en verantwoordingen van PIANOO. Voor 2008 werd in deze stukken vermeld: 'PIANOO is een kennisnetwerkorganisatie'. Na 2008 is dat geworden: 'PIANOO is een expertisecentrum en maakt voor de uitoefening van zijn taak gebruik van zijn netwerk'. Dit wordt aangevuld met de opmerking dat PIANOO zelf actief informatie verstrekt en dat PIANOO gezaghebbende antwoorden geeft op vragen.

In de werkplannen van 2009, 2010 en 2011 wordt het doel van PIANOo als volgt verwoord: 'Het doel van PIANOo is: professionalisering van de overheidsinkoop. Dit valt uiteen in professioneler inkopen, betere naleving van de aanbestedingsregels en deskundig opdrachtgeverschap. Met betere overheidsinkoop wordt beoogd: vergroten van de doelmatigheid, openen van markten, bestrijden van corruptie, bevorderen van concurrentie en daarmee innovatie.

De strategie van PIANOo is: PIANOo levert expertise en organiseert kennisnetwerken voor alle aanbestedende diensten en gebruikt die om deze diensten te helpen zichzelf verder te professionaliseren.'

In het werkplan van 2009 is daaraan toegevoegd dat PIANOo in 2009 de omslag wil realiseren **van kennisnetwerk naar expertisecentrum**. In de werkplannen van 2010 en 2011 is dat aangepast in: PIANOo wil zich **verder ontwikkelen als expertisecentrum**.

Bewustwording bij PIANOo

Bij de medewerkers is sprake geweest van een omslag. Voor 2008 waren de medewerkers vooral bezig met het faciliteren van een netwerk van inkopers en aanbesteders, zonder daarbij zelf duidelijk standpunten in te nemen. De medewerkers zijn zich inmiddels bewust geworden van het feit dat PIANOo niet alleen een netwerk faciliteert, maar ook zelf kennis verzamelt, weegt en naar buiten brengt. Er is nu ook meer durf om zelf uitspraken te doen.

Aanpassing van het personeelsbestand

Om tegemoet te komen aan het instellingsbesluit om een expertisecentrum aanbesteden te zijn, is PIANOo versterkt met een tweetal juristen op het gebied van aanbestedingsrecht. De juristen worden onder andere ingezet voor het vragenloket om complexere juridische vragen van inkopers en aanbesteders te beantwoorden.

Cluster 'inhoudelijk' opgestart

PIANOo had zijn activiteiten reeds ingedeeld in een aantal clusters. Daaraan is het cluster 'inhoudelijk' toegevoegd. Dit cluster sluit aan bij de kenniscentrumfunctie van PIANOo. In het cluster 'inhoudelijk' zijn enkele bestaande en enkele nieuwe activiteiten ondergebracht. Activiteiten die onder het cluster 'inhoudelijk' vallen zijn: internationale samenwerking/EUPPLL, PIANOo-vakgroep Aanbestedingsrecht, info@PIANOo.nl (vragenloket), PIANOo-vakgroep Inkoopmanagement en methodiekontwikkeling.

Vragenloket geprofessionaliseerd

PIANOo heeft het vragenloket (info@PIANOo.nl) geprofessionaliseerd. Voor het behandelen van vragen is een stroomschema opgesteld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in vragen die beter elders kunnen worden beantwoord (doorverwijzing), eenvoudige vragen en complexe vragen. Het verloop van het beantwoorden van vragen wordt geregistreerd. In paragraaf 3.2.3 wordt nader ingegaan op de werking van het vragenloket.

Vakgroep Aanbestedingsrecht: Visiedocumenten

De vakgroep Aanbestedingsrecht bestaat uit juridische experts op het gebied van inkopen en aanbesteden en staat onder voorzitterschap van prof. mr. G.W.A. van de Meent. De vakgroep buigt zich over juridische vraagstukken. De vakgroep verzorgt sinds 2009 visiedocumenten waarin ingegaan wordt op juridische vraagstukken die in de praktijk leven.

Vakgroep Inkoopmanagement Publieke sector

In 2009 is de vakgroep Inkoopmanagement Publieke sector opgericht. De vakgroep staat onder voorzitterschap van prof. dr. J. Telgen. De vakgroep buigt zich over inkoopmanagementproblemen en probeert wetenschappelijke inzichten toe-pasbaar te maken in de inkooppraktijk. Daartoe verzorgt de vakgroep publicaties over diverse onderwerpen (zoals factsheets).

Vertaling van jurisprudentie

Een nieuwe dienst van PIANOo is de vertaling van jurisprudentie op het gebied van aanbesteden naar de praktijk. Jurisprudentie wordt omgezet naar begrijpelijke taal voor inkopers. Er wordt aangegeven wat een inkoper met de jurisprudentie moet. De informatie wordt op de website van PIANOo geplaatst.

Inhoud van bijeenkomsten

PIANOo gaat anders om met bijeenkomsten. Dat geldt voor het jaarlijkse congres, maar ook voor andere bijeenkomsten (regionale bijeenkomsten, lunchbijeenkomsten, e.d.). PIANOo probeert daarbij een hoger niveau te bereiken, probeert daarbij meer zelf stelling te nemen en gezaghebbende uitspraken te doen. Daarnaast brengt PIANOo meer samenhang in de verschillende bijeenkomsten door bijvoorbeeld een thema te kiezen dat in meerdere bijeenkomsten centraal staat.

Nieuwe instrumenten

PIANOo heeft nieuwe instrumenten geïntroduceerd, zoals de metrokaart (faq), de bestekbibliotheek, factsheets (over diverse thema's) en de eerder genoemde visiedocumenten over juridische vraagstukken.

Introductie van marktontmoetingen

PIANOo heeft zogenaamde marktontmoetingen, bijeenkomsten OG's – ON's (opdrachtgevers - opdrachtnemers), geïntroduceerd. Op specifieke inkoopterreinen worden inkopers en bedrijfsleven op bijeenkomsten bij elkaar gebracht. De marktontmoetingen worden samen met brancheorganisaties georganiseerd.

Expertrol

PIANOo wordt steeds vaker gevraagd om presentaties te geven of advies te geven. PIANOo wordt steeds meer als expert gezien op het gebied van inkoop en aanbesteden door de publieke sector. PIANOo-medewerkers worden gevraagd als onafhankelijk expert, onder andere door Rekenkamers, Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland.

2.3 Wat is en doet PIANOo nu?

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de nieuwe ontwikkelingen bij en nieuwe activiteiten van PIANOo in de afgelopen drie jaar sinds het laatste Instellingsbesluit. In deze paragraaf wordt weergegeven waartoe dit heeft geleid en wat het huidige palet aan activiteiten en diensten van PIANOo is. Dit betreft de nieuwe en reeds bestaande activiteiten en diensten.

2.3.1 *Activiteiten van PIANOo: Clusters*

PIANOo heeft zijn activiteiten in de volgende clusters ingedeeld:

- **Cluster Accountmanagement**
- **Cluster Fysiek**
- **Cluster Virtueel**
- **Cluster Projecten**

Bij de clusters Fysiek en Virtueel gaat het om activiteiten die direct voor de klanten/gebruikers bedoeld zijn in de vorm van producten en diensten (front office). Bij de clusters Accountmanagement en Projecten gaat het meer om activiteiten op de achtergrond, zoals het kennisvergaren en –uitbouwen en het ontwikkelen van nieuwe plannen, producten en diensten (back office).

In 2010 is hieraan het volgende cluster toegevoegd:

- **Cluster Inhoudelijk**

Dit cluster houdt verband met de ontwikkeling naar een expertisecentrum. Het cluster behandelt complexe vragen, leden nemen deel aan werkgroepen (o.a. duurzaam inkopen) en bespreken standpunten en publicaties op het vakgebied. Een deel van de activiteiten uit het Cluster Projecten is in 2010 overgeheveld naar het Cluster Inhoudelijk.

2.3.2 *Diensten en producten van PIANOo*

De activiteiten van PIANOo monden uit in diensten en producten voor de gebruikers van PIANOo. De producten en diensten van PIANOo betreffen:

| | |
|-----------------------------|--|
| Virtuele diensten | PIANOO-desk |
| | Website PIANOO.nl |
| | Vragenloket (info@pianoo.nl) |
| Bijeenkomsten | PIANOO-congres (jaarcongres) |
| | PIANOO-lunchlezingen |
| | Regionale bijeenkomsten |
| | IPPC 2008 |
| | Marktontmoetingen |
| Instrumenten en publicaties | Metrokaart inkoop en aanbesteden (FAQ) |
| | Bestekkenbibliotheek |
| | Factsheets over diverse thema's |
| | PIANOO handleidingen |
| | Jurisprudentie aanbestedingsrecht |
| | Visiedocumenten PIANOO-vakgroep Aanbestedingsrecht |
| Nieuwsbrieven | PIANOO-alert |
| | Forte |
| Opleidingen | Leergang aanbestedingsrecht |

In het navolgende worden deze diensten en producten kort besproken.

Virtuele diensten

PIANOO-desk

PIANOO-desk is het belangrijkste internetplatform op het gebied van inkoop en aanbesteden binnen de publieke sector. PIANOO-desk brengt inkopers en aanbesteders uit de publieke sector op interactieve wijze met elkaar in contact rond actuele inkoopgerelateerde thema's. Volgens de werkplannen van PIANOO is in de afgelopen drie jaar veel tijd besteed aan het beheer en de vindbaarheid van informatie, aan de juistheid en volledigheid van antwoorden en aan de bundeling van informatie.

Volgens het door PIANOO aangeleverde relatiebestand waren in januari 2011 2.320 inkopers en aanbesteders actief op PIANOO-desk. In oktober 2007 waren dat er 2.562¹. De verdeling naar type deelnemer is weergegeven in Tabel 2. Met name het aantal deelnemers vanuit het rijk is afgenomen. Bij de waterschappen is sprake van een toename van het aantal deelnemers, hetgeen is te verklaren uit de nauwe samenwerking van de Unie van Waterschappen en PIANOO en de daaruit voortvloeiende extra aandacht voor de waterschappen op PIANOO-desk. De nieuwe categorie 'Lager en voortgezet onderwijs' is te verklaren door de verplichte aanbesteding van de schoolboeken door de scholen in de afgelopen jaren.

¹ PIANOO schoont jaarlijks het bestand van PIANOO-desk op door deelnemers die een jaar PIANOO-desk niet hebben gebruikt uit het bestand te verwijderen. Hierdoor kan het aantal met enkele honderden deelnemers variëren. Opschoning gebeurt over het algemeen aan het eind van het kalenderjaar. Dit verklaart het lagere aantal in januari 2011 ten opzichte van oktober 2007.

Tabel 2 Deelnemers aan PIANOo-desk naar type deelnemer

| <i>Categorie</i> | <i>31 oktober 2007</i> | <i>januari 2011</i> |
|-------------------------------|------------------------|---------------------|
| Gemeente | 950 | 913 |
| HBO | 62 | 69 |
| Lager en voortgezet onderwijs | | 37 |
| Onderwijs | 4 | 3 |
| Politie | 43 | 94 |
| Provincie | 89 | 99 |
| Rijk | 737 | 507 |
| ROC | 54 | 45 |
| Sociale werkvoorziening | 48 | 50 |
| Universiteit | 103 | 77 |
| Waterleidingbedrijf | 45 | 41 |
| Waterschap | 74 | 113 |
| Woningcorporatie | 50 | 46 |
| Ziekenhuis | 130 | 136 |
| Zorg | 86 | 88 |
| Overig | 87 | 2 |
| totaal | 2.562 | 2.320 |

Bron: PIANOo.

Website PIANOo.nl

De website van PIANOo is de laatste drie jaar aangepast. In 2009 zijn de behoeften en wensen van gebruikers gepeild. Op basis daarvan is de website vernieuwd met als doelen: een nieuwe indeling, meer uitstraling als expertisecentrum, meer ontsluiting van eigen expertise in de vorm van een omschrijving van het inkoopproces.

Vragenloket (info@pianoo.nl)

Bij het vragenloket komen alle vragen over inkopen en aanbesteden binnen bij PIANOo. Zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven, is het vragenloket geprofessionaliseerd. De afgelopen drie jaar kwamen jaarlijks circa 500 vragen binnen, waarvan circa 300 complex.

Bijeenkomsten

PIANOo-congres (jaarcongres)

Jaarlijks organiseert PIANOo een jaarcongres. In 2008 had het congres de titel 'Schakelen' en trok 550 bezoekers. In 2009 trok het jaarcongres met de titel 'Werk aan de crisis' 680 bezoekers. Het jaarcongres van 2010 had de titel 'Roerige tijden, inkoper, grijp je kans!'. Dit congres trok 826 bezoekers. PIANOo evalueert elk jaarcongres uitvoerig. In 2009 en 2010 is de deelnemers daarbij gevraagd wat de belangrijkste reden is om naar het jaarcongres te komen. In 2009 gaf 70% aan vooral te komen voor het bijhouden van inkoop- en aanbestedingskennis. In 2010 gaf 52% deze reden. In 2009 kwam 18% vooral om nieuwe con-

tacten te leggen of om bestaande contacten te onderhouden. In 2010 was dat 27%.

PIANOO-lunchlezingen

PIANOO organiseert maandelijks lunchlezingen. Aanvankelijk vonden de lunchlezingen uitsluitend in Den Haag plaats, met als doelgroep 'rijk'. Vanaf 2009 zijn ook lunchlezingen in het land gehouden bij provincies en gemeenten.

Regionale bijeenkomsten

PIANOO organiseert regionale bijeenkomsten in het land over diverse onderwerpen, zoals innovatief aanbesteden, inkoop van adviesdiensten, contract- en leveranciersmanagement en 'Wat levert inkoop op?'. De bijeenkomsten worden onder andere in samenwerking met NEVI Publiek georganiseerd.

Marktontmoetingen

Marktontmoetingen worden sinds 2009 georganiseerd in samenwerking met brancheorganisaties. Voor een bepaald type inkoop (product of dienst) worden overheidsinkopers en bedrijfsleven met elkaar in contact gebracht. In 2009 en 2010 zijn marktontmoetingen georganiseerd voor school- en kantoormeubilair, ICT en Office, architecten, onderhoud openbare ruimte, ingenieursdiensten, dienstreizen, catering, bedrijfskleding, MKB infra, leerlingenvervoer, inhuur derden en schoonmaak.

Instrumenten en publicaties

Metrokaart inkoop en aanbesteden (faq)

De metrokaart inkoop en aanbesteden bevat een aantal meest gestelde vragen over inkopen en aanbesteden. Deze vragen zijn samengebracht in een schema, zodat gebruikers snel de vragen bij bepaalde onderwerpen kunnen vinden. De metrokaart wordt regelmatig geactualiseerd en is op de website geplaatst.

Bestekkenbibliotheek

De bestekkenbibliotheek is een database met bestekken op de website van PIANOO. Het is een verzameling van zo'n 900 (al gegunde) bestekken.

Factsheets over diverse thema's

PIANOO publiceert over diverse thema's factsheets die onder andere worden opgesteld door de vakgroep Inkoopmanagement Publieke sector. Op de website staan bijvoorbeeld factsheets over PIANOO, PIANOO-desk, innovatief aanbesteden, innovatief aanbesteden in de GWW-sector en aanbesteden in micropercelen.

PIANOO handleidingen

PIANOO stelt handleidingen op, die op de website worden geplaatst. Handleidingen zijn er bijvoorbeeld voor de economisch meest voordelige aanbidding, winst maken met samen inkopen, concurrentiegerichte dialoog, uitvragen van innovatieve voorstellen en eigen initiatief.

Jurisprudentie aanbestedingsrecht

PIANOO wil de inkoper in de publieke sector optimaal informeren over de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving. Daartoe wordt jurisprudentie bijgehouden en vertaald naar de inkooppraktijk. Deze vertalingen worden steeds op de website geplaatst.

Visiedocumenten PIANOo-vakgroep Aanbestedingsrecht

De PIANOo-vakgroep Aanbestedingsrecht buigt zich over complexe juridische vraagstukken die zich op het gebied van aanbesteden voordoen en geeft hierover advies. Adviezen worden in de vorm van visiedocumenten gepubliceerd op pia-noo.nl. De volgende visiedocumenten staan inmiddels op de website:

- Subsidie of overheidsopdracht?
- Aanbesteden van unieke leveringen, diensten en werken
- Afwijzingsberichten en motiveringsplicht
- Inbesteding
- Openbaarheid van prijzen
- Betrekken van arbeidsgehandicapten en werklozen
- Model K verklaring
- Omgaan met termijnen

Nieuwsbrieven

PIANOo-alert

PIANOo heeft een gratis tweewekelijkse digitale nieuwsbrief, waarin een selectie is opgenomen van de nieuwsberichten die in de voorafgaande twee weken op de site zijn verschenen.

Forte

Forte is een gratis papieren nieuwsbrief, die enkele malen per jaar uitkomt.

Opleidingen

Leergang aanbestedingsrecht

PIANOo organiseert de leergang aanbestedingsrecht. De leergang is bedoeld om het aanbesteden binnen de gehele overheid te professionaliseren. De leergang is bestemd voor juristen en inkopers met gedegen juridische kennis. PIANOo organiseert de leergang in samenwerking met een aanbestedingsspecialist uit het PIANOo-netwerk.

2.4 Imago van PIANOo

Typering van PIANOo

Om zicht te krijgen op het imago van PIANOo is in de diepte-interviews aan gesprekspartners gevraagd drie trefwoorden te noemen die als eerste bij hen opkomen zodra men PIANOo hoort. Daaruit is de volgende lijst van reacties naar voren gekomen:

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - expertisecentrum - inkopersnetwerk - Europees aanbesteden - twitteren met elkaar - juiste conclusie niet getrokken - voor beginners - uitdragen kennis - netwerken - makkelijke interactie - zichtbaar - georganiseerd - eager (toegankelijk) - inkopen - samenwerken - kennis en kunde - netwerkorganisatie | <ul style="list-style-type: none"> - congres - vakgroep inkoopmanagement - bereik (ze zijn bekend) - goed dat het er is - inhoudelijk meer sturing nodig bij de discussies op de fora - goede activiteiten - rechtmatig - juridisch - gemeenten - professioneel - netwerk - openbaar aanbesteden - inkoopnetwerk - professionals - informatie |
|---|--|

Uit de reacties blijkt dat PIANOo gezien wordt als zowel een netwerkorganisatie als een expertisecentrum. Verder blijkt dat PIANOo goed bekend en zichtbaar is en dat PIANOo zich zowel met onderwerpen op het gebied van het inkoopproces als juridische aangelegenheden bezighoudt.

Kenniscentrum of kennisnetwerk

Aan verschillende gesprekspartners is gevraagd of PIANOo een kenniscentrum of een kennisnetwerk is. De meeste vinden dat PIANOo zowel een kenniscentrum als een kennisnetwerk is. Een gesprekspartner gaf aan dat PIANOo meer een kenniscentrum is geworden en dat ze nu zelf meer kennis toevoegen. Een andere gesprekspartner gaf aan dat het kenniscentrum mede gevoed wordt door het netwerk.

Sterke en zwakke punten

Aan de gesprekspartners is gevraagd sterke en zwakke punten van PIANOo te noemen. De genoemde punten zijn in onderstaand schema opgesomd. Hieruit kan worden afgeleid dat PIANOo wordt gezien als een goed functionerende, zichtbare en enthousiaste organisatie met een praktische invalshoek. Uit de zwakke punten ontstaat een beeld dat meer focus, sturing en trots (zelfvertrouwen) nodig is.

| <i>Sterke punten</i> | <i>Zwakke punten</i> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - laagdrempelig - snel - lekker praktijkgericht en duidelijk - makkelijk aan contactpersonen kunnen komen - praktisch - pragmatische antwoorden - marktconfrontaties met leveranciers - sterke organisatie - mentaliteit van 'gewoon doen' - dienstverlenend - voorzien in een behoefte - onmisbaar - snel - bijeenkomsten (kringbijeenkomsten, congres) - Forte - goede profilering, zichtbaar - netwerk van hoogleraren - aandacht voor besturen - grote capaciteit - inkoop in de breedte - info op de website - jaarcongres - in heel inkoopland bekend | <ul style="list-style-type: none"> - veel komt uit de praktijk (wat is juist?) - is voor beginners - nog te weinig de centrale functie - juridisch nog te zwak (bescheidenheid en gebrek aan zelfvertrouwen) - onduidelijke missie en doelstellingen - gebrek aan trots (meer zelf op de borst slaan) - steeds meer producten - bijeenkomsten waar niemand komt - associatie met de overheid (Den Haag) - langdurige besluitvorming - te weinig sturing in de discussies - ze zitten in Den Haag - in heel inkoopland bekend, maar niet daar buiten |

2.5 Prestatie-indicatoren

Balanced Score Card en PIANOo

De minister van Economische Zaken heeft de Tweede Kamer toegezegd PIANOo beter aan te sturen en prestatie-indicatoren te ontwikkelen. In november 2008 zijn door PIANOo in overleg met EZ/DGEP de prestatie-indicatoren opgesteld. Voor het ontwikkelen van prestatie-indicatoren is uitgegaan van de Balanced Score Card (BSC)-methode met de volgende vier perspectieven: financiën, klant, bedrijf, leren & groei. De prestatie-indicatoren worden jaarlijks via de werkplan-cyclus van EZ gemonitord. Zo mogelijk worden bepaalde indicatoren ook tussentijds (bijvoorbeeld per kwartaal of per half jaar) gemeten en besproken. Voor de evaluatie zijn de prestatie-indicatoren vanuit het perspectief klant relevant. De andere prestatie-indicatoren blijven verder buiten beschouwing.

Prestatie-indicatoren perspectief klant

In een notitie van 14 oktober 2008 aan de Stuurgroep PIANOo (SG PIANOo 2008-12) staat de keuze voor de prestatie-indicatoren en de aansluiting daarvan bij het Instellingsbesluit verwoord. In het navolgende kader is de tekst over de prestatie-indicatoren vanuit het perspectief klant uit deze notitie weergegeven.

Perspectief klant

PIANOO heeft tot taak de professionaliteit van het aanbesteden in Nederland te vergroten. Daartoe zal PIANOO de aanwezige kennis en ervaring verzamelen en beschikbaar maken, evenals de inhoudelijke en praktische samenwerking van aanbestedende diensten vergroten.

De prestaties van PIANOO als kenniscentrum komen tot uiting op het niveau van outcome en output.

Outcome

Indicatoren op het niveau van outcome (maatschappelijke betekenis/gevolg) van PIANOO, beter (professioneler) aanbesteden van de overheid, zijn moeilijk te verkrijgen. Ze vereisen kwalitatief onderzoek. Vastgesteld is dat eens per drie jaar, tijdens de evaluatie van PIANOO, wordt onderzocht (kwalitatief, door de doelgroepen te interviewen) of PIANOO een bijdrage levert aan beter aanbesteden in Nederland. Dit is voor het eerst gebeurd in 2008 en vindt opnieuw plaats in 2011.

Output

Indicatoren op het niveau van output (resultaten) van PIANOO's activiteiten zijn gerelateerd aan de doelstellingen en taken zoals genoemd in het Instellingsbesluit. Niet voor iedere taak is het mogelijk een zinvolle indicator te vinden.

PIANOO voert daartoe de volgende activiteiten uit:

- a. verzamelen en verspreiden van informatie over de praktijk en regels van aanbestedingen;
- b. bundelen en delen van ervaring met en kennis van aanbestedingen met inbegrip van buitenland:

Indicatoren van deze 'kennisverspreidende taken' zoals genoemd onder a. en b. zijn het gebruik van: PIANOO-congres, PIANOO-desk en -portal, regionale bijeenkomsten, PIANOO-lunches en de vakgroepen van PIANOO (factsheets).

Een indicator voor buitenlandse activiteiten is het gebruik van EU Lab (discussie-platform).

- c. methodiekontwikkeling: innovatieve aanbestedingsvormen.

Hiervoor was **geen** zinvolle **indicator** te bedenken.

- d. bevorderen van een juiste keuze of toepassing van verschillende aanbestedingsvormen.

Hiervoor was **geen** zinvolle **indicator** te bedenken.

- e. advisering of second opinion over specifieke aanbestedingen.

Deze taak is nog niet vormgegeven (werkplan PIANOO 2009). Een indicator is nog niet te geven.

- f. training/scholing van overheidsinkopers

Indicator: Leergang Aanbestedingsrecht (aantal deelnemers) en bijdragen aan andere opleidingen (aantal).

- g. beantwoorden van vragen (expertisecentrum).

Indicatoren: aantal zelf beantwoorde vragen en aantal doorverwezen vragen, de complexiteit van vragen en de doorlooptijd van het verzorgen van antwoorden (via info@PIANOO.nl). Het voeren van de regie op PIANOO-desk (aantal topics/discussies) en het gebruik dat van faq's (metrokaart) wordt gemaakt.

Belangrijkste punt uit de evaluatie is de aanbeveling dat PIANOO zich meer moet manifesteren als expertisecentrum. Dat betekent zelf actief informatie verspreiden en gezaghebbende antwoorden geven. De genoemde indicatoren dragen hieraan min of meer bij. De indicatoren die wijzen op 'expertise' (gezaghebbende antwoorden over meer complexe delen van het aanbesteden) zijn vooral het aantal topics op PIANOO-desk, adviezen over actuele onderwerpen, publicaties van vakgroepen en het aantal door PIANOO gegeven antwoorden op complexe vragen via info@PIANOO.nl.

Op basis van verschillende documenten van PIANOO is een overzicht opgesteld met prestatie-indicatoren die momenteel worden gebruikt en streefwaarden en realisaties in de afgelopen periode (voor zover bekend). Dit overzicht is opgenomen in bijlage III.

3 Gebruik en kwaliteit van de diensten van PIANOo

3.1 Bereik

Klassieke overheid wordt goed bereikt

PIANOo richt zich primair op de klassieke overheid (centrale overheid, provincies, waterschappen en gemeenten). Uit het relatiebestand met gebruikers van de diensten van PIANOo kan worden afgeleid dat deze klassieke overheid goed wordt bereikt. In het bestand komen een of meer medewerkers voor van alle Ministeries, alle provincies en alle waterschappen. Daarnaast worden allerlei andere overheidsinstanties als ZBO's, e.d. bereikt. Verder wordt ruim 80% van de gemeenten direct of indirect via een inkoopverenigingsverband bereikt. Het zijn vooral kleinere gemeenten, die ontbreken in het relatiebestand van PIANOo. Waarschijnlijk werkt een deel van deze gemeenten samen met andere gemeenten, maar dit kan niet volledig uit het relatiebestand worden gehaald. Ook bij PIANOo is het bekend dat met name de kleinere gemeenten minder goed worden bereikt. Het aantal inkopen en aanbestedingen is bij dergelijke gemeenten ook klein en kleine gemeenten schakelen veelal commerciële bureaus in voor hun aanbestedingen.

Het relatiebestand van PIANOo bevatte in januari 2011 3.442 contacten bij aanbestedende instanties van in totaal 881 organisaties, ofwel gemiddeld 4 contacten per aanbestedende dienst. De variatie is groot. Van 448 organisaties bevat het bestand één contact, van 141 organisaties twee contacten en van 292 organisaties drie of meer contacten.

Het relatiebestand bevat alleen geregistreerde gebruikers (zoals de deelnemers aan PIANOo-desk, ontvangers van Forte en deelnemers PIANOo-lunches). Gebruikers van de website van PIANOo, inclusief alle documenten die de website bevat, worden niet geregistreerd. Het aantal gebruikers is derhalve groter dan het aantal in het relatiebestand.

Maar ook andere overheid wordt bereikt

Naast de klassieke overheid maken ook andere overheidsinstanties gebruik van de diensten van PIANOo. Daaronder vallen onderwijsinstellingen, politie, rijksmusea, sociale werkvoorziening, universiteiten, waterleidingbedrijven, woningcorporaties, ziekenhuizen en zorginstellingen.

EIM heeft een internetenquête gehouden onder gebruikers van de diensten van PIANOo. Daarvoor is gebruik gemaakt van het relatiebestand van gebruikers van diensten van PIANOo, aangevuld met personen die in de periode 2008 tot en met 2010 vragen hebben gesteld aan het vragenloket. In Tabel 3 is een overzicht gegeven van de respons op de enquête naar type instantie¹. 27% van de respondenten blijkt werkzaam te zijn bij de rijksoverheid en 36% bij gemeenten. In de categorie 'anders' zitten onder andere politie, sociale werkplaatsen en onderzoeksinstanties. 6% van de respondenten betreft bedrijfsleven of adviseurs. Bij

¹ Van de 4.053 benaderde personen hebben er 644 gerepsondeerd (een responspercentage van 16%). Zie bijlage II 'Opzet en respons internetenquête'.

het bedrijfsleven en adviseurs gaat het vrijwel uitsluitend om vragenstellers bij het vragenloket. Aangezien dit niet de doelgroep van PIANOo is en niet alle vragen uit de enquête relevant voor hen zijn, zijn zij verder buiten de analyses gehouden.

Tabel 3 Type instantie

| <i>Type instantie</i> | <i>Aantal respondenten in %</i> | <i>Aantal respondenten in %, zonder bedrijfsleven</i> |
|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Rijksoverheid (incl. ZBO, e.d.) | 27 | 29 |
| Provincie | 4 | 5 |
| Gemeente | 36 | 39 |
| Waterschap | 7 | 7 |
| Zorg, ziekenhuis | 5 | 5 |
| Onderwijsinstelling | 11 | 11 |
| Energiebedrijf, waterleidingbedrijf | 1 | 1 |
| Woningcorporatie | 1 | 1 |
| Overige aanbestedende diensten | 2 | 2 |
| Bedrijfsleven, adviseurs, e.d. | 6 | - |
| Totaal | 100 | 100 |
| n | 644 | 605 |

Bron: EIM, 2011.

Vooraf inkopers van leveringen en diensten worden bereikt

Van de respondenten op de internetenquête (n=605) heeft 88% aangegeven zich in hun dagelijks werk bezig te houden met inkoop van werken, leveringen en/of diensten. Evenals bij de vorige evaluatie bleek dat het vooral medewerkers zijn die betrokken zijn bij inkoop van leveringen en/of diensten. Van de respondenten die zich bezighouden met inkoop is 49% betrokken bij inkoop van werken, 82% bij inkoop van leveringen en 91% bij inkoop van diensten.

Ook bij de vorige evaluatie kwam het achterblijvende bereik bij de categorie 'werken' naar voren. Daarbij werd geconstateerd dat inkopers van werken vaker beschikken over eigen netwerken voor het uitwisselen van kennis en ervaring op het gebied van aanbesteden.

Grote en kleine overheidsorganisaties gebruiken PIANOo minder

In de vorige evaluatie werd reeds geconstateerd dat grotere overheidsorganisaties zelf over voldoende kennis en netwerken beschikken en PIANOo daarom niet nodig hebben. Aan de andere kant bleek dat kleinere overheidsorganisaties (zoals kleine gemeenten) geen gebruik maken van de diensten van PIANOo, omdat voor het beperkte aantal aanbestedingen bijvoorbeeld externe bureaus worden ingeschakeld.

Kijken we naar de organisaties waar de respondenten werkzaam zijn, dan blijkt dat 15% van deze organisaties minder dan 20 inkopen en aanbestedingen per jaar heeft, 37% 20 tot 100, 26% 100 tot 500 en 22% 500 of meer inkopen en aanbestedingen per jaar heeft. Als we alleen kijken naar aanbestedingen boven de aanbestedingsgrens dan gaat het bij 59% van de respondenten om minder dan 20 aanbestedingen per jaar, bij 32% om 20 tot 100 en bij 9% om 100 of meer aanbestedingen.

Bijna 70% van de respondenten heeft een inkoopfunctie

In Tabel 4 zijn de functies van de respondenten weergegeven. Bijna 70% van de respondenten heeft een functie die te maken heeft met inkoop- en aanbestedingsprocessen. Het aantal bestuurders onder de respondenten is beperkt tot 1%. De categorie 'anders' bevat een grote differentiatie van functies, waaronder adviseurs, (afdelings)hoofden, projectleiders, contractmanagers, controllers, facilitair managers en werkvoorbereiders.

Tabel 4 Functies van de respondenten (n=605)

| <i>Functie</i> | <i>Aantal respondenten in %</i> |
|--|---------------------------------|
| Inkoper, aanbesteder | 16 |
| Hoofd inkoop/aanbesteden, coördinator inkoop/aanbesteden | 17 |
| Adviseur/begeleider inkoop/aanbesteden | 36 |
| Bestuurder | 1 |
| Beleidsmedewerker | 6 |
| Juridisch medewerker | 6 |
| Anders | 18 |
| Totaal | 100 |

Bron: EIM, 2011.

De respondenten die zich in hun dagelijks werk bezighouden met inkoop en aanbesteden in de eigen organisatie (n=534) hebben gemiddeld 10 jaar ervaring met inkoop en aanbesteden en besteden gemiddeld 68% van de tijd aan inkopen en aanbesteden. 36% van deze respondenten heeft 5 jaar of minder ervaring. Driekwart van de respondenten besteedt de helft of meer tijd aan inkopen en aanbesteden.

3.2 Gebruik en beoordeling van de diensten

3.2.1 Gebruik en belang van de diensten

Meer 'kennishalers' dan 'kennisbrengers'

In een kennisnetwerk als PIANOo kunnen gebruikers van de diensten van PIANOo zowel kennis halen als kennis brengen. Het grootste deel, namelijk 66%, van de respondenten haalt meer kennis dan dat ze kennis inbrengen. 7% draagt meer bij dan dat ze kennis halen en bij 27% is sprake van een balans tussen kennis halen en kennis brengen.

Gebruik van de diensten

In Tabel 5 is weergegeven in welke mate de respondenten gebruik maken van de verschillende diensten van PIANOo. Daaruit blijkt dat de website van PIANOo de meest gebruikte dienst is, gevolgd door PIANOo-desk. Het gebruik van de website (85% van de respondenten) scoort aanzienlijk hoger dan in de vorige evaluatie (2008: 46% van de respondenten).

Kijken we naar de nieuwe diensten van de afgelopen drie jaar dan zien we dat vooral de jurisprudentie van het aanbestedingsrecht (43%) en de bestekkenbibliotheek (40%) hoog scores. De metrokaart wordt door ruim een kwart van de respondenten gebruikt. Het gebruik van de diensten 'marktontmoetingen', 'PIANOo handleidingen' en 'visiedocumenten PIANOo-vakgroep aanbestedingsrecht' worden minder gebruikt. Bij marktontmoetingen kan dit te maken hebben met het feit dat het een relatief nieuwe dienst is en dat deze steeds specifiek voor een bepaalde markt wordt georganiseerd en derhalve niet voor iedereen relevant is.

Van de respondenten heeft 9% aangegeven gebruik te maken van het vragenloket van PIANOo. Dat is opmerkelijk laag. Ten eerste is het lager dan in de vorige evaluatie, toen gevraagd is naar het gebruik van de 'helpdeskfunctie/vraagbaak' (2008: 17%). Dit kan samenhangen met de toegenomen hoeveelheid informatie en expertise op de website van PIANOo en het toegenomen gebruik van de website.

Ten tweede komt 12% van de respondenten uit het bestand van het vragenloket en heeft dus de afgelopen drie jaar een of meer vragen gesteld. Kennelijk is het begrip 'vragenloket' niet goed bekend bij de gebruikers van de diensten van PIANOo.

Bij degenen die zich in de dagelijkse praktijk bezighouden met inkoop en aanbesteden zien we dat respondenten met minder dan 5 jaar ervaring meer gebruik maken van factsheets. Respondenten met 5 jaar of meer ervaring bezoeken meer het PIANOo-congres en de regionale bijeenkomsten.

Tabel 5 Gebruik van de diensten van PIANOo (n=605)

| <i>Dienst</i> | <i>Aantal respondenten (in %) dat gebruik maakt van de dienst (meerdere antwoorden mogelijk)</i> |
|--|--|
| PIANOo-desk | 74 |
| Website PIANOo.nl | 85 |
| Vragenloket (info@pianoo.nl) | 9 |
| PIANOo-congres (jaarcongres) | 47 |
| PIANOo-lunchlezingen | 21 |
| Regionale bijeenkomsten | 26 |
| Marktonthoetingen | 16 |
| Metrokaart inkoop en aanbesteden (faq) | 27 |
| Bestekkenbibliotheek | 40 |
| Factsheets | 30 |
| PIANOo handleidingen | 16 |
| Jurisprudentie aanbestedingsrecht | 43 |
| Visiedocumenten PIANOo-vakgroep aanbestedingsrecht | 16 |
| PIANOo-alert | 29 |
| Forte | 37 |
| Leergang aanbestedingsrecht | 6 |

Bron: EIM, 2011.

Belang van de diensten

Aan de respondenten is tevens gevraagd welke diensten (maximaal drie) van PIANOo het belangrijkste voor hen zijn. Daarvoor is steeds de gehele rij diensten (zie Tabel 6) voorgelegd, ongeacht of de respondent de dienst gebruikt. Uit de resultaten blijkt dat de website van PIANOo en PIANOo-desk duidelijk het hoogste scoren met respectievelijk 60% en 56% van de respondenten. Vervolgens scoren de (nieuwe) diensten 'jurisprudentie van het aanbestedingsrecht' (26%) en de bestekkenbibliotheek (25%) hoog.

Bij degenen die zich in de dagelijkse praktijk bezighouden met inkoop en aanbesteden zien we dat respondenten met minder dan 5 jaar ervaring meer belang hechten aan het vragenloket. Respondenten met 5 jaar of meer ervaring hechten weer meer aan het jaarcongres en aan de regionale bijeenkomsten.

Tabel 6 Belang van de diensten van PIANOo (n=605)

| <i>Dienst</i> | Aantal respondenten (in %) dat de dienst tot de drie belangrijkste diensten rekent (ongeacht of men daar wel of geen gebruik van maakt) |
|--|---|
| PIANOo-desk | 56 |
| Website PIANOo.nl | 60 |
| Vragenloket (info@pianoo.nl) | 10 |
| PIANOo-congres (jaarcongres) | 24 |
| PIANOo-lunchlezingen | 7 |
| Regionale bijeenkomsten | 8 |
| Marktonthoetingen | 9 |
| Metrokaart inkoop en aanbesteden (faq) | 6 |
| Bestekkenbibliotheek | 25 |
| Factsheets | 13 |
| PIANOo handleidingen | 6 |
| Jurisprudentie aanbestedingsrecht | 26 |
| Visiedocumenten PIANOo-vakgroep aanbestedingsrecht | 6 |
| PIANOo-alert | 9 |
| Forte | 6 |
| Leergang aanbestedingsrecht | 2 |

Bron: EIM, 2011.

3.2.2 Beoordeling van de gebruikte diensten

Meeste diensten halen goed rapportcijfer

Aan de respondenten die gebruik maken van bepaalde diensten van PIANOo is vervolgens gevraagd een rapportcijfer te geven voor die diensten. Evenals in de vorige evaluatie haalt de leergang aanbestedingsrecht het hoogste cijfer, namelijk een 8,3 (2008: 7,7). Het aantal gebruikers van deze dienst is echter beperkt. Van de nieuwe diensten wordt vooral de visiedocumenten PIANOo-vakgroep aanbestedingsrecht hoog gewaardeerd met een 7,8. Ook de meeste andere nieuwe diensten scoren goed met cijfers variërend van 7,5 tot en met een 7,7. Alleen de waardering voor de bestekkenbibliotheek blijft met een 6,8 duidelijk achter.

Op basis van ervaringen met tevredenheidsonderzoeken onder dienstverlenende instanties kan in grote lijnen worden gesteld dat een 7,3 voldoende is. Een 7,8 voor de visiedocumenten is zeer goed en de score 8,3 voor de leergang aanbestedingsrecht kan gezien worden als uitmuntend. Scores beneden de 7 dienen voor dienstverlenende instanties als PIANOo als onvoldoende te worden beschouwd. De score van een 6,8 voor de bestekkenbibliotheek is dus onvoldoende.

Bij vrijwel alle diensten zijn er geen duidelijke verschillen in beoordeling van dienst door respondenten met meer of met minder jaren ervaring met inkoop en aanbesteden. Alleen bij de leergang aanbesteden zien we dat minder ervaren respondenten een hogere waardering geven aan de leergang dan meer ervaren respondenten.

Tabel 7 Beoordeling van de diensten van PIANOo (door de gebruikers van de betreffende diensten)

| <i>Dienst</i> | <i>Rapportcijfer</i> |
|--|----------------------|
| PIANOo-desk | 7,4 |
| Website PIANOo.nl | 7,4 |
| Vragenloket | 7,3 |
| PIANOo-congres (jaarcongres) | 7,5 |
| PIANOo-lunchlezingen | 7,3 |
| Regionale bijeenkomsten | 7,4 |
| Marktontmoetingen | 7,5 |
| Metrokaart inkoop en aanbesteden (faq) | 7,7 |
| Bestekkenbibliotheek | 6,8 |
| Factsheets | 7,6 |
| PIANOo handleidingen | 7,6 |
| Jurisprudentie aanbestedingsrecht | 7,5 |
| Visiedocumenten PIANOo-vakgroep aanbestedingsrecht | 7,8 |
| PIANOo-alert | 7,4 |
| Forte | 7,1 |
| Leergang aanbestedingsrecht | 8,3 |

Bron: EIM, 2011.

3.2.3 Vragenloket

Het proces bij het vragenloket: een stroomschema

De professionalisering van het vragenloket is een van de acties van PIANOo om zich meer te ontwikkelen als een expertisecentrum. Voor de behandeling van vragen is een stroomschema opgesteld. Er worden drie categorieën vragen onderscheiden, namelijk 'doorverwijzing', 'eenvoudige vragen' en 'complexe vragen'.

De vragen komen centraal bij een medewerker van PIANOo binnen. Als de vraag eenvoudig is, geeft de medewerker zelf het antwoord door te verwijzen naar de website, naar de metrokaart (faq) of naar een discussie op PIANOo-desk. Als de vraag niet voor PIANOo bestemd is en beter elders kan worden beantwoord, stuurt de medewerker de vraag door naar de juiste instantie. Bij twijfel en in alle andere gevallen wordt de vraag betiteld als complex.

De 'complexe vragen' worden door een groep van vier personen (twee juristen en twee niet-juristen) behandeld. Antwoorden worden steeds door een tweede behandelaar gecontroleerd op juridische juistheid. Antwoorden worden altijd via

de mail verstuurd (ook als er telefonisch een antwoord is gegeven). Het verloop van de behandeling van vragen wordt geregistreerd in een excelfile (vragensteller, beantwoorder bij PIANOo, datum binnenkomst, datum beantwoording, de vraag en het antwoord).

Het proces bij het vragenloket: vier voorbeelden

Om de aard en de behandeling van complexe vragen nader te bekijken, is voor een viertal complexe vragen nagegaan hoe de behandeling is verlopen door zowel met de vragensteller te praten als met de beantwoorder bij PIANOo. Deze cases zijn door EIM willekeurig geselecteerd uit het bestand van het vragenloket van PIANOo. Deze vier voorbeelden zijn weergegeven in de volgende vier boxen.

Case 1

De vragensteller

De vragensteller is een adviseur die in opdracht van een onderwijsinstelling een aanbesteding verzorgt. De onderwijsinstelling wilde diverse gereedschappen inkopen. De gereedschappen behoorden alle tot een hoofdgroep binnen de CPV-codes, daarbinnen elk tot andere CPV-codes. De onderwijsinstelling wilde de inkoop/aanbesteding opknippen op basis van de gedetailleerde CPV-codes. De adviseur wist dat dit niet mocht, maar de onderwijsinstelling was hier niet van overtuigd. Over het opknippen zou weinig jurisprudentie bestaan en de wetgeving zou ook niet helder zijn op dit gebied. Om de onderwijsinstelling te overtuigen, heeft hij de vraag per email neergelegd bij PIANOo. De vraag is binnen drie dagen per e-mail beantwoord. Daarmee kon de adviseur de onderwijsinstelling overtuigen. Volgens de adviseur bestaat er respect voor de antwoorden van PIANOo. Hij stelt vaker vragen aan PIANOo om zijn opdrachtgevers te overtuigen.

Beantwoorder bij PIANOo

De beantwoorder geeft aan dat het een vraag over homogeniteit betreft en dat dergelijke vragen altijd complex zijn. Derhalve is de vraag bij hem terechtgekomen. De vraag is beantwoord met eigen kennis van PIANOo. Een tweede beoordelaar heeft het antwoord gecontroleerd. Het antwoord is per e-mail naar de vragensteller gestuurd. Het volgende antwoord is gegeven: 'Wat homogene opdrachten zijn is niet klip en klaar aan te duiden. Voor leveringen is expliciet bepaald dat homogene leveringen die gelijktijdig worden gegund tezamen moeten worden genomen (BAO art 9 lid 9). De volgende beoordelingscriteria kunnen helpen om vast te stellen wat bij elkaar geteld moet worden. Er is naar onze mening sprake van homogene opdrachten:

- wanneer eenzelfde doel wordt beoogd, of
- wanneer het om één functioneel samenhangende opdracht gaat dus wanneer deze opdracht als één Programma van Eisen wordt gezien, of
- wanneer de gehele opdracht bij één leverancier kan worden afgenomen.

Opdrachten die in tijd gezien bij elkaar horen moeten worden samengenomen. Onder het begrip gelijktijdigheid kan worden verstaan op een zelfde moment, maar ook gedurende een zekere tijdsperiode.'

Case 2

De vragensteller

De vragensteller is een projectleider van een aanbesteding bij een gemeente. Er waren meerdere inschrijvers. De inschrijver met de laagste prijs kwam daarmee nog drie ton boven de begroting uit. De projectgroep wilde de laagste inschrijver vragen een voorstel te doen dat drie ton lager ligt. De vraag aan PIANOo was of met de inschrijver onderhandeld mag worden over de inschrijfprijs om drie ton lager uit te komen. De projectleider wist zelf het antwoord, maar had PIANOo nodig om de projectgroep te overtuigen. De projectleider

heeft de vraag ook bij CROW neergelegd, die hetzelfde antwoord gaf. De vragensteller heeft een helder, duidelijk en bruikbaar antwoord gekregen, maar het heeft wel een week geduurd.

Beantwoorder bij PIANOo

De vraag is beantwoord met eigen kennis van PIANOo. Er is geen tweede beoordelaar bij betrokken geweest. Het antwoord is per e-mail naar de vragensteller gestuurd. Het antwoord luidde dat prijsonderhandelingen na gunning van een openbare aanbesteding verboden zijn.

Case 3

De vragensteller

De vragensteller is een medewerker van de technische dienst bij een gemeentelijke brandweer. De betreffende dienst had een redvoertuig. Er was reeds een bedrag begroot om het voertuig binnen afzienbare tijd te vervangen. Echter, het voertuig begaf het eerder dan verwacht, waardoor er snel een nieuw voertuig nodig was. Een aanbestedingsprocedure zou nu te lang duren. De vraag was of daarom mocht worden afgeweken van de wettelijke procedures. De medewerker heeft eerst navraag gedaan bij het nationale korps en bij het ministerie en is vervolgens doorverwezen naar PIANOo. Daar heeft hij de vraag per e-mail heen gestuurd en vervolgens telefonisch toegelicht. Hij heeft als antwoord gekregen dat ze van de wettelijke procedures mochten afwijken. Voor de zekerheid is hij met enkele collega's bij PIANOo langs geweest om het nog eens te toetsen. Hij was zeer tevreden over de beantwoording. De snelheid was zeer goed (binnen drie dagen). Daarnaast heeft hij ontdekt dat PIANOo een goede functie vervult om te helpen de moeilijk begrijpbare wetgeving juist toe te passen.

Beantwoorder bij PIANOo

Het ging om een vraag over spoed. Dat is een lastig begrip. De beantwoorder bij PIANOo heeft eerst telefonisch contact gehad om zich nader te laten informeren over de aard van de spoed. Er moet namelijk daadwerkelijk sprake zijn van spoed om van de regels te kunnen afwijken. De vraag is beantwoord met eigen kennis van PIANOo. De tweede beoordelaar kwam tot hetzelfde antwoord. Het antwoord is per e-mail naar de vragensteller gestuurd en daarna nog eens besproken.

Case 4

De vragensteller

De vragensteller is een inkoper bij een gemeente. De vraag was of het wettelijk verplicht is om een termijn van twee weken te hanteren tussen de voorlopige en de definitieve gunning, wanneer de aanbesteding onder de aanbestedingsgrens ligt of dat de definitieve gunning sneller kan. De inkoper heeft de vraag bij PIANOo neergelegd, omdat hij van collega's had gehoord dat PIANOo een betrouwbare bron is. De vraag is per e-mail naar PIANOo gestuurd en ook per e-mail door PIANOo beantwoord. De inkoper was tevreden over de snelheid en accuraatheid van de beantwoording. Het antwoord was duidelijk en goed bruikbaar. De inkoper merkt op dat hij voor echt complexe vragen naar een aanbestedingsadvocaat gaat, en voor minder complexe vragen naar PIANOo.

Beantwoorder bij PIANOo

De vraag had betrekking op een onderhandse aanbesteding. De vraag was niet zo complex, maar er zou ook niet veel jurisprudentie over bestaan en echte regels bestaan er ook niet voor. De beantwoorder is daarnaar op zoek gegaan. De beantwoorder heeft zijn eigen netwerk geraadpleegd en binnen PIANOo overlegd. Het antwoord is in overleg met de tweede behandelaar tot stand gekomen. Het antwoord luidde dat de termijn weliswaar geldt voor

Europese aanbestedingen, maar dat het van goed opdrachtgeverschap getuigt om ook bij (meervoudig) niet-Europese aanbestedingen eerst een voornemen tot gunning bekend te maken, voordat de opdracht definitief wordt gegund. Daarmee wordt een afgewezen partij in de gelegenheid gesteld een beroep in te stellen tegen een afwijzing. De termijn dient in ieder geval een redelijke te zijn. Wat redelijk is, hangt af van de aard van de specifieke aanbesteding. Een termijn van 15 dagen wordt in de jurisprudentie in ieder geval als een redelijke termijn aanvaard.

Ervaringen met het vragenloket

In de gesprekken met vragenstellers en beantwoorders van de vragen bij PIANOo zijn aanvullende vragen gesteld over het proces. Uit de casebeschrijvingen en de antwoorden op de aanvullende vragen kwam naar voren dat:

- het stroomschema over het algemeen goed wordt gevolgd;
- de tevredenheid over beantwoording van de vragen over het algemeen niet wordt getoetst;
- er geen goed registratiesysteem is (een excelfile), waardoor de kennisopbouw van het vragenloket gebrekkig is¹;
- het vragenloket regelmatig wordt gebruikt door personen die het antwoord al weten maar het vragenloket gebruiken om anderen te overtuigen;
- gebruikers regelmatig hun vraag bij meerdere instanties neerleggen;
- er veel kennisuitwisseling met Europa Decentraal is.

Verder bleek bij de diepte-interviews met gebruikers dat zij vaak niet op de hoogte waren van het bestaan van het vragenloket. Op de website komt men de mogelijkheid om vragen te stellen tegen bij de knop 'contact'.

3.2.4 Rol bestuurders

Inkopers en aanbesteders bij overheidsinstanties hebben te maken met bestuurders. De houding van bestuurders ten opzichte van en hun betrokkenheid bij inkoop- en aanbestedingsprocessen kan invloed hebben op de professionaliteit van de inkoop en aanbesteding. Bij PIANOo en bij enkele geïnterviewden bestaat het beeld dat bestuurders nog onvoldoende bewust zijn van het belang van inkoop en aanbesteden in hun organisatie en onvoldoende betrokken zijn bij het professioneel inkopen en aanbesteden. Dit beeld correspondeert niet met de perceptie van inkopers en aanbesteders over houding van hun bestuurders ten opzichte van inkoop en aanbesteden. In de internetenquête is aan de respondenten (vooral mensen die actief zijn in inkoop- en aanbestedingsprocessen) gevraagd naar de houding van hun bestuurders ten opzichte van inkoop en aanbesteden. Over het algemeen hebben de respondenten het idee dat hun bestuur inkoop en aanbesteden belangrijk of zelfs zeer belangrijk vinden in de organisatie.

In de internetenquête is aan de respondenten vervolgens gevraagd naar de ruimte die zij krijgen van bestuurders om de inkoop en het aanbesteden te professionaliseren met gebruikmaking van de diensten van PIANOo. Het overgrote deel van de respondenten heeft het gevoel dat hij voldoende ruimte krijgt van bestuurders om de kennis van PIANOo toe te passen (zie Tabel 8).

¹ Inmiddels is door PIANOo een nieuw systeem geïmplementeerd.

Tabel 8 Houding van het bestuur t.o.v. inkoop en aanbesteden en ruimte van het bestuur om kennis van PIANOo toe te passen¹

| | <i>Aantal respondenten (in %)</i> |
|--|-----------------------------------|
| <u>Houding van het bestuur t.o.v. inkoop en aanbesteden</u> | |
| Zeer belangrijk | 36 |
| Belangrijk | 55 |
| Onbelangrijk | 7 |
| Zeer onbelangrijk | 2 |
| Totaal (n=565) | 100 |
| <u>Ruimte van het bestuur om kennis van PIANOo toe te passen</u> | |
| Veel | 35 |
| Voldoende | 54 |
| Enigszins | 10 |
| Niet | 1 |
| Totaal (n=563) | 100 |

Bron: EIM, 2011.

3.3 Ontwikkeling van PIANOo

Ontwikkeling naar een kenniscentrum gecombineerd met kennisnetwerk

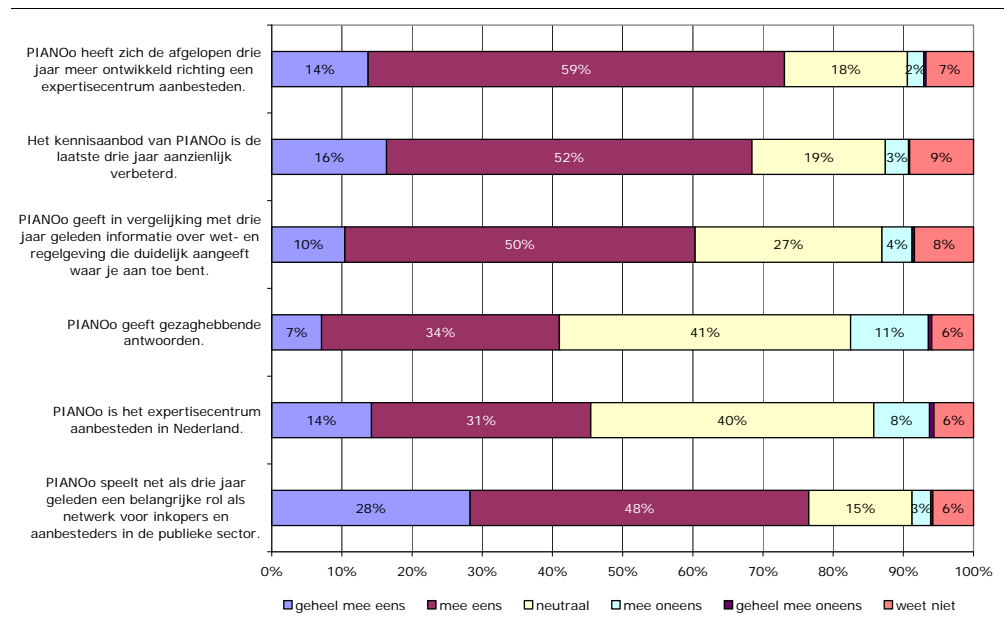
Een belangrijke opdracht in het instellingsbesluit van 2008 was dat PIANOo zich zou moeten ontwikkelen tot een expertisecentrum aanbesteden. Om na te gaan hoe gebruikers van de diensten van PIANOo tegen de ontwikkelingen aankijken, is hen een aantal stellingen voorgelegd (zie Figuur 3). De respons op een aantal stellingen geeft duidelijk aan dat PIANOo zich in de ogen van de gebruikers heeft ontwikkeld naar een kenniscentrum. 73% van de respondenten is het eens met de stelling dat PIANOo zich de afgelopen drie jaar heeft ontwikkeld richting een expertisecentrum aanbesteden. 68% is van mening dat het kennisaanbod van PIANOo de laatste drie jaar is verbeterd. En 60% geeft aan dat PIANOo nu informatie over wet- en regelgeving geeft, die duidelijk aangeeft waar je aan toe bent.

Vervolgens blijkt dat PIANOo 'er nog niet is'. Een weliswaar groot gedeelte van de respondenten (41%) geeft aan het eens te zijn met de stelling dat PIANOo gezaghebbende antwoorden geeft, maar een even groot deel staat neutraal tegenover deze stelling. Verder geeft 45% van de respondenten aan dat PIANOo het expertisecentrum aanbesteden in Nederland is, maar 55% ziet dat (nog) niet of weet het niet.

¹ In enkele tabellen en figuren is het aantal respondenten (n) lager dan 605. In deze tabellen en figuren zijn de antwoorden 'weet niet' of 'geen mening' buiten beschouwing gelaten.

Om na te gaan of de ontwikkeling richting een kenniscentrum niet ten koste is gegaan van de netwerkfunctie van PIANOo, is de volgende stelling voorgelegd: 'PIANOo speelt net als drie jaar geleden een belangrijke rol als netwerk voor inkoopers en aanbesteders in de publieke sector'. 76% van de respondenten is het eens met deze stelling, waaruit kan worden afgeleid dat de netwerkfunctie van PIANOo nog steeds op peil is.

Figuur 3 Ontwikkeling van PIANOo volgens gebruikers van de diensten van PIANOo (aantal respondenten in procenten)



Bron: EIM, 2011.

In de diepte-interviews is ook gesproken over de ontwikkeling van PIANOo richting een kenniscentrum in de afgelopen drie jaar. Diverse gesprekspartners zien een duidelijke ontwikkeling van PIANOo als kenniscentrum. Aspecten waaruit deze ontwikkeling volgens gesprekspartners blijkt zijn:

- er zijn meer mensen bij PIANOo met een expertrol;
- de kwaliteit is toegenomen;
- de informatievoorziening over jurisprudentie is sterk verbeterd;
- meer uitspraken waar je wat aan hebt;
- PIANOo kan op kennisgebied meer bronnen gebruiken;
- PIANOo is meer in beeld gekomen;
- informatie en adviezen die ze geven zijn compleet;
- handreikingen en visies (vooral juridisch);
- formele en meer zichtbare helpdeskfunctie;
- visiedocumenten en factsheets;
- verbreding van de inkoopkennis.

Enkele gesprekspartners in de diepte-interviews vinden PIANOo (nog) geen expertisecentrum. Een gesprekspartner gaf aan zelf veel ervaring te hebben en daarom meer expertise te hebben dan PIANOo. Een andere gesprekspartner vindt PIANOo geen expertisecentrum, omdat de informatie te algemeen zou zijn. Ten slotte merkt een gesprekspartner op dat PIANOo pas een expertisecentrum kan zijn als ze hoogleraren in dienst nemen.

De vraag of PIANOo gezaghebbende antwoorden en informatie verstrekt, blijkt door iets meer gesprekspartners in de diepte-interviews bevestigend te worden beantwoord. Zij wijzen daarbij op het vragenloket, de visiedocumenten, de factsheets en de bestekbibliotheek en de bruikbaarheid daarvan. Degenen die niet vinden dat PIANOo gezaghebbende informatie verstrekt, zeggen bijvoorbeeld dat PIANOo gewoon informatie verstrekt en verder vooral een netwerk is.

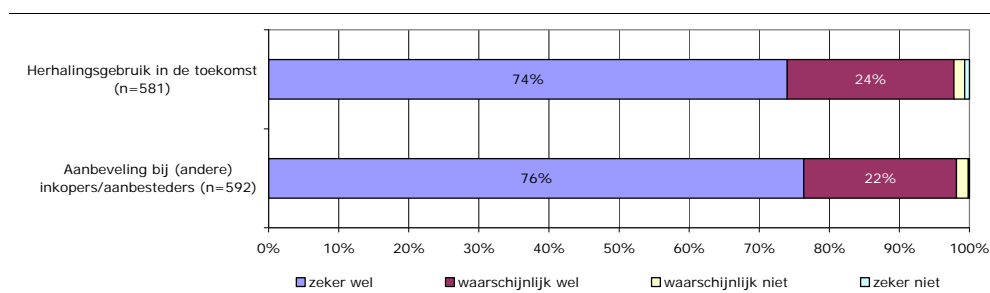
Over de netwerkfunctie zijn de meeste gesprekspartners duidelijk positief. Sommigen zien zelfs een versterking van deze rol in de afgelopen drie jaar.

3.4 Toekomstig belang van PIANOo

Meeste respondenten blijven PIANOo gebruiken

Evenals in de vorige evaluatie van PIANOo in 2008 blijken gebruikers van de diensten ook nu nog steeds enthousiast over PIANOo (zie Figuur 4). 96% van de respondenten geeft aan in de toekomst zeker of waarschijnlijk gebruik te blijven maken van de diensten van PIANOo. 98% van de respondenten zou waarschijnlijk of zeker ook andere inkopers en aanbesteders aanraden gebruik te maken van de diensten van PIANOo.

Figuur 4 De mate waarin respondenten in de toekomst gebruik blijven maken van de diensten van PIANOo en de mate waarin respondenten (andere) inkopers/aanbesteders aanraden om gebruik te maken van de diensten van PIANOo



Bron: EIM, 2011.

Voortbestaan wordt van belang geacht

76% van de respondenten geeft aan dat het voortbestaan belangrijk of zeer belangrijk is voor de inkoop en het aanbesteden van de eigen organisatie (in 2008 was dat 70%).

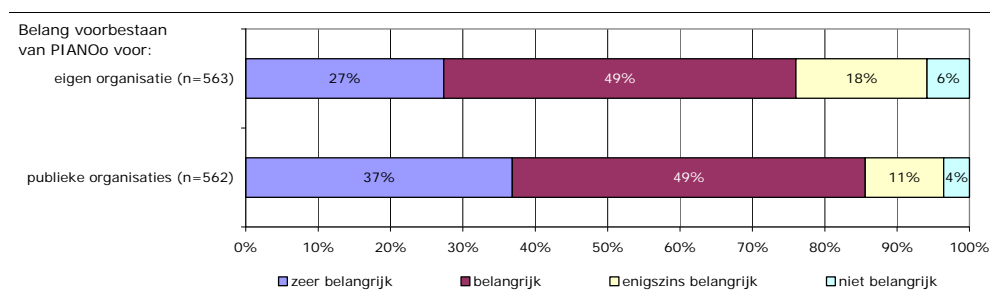
86% van de respondenten vindt het voortbestaan van PIANOo belangrijk of zeer belangrijk voor de inkoop en het aanbesteden van publieke organisaties in het algemeen (in 2008 was dat 82%).

Een aantal respondenten licht het belang van het voortbestaan van PIANOo voor de eigen organisatie en voor andere publieke organisaties toe. Daarbij wordt zowel gewezen op het belang van PIANOo als kennisbron als PIANOo als netwerk. Verder wordt zowel gewezen op het belang van informatie over het inkoopproces om de inkoop blijvend te kunnen professionaliseren, als het belang van een centrale organisatie om juridische ontwikkelingen te monitoren en erover te advise-

ren. Ook wordt de goede toegankelijkheid en laagdrempeligheid van PIANOo van belang geacht.

Ook uit de diepte-interviews blijkt dat de meeste gesprekspartners het voortbestaan van PIANOo van groot belang vinden. Op de vraag wat er zou gebeuren als PIANOo ophoudt te bestaan, kwamen reacties als: 'een regelrechte ramp', 'het wordt een bende', 'het niveau van de gemiddelde inkoper is bedroevend' en 'dan holt de professionaliteit van het inkopen in Nederland achteruit'. Volgens gesprekspartners blijft er behoefte aan ondersteuning, terwijl commerciële bureaus wel eens te duur zouden kunnen zijn.

Figuur 5 Belang van het voortbestaan van PIANOo voor de inkoop en het aanbesteden van de eigen organisatie en de inkoop en het aanbesteden van publieke organisaties in het algemeen



Bron: EIM, 2011.

Gebruikers geven suggesties voor verbetering

Op de vraag wat de respondenten *missen* in de dienstverlening van PIANOo heeft ongeveer een derde een antwoord gegeven. Daarbij zijn onder andere de volgende zaken genoemd:

- actuelere en betere bestekken in de bestekkenbibliotheek;
- het checken van discussies op PIANOo-desk op zin en onzin en discussies afsluiten met een (juridische) juiste beantwoording;
- bestuurlijke aandacht;
- meer kennis van markten en sectoren en prijsinformatie;
- meer toespitsen op specifieke gebruiker;
- aandacht voor duurzaam inkopen;
- meer diepgang;
- inkooptoolkit en voorbeelddocumenten;
- meer aandacht voor inkooptechniek en –strategie en contract- en accountmanagement;
- meer juridische kennis en aandacht (juridische vraagbaak);
- meer aandacht voor jurisprudentie en rechtspraak.

Op de vraag wat de respondenten *overbodig* vinden in de dienstverlening van PIANOo heeft ongeveer een zesde een antwoord gegeven. Daarbij zijn onder andere de volgende zaken genoemd:

- bestekkenbibliotheek;
- minder documentatie (PIANOo-alert, Forte, PIANOo-desk-rapportage, e.d.);
- Forte;
- diverse bijeenkomsten.

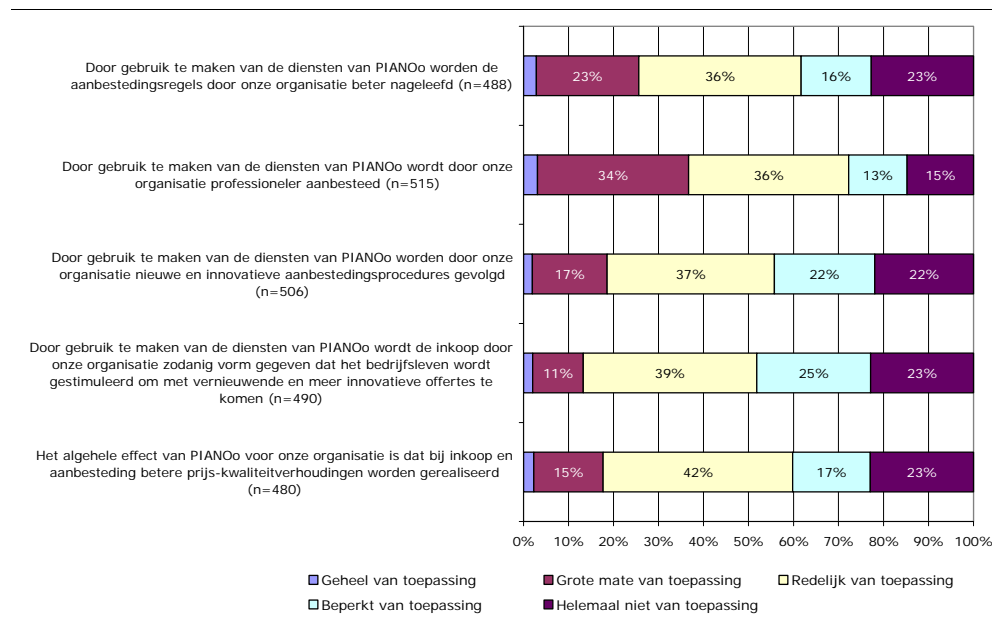
3.5 Effect van de diensten van PIANOo

Professionaliteit neemt toe door gebruik van de diensten van PIANOo

Het gebruik van de diensten van PIANOo dient te leiden tot betere naleving van de aanbestedingsregels, een verbetering van de professionaliteit van het aanbesteden en meer innovativiteit bij het aanbesteden. Om nader zicht te krijgen of deze effecten ook daadwerkelijk worden bereikt, is aan de respondenten op de internetenquête een aantal stellingen voor gelegd (zie Figuur 6). Hieruit blijkt dat het aantal respondenten dat aangeeft dat er *geen* effect van de diensten van PIANOo is op naleving van de aanbestedingsregels, professionaliteit, innovativiteit en prijs-kwaliteitverhouding maximaal 23% van de respondenten is. Aan de andere kant blijkt dat het aantal respondenten dat aangeeft dat er sprake is van een *sterk* effect op naleving van de aanbestedingsregels, professionaliteit, innovativiteit en prijs-kwaliteitverhouding beperkt is.

De diensten hebben het meeste effect op de professionaliteit van het aanbesteden, gevolgd door de naleving van de aanbestedingsregels. Het effect op innovativiteit blijkt het kleinst. Dit betreft zowel het toepassen van nieuwe en innovatieve aanbestedingsprocedures als het stimuleren van het bedrijfsleven om met vernieuwende en meer innovatieve offertes te komen. Een kleiner effect op innovativiteit is niet onlogisch. Immers, het gebruik van innovatieve aanbestedingsprocedures en het uitlokken van innovatieve offertes is slechts relevant voor een deel van de aanbestedingen en een deel van de aanbestedende instanties. Het beeld van de effecten van het gebruik van de diensten van PIANOo in deze evaluatie komt sterk overeen met het beeld in de evaluatie van 2008, waar dezelfde stellingen zijn voorgelegd.

Figuur 6 Effect van het gebruik van diensten van PIANOo



Bron: EIM, 2011.

Positief effect door praktische informatie

De meeste gesprekspartners in de diepte-interviews zijn het erover eens dat PIANOo bijdraagt aan de naleving van de aanbestedingsregels en aan de professio-

naliteit van het inkopen. Er gaat een positief effect uit van de praktische informatie (uitleg, voorbeelden, jurisprudentie, ontwikkelingen van het inkopen). De praktische insteek van PIANOo wordt door een gesprekspartner als volgt verwoord: 'Door de metrokaart te volgen, is de kans op ongelukken aanmerkelijk verkleind'. Een andere gesprekspartner zei: 'Als je een jurist iets vraagt dan krijg je een antwoord over wat allemaal niet kan. PIANOo geeft aan wat wel kan'. Ten aanzien van het effect van PIANOo op de innovativiteit bij de inkoop zijn de meningen meer verdeeld. Er zijn gesprekspartners die ook een positief effect zien van PIANOo op de innovativiteit. Echter, voor de meesten is dit minder duidelijk.

Bestuurders zijn zich soms nog onvoldoende bewust van belang van inkoop

Verschillende gesprekspartners hebben erop gewezen dat de naleving van de aanbestedingsregels, de professionaliteit van het inkopen en de innovativiteit vaak worden gefrustreerd, doordat inkopers te laat in het proces worden betrokken. Bestuurders en directies hebben dan de meeste beslissingen al genomen en het bestek staat dan veelal al vast.

4 De dienstverlening van PIANOo

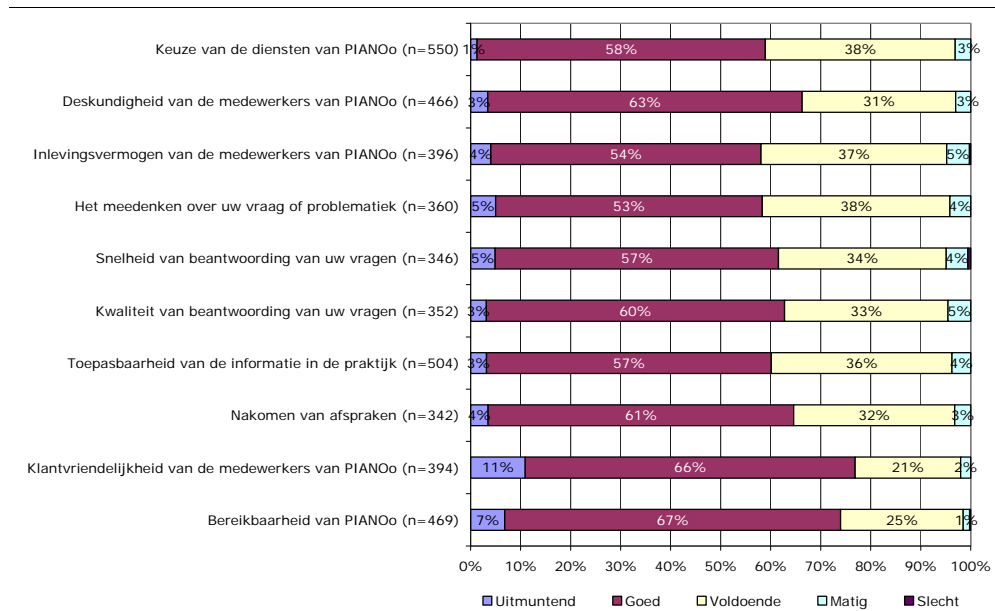
4.1 Beoordeling van de dienstverlening

Tevredenheid over de dienstverlening van PIANOo

In Figuur 7 is de beoordeling van de verschillende aspecten van de dienstverlening van PIANOo weergegeven. Daaruit blijkt dat de tevredenheid over de dienstverlening van PIANOo duidelijk groot is. Op alle aspecten scoort PIANOo voor 95% of meer voldoende of hoger. De beoordeling 'slecht' komt bijna niet voor. Evenals bij de vorige evaluatie in 2008 scoren de klantvriendelijkheid en de bereikbaarheid het hoogst.

Aan de respondenten op de internetenquête is ook gevraagd een overall rapportcijfer te geven voor PIANOo. Dat kwam gemiddeld uit op een 7,2 (2008: 7,3).

Figuur 7 Beoordeling van de aspecten van de dienstverlening van PIANOo (aantal respondenten in procenten van het aantal respondenten dat een beoordeling heeft gegeven)



Bron: EIM, 2011.

4.2 Efficiency van de dienstverlening

Bij de efficiency speelt de vraag of PIANOo efficiënt met de middelen omgaat, en de vraag of PIANOo met een andere werkwijze of invulling dezelfde resultaten had kunnen boeken. Naar de middelenbesteding is in deze evaluatie geen uitgebreid onderzoek gedaan. Wel is gekeken naar de organisatie en naar het oordeel van gesprekspartners.

PIANOo is een professionele organisatie

Uit de diepte-interviews is het beeld naar voren gekomen dat PIANOo een professionele organisatie is. Geïnterviewden die regelmatig samenwerken of over-

leggen met PIANOo, geven aan dat sprake is van een enthousiast team, waar veel wordt gedaan en waar sprake is van een goede werksfeer. Ook in het medewerkertevredenheidsonderzoek van het Ministerie van EL&I blijkt PIANOo hoog te scoren.

PIANOo doet veel en steeds meer met dezelfde middelen

PIANOo is in de afgelopen jaren niet gegroeid qua aantal FTEs. PIANOo heeft wel veel nieuwe activiteiten opgepakt, terwijl er geen activiteiten af zijn gegaan. Er komt veel op PIANOo af en PIANOo moet steeds keuzes maken. Het lukt PIANOo daarbij om veel te bereiken met slimme combinaties door het betrekken van medewerkers van andere organisaties.

Voor het maken van keuzes van op te pakken activiteiten en onderwerpen is geen sprake van een echt toetsingskader. De afgelopen drie jaar is in aansluiting op het Instellingsbesluit veel tijd ingezet op de kenniscentrumfunctie en nieuwe activiteiten die met deze functie samenhangen. Inmiddels brengt PIANOo bij zijn activiteiten meer focus aan door in een jaar een thema centraal te stellen. Het is de vraag of PIANOo niet te veel doet. Meer focus en een duidelijk toetsingskader zouden in een volgende periode overwogen kunnen worden.

Informatie vooraf, tussentijds en achteraf over middelenbesteding

PIANOo stelt jaarlijks duidelijke, gedetailleerde werkplannen op. Daarin wordt gedetailleerd aangegeven welke activiteiten PIANOo uit wil gaan voeren en welke middelen daaraan worden besteed. Daarnaast wordt jaarlijks verantwoording afgelegd hoe de middelen daadwerkelijk zijn besteed. Verder wordt gewerkt met prestatie-indicatoren die een beeld geven van de gerealiseerde output in relatie tot de streefwaarden. Met het ministerie is geregeld overleg over de voortgang. De regelmatige en gedetailleerde rapportages en de regelmatige overleggen zijn een goede basis om efficiënte besteding van de middelen te bewaken.

Geen signalen van verspilling van middelen

Vooral in de diepte-interviews met gebruikers van de diensten van PIANOo is de efficiency van PIANOo beperkt aan de orde geweest, omdat veel gesprekspartners daar geen goed zicht op hebben. Wel bestaat bij gesprekspartners het beeld dat sprake is van een goede, professionele organisatie. Verder hebben de gesprekspartners niet de indruk dat PIANOo middelen verkwist. Integendeel, er bestaat juist een beeld dat PIANOo wel heel veel doet met de middelen die zij hebben. Dit beeld sluit aan bij de eerdere constatering dat bij PIANOo sprake is van een toegenomen aantal activiteiten bij een gelijkblijvende bezetting.

4.3 Overlap met andere organisaties

Overlap met andere organisaties is beperkt

PIANOo werkt met veel organisaties samen en verwijst ook door. Mogelijk is er sprake van overlap van de diensten van PIANOo met de diensten van andere organisaties.

Er zijn vier organisaties genoemd waarvan ongeveer de helft van de respondenten aangeeft gebruik te maken van hun diensten op het gebied van inkoop en

aanbesteden (zie Tabel 9): Europa Decentraal, Nevi publiek, Agentschap NL en (commerciële) adviesbureaus. De overlap van de diensten van deze organisaties met die van PIANOo is echter over het algemeen beperkt, volgens de gebruikers van de diensten. Alleen bij de Unie van Waterschappen lijkt de overlap sterker. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de Unie van Waterschappen nauw samenwerkt met PIANOo en de Unie een medewerker heeft gedetacheerd bij PIANO om de professionaliteit van de inkoop en het aanbesteden bij de waterschappen te verbeteren. Daardoor kan er in de perceptie van de respondenten sprake lijken van overlap, terwijl die overlap er in de praktijk niet is.

Naast de in de tabel genoemde organisaties werden door enkele respondenten nog andere organisaties op het gebied van inkoop en aanbesteden genoemd met enige overlap met de diensten van PIANOo, namelijk CROW, vernieuwing bouw, Gemeentelijk Inkoop Platform (GIP) en de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht (Nvva).

Tabel 9 Gebruik van diensten van andere organisaties op het gebied van inkoop en aanbesteden en de mate van overlap met de diensten van PIANOo (n=605)

| Organisatie | Aantal respondenten (in %) dat gebruik maakt van diensten op het gebied van inkoop en aanbesteden | Mate van overlap met PIANOo (in % van het aantal responden- ten dat gebruikmaakt van de betreffende organisaties) | | |
|--|---|--|---------|------|
| | | Sterk | Beperkt | Geen |
| Europa Decentraal | 50 | 13 | 76 | 11 |
| NEVI (publiek) | 53 | 14 | 71 | 15 |
| Directie Faciliteiten, Huisvestingen Inkoopbeleid Rijk (FHIR) van DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk van het Ministerie van BZK | 10 | 8 | 55 | 37 |
| Agentschap NL | 56 | 11 | 58 | 32 |
| inkoop- en aanbestedingsspecialis- ten van de VNG | 8 | 10 | 80 | 10 |
| inkoop- en aanbestedingsspecialis- ten van het IPO | 1 | 0 | 75 | 25 |
| inkoop- en aanbestedingsspecialis- ten van de UvW | 3 | 25 | 69 | 6 |
| (commerciële) adviesbureaus | 49 | 13 | 52 | 35 |

Bron: EIM, 2011.

In de diepte-interviews is PIANOo door gesprekspartners ook regelmatig vergeleken met Europa Decentraal. De een wijst erop dat Europa Decentraal juridisch sterker is en betere juridische antwoorden geeft. Een ander noemt de antwoorden van Europa Decentraal te juridisch, terwijl je bij de antwoorden van PIANOo meteen weet waar je aan toe bent (praktischer). Kennelijk verschillen de behoeften bij de gebruikers van PIANOo. Verder is in de diepte-interviews het gebruik van advocatenkantoren genoemd, maar dan voor meer specialistische vraagstukken.

5 Beoordeling en conclusies

5.1 Inleiding

Beoordeling op basis van de bevindingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven, waaronder feiten en meningen van gebruikers en van verschillende stakeholders. Op basis van deze bevindingen wordt in het vervolg van dit hoofdstuk een oordeel gevormd over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de taakvervulling van PIANOo, worden aangrijpingspunten voor de toekomst gegeven en wordt een oordeel gegeven over de gebruikte set prestatie-indicatoren.

5.2 Doeltreffendheid

5.2.1 De output van PIANOo

Bestaande diensten en nieuwe diensten

Bij de output van PIANOo gaat het om de diensten en producten van PIANOo. Belangrijke diensten van PIANOo die al voor de vorige evaluatie bestonden zijn: PIANOo-desk, de website, het jaarcongres, diverse bijeenkomsten, PIANOo-alert, Forte en de leergang aanbestedingsrecht. Deze diensten zijn op peil gebleven, aangepast en vernieuwd. Nieuwe diensten van PIANOo betreffen het vragenloket, de metrokaart (faq), de bestekbibliotheek, de factsheets, de handleidingen, de jurisprudentie aanbestedingsrecht, de visiedocumenten en de marktontmoetingen.

Invulling kenniscentrumfunctie met nieuwe diensten

Met een aantal van deze nieuwe diensten heeft PIANOo ingespeeld op de opdracht in het instellingsbesluit om zich meer te ontwikkelen als een expertisecentrum. De professionalisering van het vragenloket, de metrokaart (faq), de bestekbibliotheek, de factsheets, de handleidingen, de jurisprudentie aanbestedingsrecht en de visiedocumenten zijn duidelijk aspecten van de ontwikkeling naar een kenniscentrum. De kennis en expertise heeft daarbij zowel betrekking op de aanbestedingsregels als op het gehele inkoopproces. Volgens PIANOo en volgens diverse geïnterviewden heeft professioneel inkopen niet alleen betrekking op het naleven van de aanbestedingsregels, maar op het gehele inkoopproces. Aanbesteden is een deel van het inkoopproces. Zonder professioneel inkoopproces is ook professioneel aanbesteden niet mogelijk.

De keuze van PIANOo om zich zowel op de aanbestedingsregels als op het inkoopproces te richten, sluit ook aan bij het instellingsbesluit. In de toelichting van het instellingsbesluit staat: 'PIANOo zal in eigen huis beschikken over kennis van aanbestedingregelgeving en de praktijk van het aanbesteden, alsmede van het inkoopproces dat daaraan voorafgaat'.

Netwerkfunctie op peil gebleven

Een belangrijke rol die PIANOo reeds voor het laatste instellingsbesluit goed vervulde, was die van het faciliteren van het netwerk van inkopers en aanbesteders

in de publieke sector. PIANOo-desk is een belangrijke virtuele ontmoetingsplaats voor inkopers en aanbesteders. Ook andere diensten, zoals het jaarcongres en de verschillende bijeenkomsten, hebben een netwerkfunctie, maar zijn daarnaast ook bedoeld voor het overdragen van kennis. Een nieuwe netwerkdienst van PIANOo zijn de marktontmoetingen: bijeenkomsten van inkopers uit de publieke sector met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven (de leveranciers).

5.2.2 De bruikbaarheid van de diensten

Bereik: vooral klassieke overheid

Volgens het instellingsbesluit dient PIANOo zich vooral te richten op de klassieke overheid (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) en voor actuele thema's op specifieke aanbestedende diensten. De klassieke overheid wordt goed door PIANOo bereikt, met name de decentrale overheden. Daarnaast zijn er gerichte thema's geweest voor specifieke aanbestedende diensten, waar PIANOo een duidelijke rol heeft gespeeld, zoals de schoolboeken en de WMO.

Vooraf inkopers, nauwelijks bestuurders

De medewerkers van de aanbestedende instanties die gebruik maken van diensten van PIANOo zijn vooral medewerkers die zich bezighouden met het inkoopproces (inkopers, aanbesteders, hoofden inkoopafdeling, etc.). Bestuurders maken nog nauwelijks gebruik van de diensten van PIANOo. PIANOo en diverse geïnterviewden zijn echter van mening dat meer betrokkenheid van bestuurders bij de inkoop van groot belang is om professioneel in te kopen. Nog steeds wordt geklaagd dat inkopers te laat worden betrokken in besluitvormingsprocessen, waardoor bestekken al vastgesteld zijn en de mogelijkheden voor professionele en innovatieve inkoop onvoldoende worden gebruikt. PIANOo is reeds bezig om de bewustwording van het belang van professionele inkoop bij bestuurders te vergroten.

PIANOo is niet voor elke inkoper even belangrijk

Inkopers en aanbesteders zijn er op veel verschillende niveaus. De mate waarin inkopers en aanbesteders gebruik maken van de diensten van PIANOo verschilt daardoor ook. Zeer ervaren inkopers en aanbesteders zullen minder aan PIANOo hebben, dan minder ervaren of beginnende inkopers en aanbesteders. Ook het beeld van PIANOo verschilt daardoor tussen de verschillende gebruikers van de diensten van PIANOo. Voor de een is PIANOo absoluut een expertisecentrum, en voor de ander is het dat (nog) niet.

PIANOo is vooral praktisch

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat PIANOo vooral praktisch is ingesteld. PIANOo probeert met zijn informatie en antwoorden praktische oplossingen te bieden aan de gebruikers van PIANOo. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vertaling van jurisprudentie in voor de inkopers bruikbare uitleg en de visiedocumenten, maar ook uit de handreikingen, de aandacht voor het inkoopproces en de praktische antwoorden op vragen van het vragenloket.

Zowel het kenniscentrum als het netwerk zijn van belang

Zowel de diensten die vooral met de kenniscentrumfunctie samenhangen als de diensten die vooral samenhangen met de kennisnetwerkfunctie worden goed gebruikt. De website van PIANOo wordt door 85% van de respondenten op de internetenquête gebruikt als kennisbron en ook bij de vraag naar de belangrijkste diensten scoort de website het hoogst. Ten opzichte van de evaluatie in 2008 is het gebruik en het belang van de website aanmerkelijk toegenomen. Waarschijnlijk heeft het plaatsen van de nieuwe visiedocumenten, factsheets, jurisprudentie, bestekbibliotheek en metrokaart op de website bijgedragen aan het gebruik van de website als informatiebron.

Opvallend is dat het gebruik en het belang van het vragenloket (info@pianoo.nl) nu lager scoort dan de helpdesk in de evaluatie van 2008, terwijl het vragenloket en de professionalisering daarvan een belangrijk aspect was in de ontwikkeling naar een kenniscentrum. Dit kan samenhangen met de toegenomen hoeveelheid informatie en expertise op de website van PIANOo. Daarnaast is in het onderzoek gebleken dat het vragenloket niet goed bekend is.

Vervolgens blijkt ook de netwerkfunctie nog steeds van groot belang. De belangrijkste exponent hiervan is PIANOo-desk, die na de website van PIANOo het hoogst scoort qua gebruik en qua belang dat er aan wordt gehecht. Het PIANOo-congres, dat zowel een kennis- als een netwerkfunctie heeft, wordt door bijna de helft van de respondenten op de internetenquête bezocht en voor bijna een kwart van de respondenten behoort het congres ook tot de top drie van belangrijkste diensten.

Waardering voor de diensten is in het algemeen hoog

De goede bruikbaarheid van de diensten van PIANOo blijkt uit de hoge rapportcijfers, die de respondenten op de internetenquête geven voor die diensten. De meeste diensten krijgen een 7,3 of hoger. Een aantal typische kenniscentrum-diensten krijgt hoge cijfers, zoals jurisprudentie aanbestedingsrecht (7,5), factsheets (7,6), PIANOo-handleidingen (7,6), de metrokaart (7,7) en visiedocumenten (7,8). Alleen het gemiddelde rapportcijfer voor de bestekbibliotheek is laag, namelijk een 6,8. Voor een dienstverlener is dit te beschouwen als onvoldoende. De hoogste score wordt evenals in de evaluatie van 2008 behaald door de leergang aanbestedingsrecht, namelijk een 8,3.

Bruikbaarheid blijkt ook uit herhalingsgebruik en aanbeveling

De bruikbaarheid van de diensten van PIANOo blijkt ook uit het feit dat 98% van de respondenten op de internetenquête ook in de toekomst zeker of waarschijnlijk gebruik blijft maken van de diensten van PIANOo. Eenzelfde percentage beveelt ook andere inkopers en aanbesteders zeker of waarschijnlijk aan om gebruik te maken van de diensten van PIANOo.

Bruikbaarheid blijkt ook uit belang van het voortbestaan van PIANOo

Ook het belang van het voortbestaan van PIANOo is een belangrijke indicatie voor de bruikbaarheid van de diensten van PIANOo. 76% van de respondenten op de internetenquête vindt het voortbestaan van PIANOo belangrijk tot zeer belangrijk voor de inkoop en het aanbesteden van de eigen organisatie. 86% van

de respondenten vindt het voortbestaan van PIANOo zelfs van belang voor het inkopen en aanbesteden door publieke organisaties in het algemeen.

5.2.3 Het effect van de diensten van PIANOo

Gebruik van de diensten van PIANOo heeft vooral invloed op professionaliteit, minder op innovativiteit

Uit de internetenquête kwam naar voren dat het gebruik van de diensten van PIANOo vooral effect heeft op de professionaliteit, en minder op de innovativiteit. De stelling 'Door gebruik te maken van de diensten van PIANOo wordt door onze organisatie professioneler aanbesteed.' wordt door 36% van de respondenten geheel of in grote mate van toepassing geacht en voor 36% redelijk van toepassing geacht. De stellingen, die betrekking hadden op het effect op het gebruik van innovatieve aanbestedingsprocedures en op het stimuleren van bedrijven om te komen met innovatieve offertes, werden door respectievelijk 19% en 13% van de respondenten geheel of grotendeels van toepassing geacht en door respectievelijk 37% en 39% redelijk van toepassing geacht. Dat het effect op innovativiteit kleiner is dan op professionaliteit is goed verklaarbaar: in lang niet alle aanbestedingen zijn innovatieve procedures en offertes relevant.

Gebruik van de diensten van PIANOo leidt tot betere aanbestedingsprestaties

Het gebruik van de diensten van PIANOo leidt bij een deel van de publieke instanties ook tot betere prijs-kwaliteitverhoudingen bij de inkoop en aanbesteding. De stelling dat het algehele effect van PIANOo voor de organisatie is dat bij inkoop en aanbesteding een betere prijs-kwaliteitverhouding wordt gerealiseerd, wordt door 18% van de respondenten op de internetenquête in grote mate of geheel van toepassing geacht en voor 42% van de respondenten redelijk van toepassing geacht. Aangezien het bij inkoop en aanbesteding in de publieke sector in het totaal om een grote omvang gaat, kunnen zelfs kleine verbeteringen in de prijs-kwaliteitverhoudingen flinke besparingen in de publieke bestedingen tot gevolg hebben.

5.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid kan als goed worden beoordeeld

Voor de beoordeling van de doelmatigheid van PIANOo is in deze evaluatie gekeken naar de tevredenheid over de dienstverlening, naar de efficiency van de dienstverlening en naar de overlap met de diensten van andere organisaties. Op basis van de resultaten op deze aspecten kan de doelmatigheid van PIANOo als goed worden beoordeeld.

Gebruikers zijn goed te spreken over de dienstverlening

De tevredenheid over de dienstverlening door PIANOo wordt door de respondenten op de internetenquête duidelijk als goed beoordeeld. Overall beoordeelt ongeveer een derde van de respondenten de dienstverlening als voldoende en ongeveer tweederde als goed of uitstekend. Een matige of slechte beoordeling wordt nauwelijks gegeven.

PIANOO doet veel met de beschikbare middelen: naar meer focus toe?

Uit het onderzoek komt een beeld naar voren dat de organisatie van PIANOO goed in elkaar zit. Er wordt planmatig gewerkt. Vooraf worden middelen duidelijk toebedeeld aan de verschillende taken en diensten en achteraf worden de gerealiseerde bestedingen duidelijk verantwoord. Verder bestaat duidelijk de indruk dat PIANOO veel doet met de beschikbare middelen, misschien wel te veel, en dat er geen indicaties zijn dat PIANOO middelen verkwist. PIANOO heeft de afgelopen drie jaar met een gelijkblijvende bezetting veel nieuwe activiteiten opgepakt, zonder dat dit ten koste is gegaan van bestaande activiteiten. In een volgende periode zou meer focus en een toetsingskader voor welke activiteiten PIANOO wel of niet tot zijn pakket moet rekenen, overwogen kunnen worden.

Overlap met de diensten van andere organisaties is beperkt

Op het gebied van inkopen en aanbesteden maken gebruikers van de diensten van PIANOO met name ook gebruik van de diensten van Europa Decentraal, NEVI (publiek), Agentschap NL en (commerciële) adviesbureaus. De overlap van de diensten van deze organisaties met die van PIANOO is over het algemeen beperkt of niet aanwezig. Voor de genoemde organisaties gaf 11 tot 14% van de respondenten die ook diensten van die organisaties gebruikt aan dat in sterke mate sprake is van overlap.

5.4 Aangrijpingspunten voor de toekomst

Er is nog ruimte voor verbetering van de rol van PIANOO

In zowel de internetenquête als in de diepte-interviews is gevraagd wat er wordt gemist in de dienstverlening van PIANOO. Daarnaast is in de diepte-interviews gevraagd naar suggesties voor verbeteringen bij PIANOO. Aangezien er verschillen zijn tussen gebruikers qua aard, gebruik van de diensten van PIANOO en het beeld dat ze van PIANOO hebben, zijn suggesties van verschillende gebruikers soms tegengesteld.

Een en ander heeft geleid tot de volgende verbeteringsuggesties:

- vragenloket:
 - meer bekendheid aan geven;
 - betere registratie ten behoeven van kennisopbouw;
- PIANOO-desk:
 - verbetering van de beheersfunctie (het checken van discussies op PIANOO-desk op zin en onzin en discussies afsluiten met een (juridische) juiste beantwoording);
 - vaker rode draden van discussies op PIANOO-desk halen en in visiedocumenten weergeven;
- bestekkenbibliotheek:
 - actuelere en betere bestekken;
- onderwerpen, meer aandacht voor:
 - duurzaam inkopen;
 - kennis van markten en sectoren en prijsinformatie;
 - inkooptoolkit en voorbeelddocumenten;
 - meer aandacht voor inkooptechniek en -strategie en contract- en accountmanagement;
- doelgroepen, meer aandacht voor:

- bestuurders¹ (maak de inkoopfunctie meer bekend bij besturen en geef potentie aan van inkoopafdelingen in tijden van bezuinigingen);
- specifieke gebruikers;
- juridisch:
 - meer juridische vraagbaak zijn;
 - meer aandacht voor jurisprudentie en rechtspraak;
- overig:
 - doorgaan met het verhogen van de expertrol;
 - meer focus, meer bekend maken wie ze zijn en wat ze doen;
 - balans bewaren tussen kennisnetwerk en kenniscentrum (het een kan niet zonder het ander);
 - meer kenniscentrum worden, want de vraagstukken worden steeds ingewikkelder;
 - meer diepgang.

5.5 Prestatie-indicatoren

Totstandkoming van de prestatie-indicatoren

PIANOO heeft in 2008 in overleg met het ministerie een aantal prestatie-indicatoren vastgesteld (zie ook paragraaf 2.5). Daarbij is opgemerkt dat onderscheid gemaakt kan worden naar outcome en output. Er is toen voor gekozen om indicatoren voor de outcome (maatschappelijke betekenis) niet jaarlijks te verzamelen, maar bij de driejaarlijkse evaluatie. Er is een set outputindicatoren op het niveau van de diensten van PIANOO opgesteld, die aansluit op het instellingsbesluit. De set outputindicatoren wordt jaarlijks en soms frequenter bijgehouden.

Outcome-indicatoren: eens per drie jaar

Zoals aangegeven, wordt de outcome eens in de drie jaar tijdens de evaluatie gemeten. Het gaat hierbij om het effect op het naleven van de aanbestedingsregels, het effect op de professionaliteit en de innovativiteit van inkoop en aanbesteden, en het effect op de prijs-kwaliteitverhouding van inkoop en aanbesteden. Deze effecten zijn in deze evaluatie en in die van 2008 gemeten met behulp van het voorleggen van een aantal stellingen aan een grote groep gebruikers in een internetenquête. De resultaten van de effecten kwamen in beide evaluaties redelijk met elkaar overeen. Gezien het feit dat outcome lastiger is te meten dan output en het feit dat de verschillen in de effecten over een periode van drie jaar beperkt zijn, lijkt de keuze juist om outcome eens in de drie jaar te meten.

Output-indicatoren: aantallen en rapportcijfers

De output-indicatoren bestaan per dienst enerzijds uit aantallen (productie en gebruik) en anderzijds uit rapportcijfers (zie bijlage III voor een overzicht van de gebruikte prestatie-indicatoren, de streefwaarden en de gerealiseerde cijfers, voor zover verzameld). Uit gesprekken met PIANOO en het ministerie kwam naar voren dat de output-indicatoren vooral worden gebruikt om op een hoger ab-

¹ De extra aandacht voor bestuurders is enkele keren naar voren gekomen in de diepte-interviews. Echter, dit wordt niet ondersteund door de resultaten van de internetenquête (zie paragraaf 3.2.4)

stractioniveau de prestaties van PIANOo te toetsen en bij afwijkingen bij te kunnen sturen. De streefwaarden worden zo veel mogelijk realistisch vastgesteld (wat is redelijkerwijs haalbaar en realiseerbaar binnen de mogelijkheden van PIANOo). De aantallen geven een goed beeld of het gebruik van bepaalde diensten niet (plotseling) terugloopt. In het geval aantallen teruglopen, is het van belang om bij te sturen (dienst aanpassen, dienst schrappen en/of vervangen door andere diensten). De rapportcijfers zijn over het algemeen een goede indicator voor de bruikbaarheid van diensten. De keuze om de prestaties op het niveau van de diensten te meten met aantallen en rapportcijfers is derhalve goed om de prestaties van PIANOo te meten en eventueel bij te stellen.

Aanbevelingen voor aanpassing van de prestatie-indicatoren

Momenteel wordt slechts een deel van de prestaties gemeten. Wanneer wordt gekeken naar het overzicht van de prestatie-indicatoren, dan blijkt dat voor een deel van de diensten geen prestatie-indicatoren zijn opgesteld. Voor een aantal diensten worden de aantallen of bruikbaarheid (rapportcijfers) niet gemeten. Dat dit kan leiden tot een tekort aan sturingsinformatie, blijkt nu bijvoorbeeld uit het rapportcijfer voor de bestekkenbibliotheek. Bij de prestatie-indicatoren is geen tevredenheidsindicator opgesteld voor de bestekkenbibliotheek. Uit de evaluatie komt een gemiddeld rapportcijfer van een 6,8, hetgeen voor een dienstverlener onvoldoende is. Wanneer in de set indicatoren een tevredenheidsindicator voor de bestekkenbibliotheek was opgenomen, had eerder kunnen worden bijgestuurd.

Het ontbreken van indicatoren betreft vooral een aantal nieuwe diensten, zoals de factsheets, visiedocumenten, jurisprudentie en handreikingen, en nieuwsbrieven (PIANOo-alert en Forte). Deze publicaties zijn op de website geplaatst en/of worden aan gebruikers toegestuurd. Het aantal opgestelde publicaties is bekend bij PIANOo en kan als prestatie-indicator worden gebruikt. Het gebruik en de bruikbaarheid van deze diensten ontbreekt bij de prestatie-indicatoren. Voor het gebruik kan eraan worden gedacht om het aantal downloads en aantal toegepaste publicaties te meten. Voor het meten van de bruikbaarheid kan worden gedacht aan het meesturen van een korte vragenlijst, waarin een beoordeling van de bruikbaarheid wordt gevraagd, of degene die een publicatie download te registreren om bijvoorbeeld 1 of 2 weken later via de email automatisch een vragenlijstje toe te sturen.

Ook voor het vragenloket ontbreekt een indicator voor de tevredenheid/bruikbaarheid. In gesprekken is ook gebleken dat niet wordt getoetst of de gegeven antwoorden toereikend en bruikbaar waren. Dit kan relatief eenvoudig worden gemeten omdat antwoorden altijd per e-mail naar de vragensteller worden gestuurd. PIANOo kan de vragensteller bijvoorbeeld na een week een e-mail sturen met de vraag of het antwoord toereikend en bruikbaar was. Ten slotte kan bij het vragenloket eenvoudig een extra indicator voor de doorlooptijd worden gebruikt. Nu is de streefwaarde: 'binnen 5 werkdagen'. De indicator is nu de gemiddelde doorlooptijd. Aanvullend kan ook het percentage vragen in kaart worden gebracht waarvoor meer dan 5 werkdagen nodig waren voor de beantwoording, ofwel het aantal vragen dat niet binnen de streeftijd wordt beantwoord. Dit gegeven wordt reeds bijgehouden door PIANOo.

Set prestatie-indicatoren is goed, suggesties voor enkele aanvullingen

PIANOO maakt onderscheid tussen outcome-indicatoren en outputindicatoren. De outcome-indicatoren (effecten) worden eens in de drie jaar in een evaluatie in kaart gebracht. De outputindicatoren (kwantiteit, bruikbaarheid) worden jaarlijks en door het jaar heen gemeten om te monitoren en bij te sturen. Dit onderscheid en deze werkwijze zijn gebruikelijk voor het monitoren, bijsturen en evalueren van organisaties als PIANOO.

Uit voorgaande beschouwing kan verder worden geconcludeerd dat de set prestatie-indicatoren (output) redelijk compleet en toereikend is om de prestaties van PIANOO te volgen en om bij te sturen. Enkele indicatoren zouden kunnen worden toegevoegd om het beeld completer te maken, met name voor de nieuwe diensten van PIANOO.

5.6 Conclusies

PIANOO heeft zich ontwikkeld als expertisecentrum, maar is dat (nog) niet voor iedereen

PIANOO heeft zich conform het instellingsbesluit goed ontwikkeld richting een expertisecentrum. Daarvoor zijn nieuwe diensten ontwikkeld als visiedocumenten, factsheets en jurisprudentie aanbestedingsrecht, en is het vragenloket geprofessionaliseerd. (Nog) niet elke gebruiker is van mening dat PIANOO nu ook een expertisecentrum is. Het beeld van wat een expertisecentrum is, kan ook verschillen per gebruiker. Feit is wel dat PIANOO nu meer informatie (expertise) naar buiten brengt en dat die vooral praktisch van aard is (bruikbaar voor de inkoop en aanbesteders voor hun werkzaamheden). De website is overzichtelijker geworden en bevat veel meer praktische informatie en documentatie.

Kenniscentrum en kennisnetwerk gaan goed samen

De combinatie van kenniscentrum (expertisecentrum) en kennisnetwerk gaat goed samen. Sommige diensten (met name het congres en de bijeenkomsten) hebben ook zowel een rol om kennis over te brengen als een rol om inkoopers en aanbesteders te laten netwerken. Verder voeden het kenniscentrum en het kennisnetwerk elkaar. Het is PIANOO gelukt om de ontwikkeling van de kenniscentrumfunctie niet ten koste te laten gaan van de netwerkfunctie.

PIANOO richt zich zowel op het aanbesteden als op het inkoopproces

Zowel de kenniscentrumfunctie als de kennisnetwerkfunctie wordt door PIANOO ingevuld met aanbestedingsonderwerpen (waaronder de regelgeving) als onderwerpen die het gehele inkoopproces omvatten. Dit is ook conform het instellingsbesluit. Aanbesteden is een onderdeel van het inkoopproces, en de opvatting dat professioneel aanbesteden niet mogelijk is zonder een professioneel inkoopproces wordt door PIANOO en door verschillende geïnterviewden gedeeld.

PIANOO draagt bij aan professioneel inkopen en aanbesteden

De evaluatie geeft duidelijk aan dat PIANOO met zijn diensten een bijdrage levert aan de professionaliteit van het inkopen en aanbesteden door publieke instanties. Dit leidt bij een deel van de publieke instanties tot betere prijs-kwaliteitsverhoudingen. Het belang van PIANOO voor de professionaliteit van het inkopen en aanbesteden wordt nog eens onderschreven door het grote aantal responden-

ten dat aangeeft dat het voor de inkoop en het aanbesteden van hun organisatie van belang is dat PIANOo blijft bestaan.

BIJLAGE I Lijst van geïnterviewde personen

Mw. A.J.I. van den Ende (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)
Dhr. R.B. de Haan (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)
Dhr. G.W.M. Hesselink (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)
Dhr. M. Kaster (PIANOo)
Dhr. H.L.J.M. Wijnen (PIANOo)
Mw. A.M.K. Kühler (Europa Decentraal)
Dhr. T. van Geijlswijk (NEVI pubiek)
Dhr. F. Feenstra (Provincie Gelderland)
Dhr. A. Rosier (Provincie Friesland)
Mw. P.I. Bos (Hoogheemraadschap Delfland)
Mw. B. Broekert (Waterschap Velt en Vecht)
Dhr. T. van Dartel (Waterschap De Dommel)
Mw. T. Smits (Gemeente Amersfoort)
Dhr. J.A.F. Habets (Gemeente Utrecht)
Dhr. F. van den Wildenberg (Gemeente Eindhoven)
Dhr. A.F.M. de Jong (Gemeente Dronten)
Dhr. O. van Veldhuizen (Burgemeester Hoorn, lid stuurgroep PIANOo)

BIJLAGE II Opzet en respons internetenquête

Adressenbestand

EIM heeft een internetenquête gehouden onder gebruikers van de diensten van PIANOo. Voor de benadering van respondenten is gebruik gemaakt van een tweetal bestanden van PIANOo. Ten eerste is gebruik gemaakt van het relatiebestand van PIANOo (3.442 medewerkers van aanbestedende instanties). Daarnaast is gebruik gemaakt van het bestand van het vragenloket van PIANOo (1.128 vragenstellers in de periode 2008-2010). Beide bestanden zijn gekoppeld. Er bleek een kleine overlap te bestaan. Een en ander resulteerde in een bestand met 4.053 contactpersonen.

Vragenlijst

De vragenlijst was vooral gericht op gebruikers van de diensten van PIANOo. Daarbij zijn vragen opgenomen over:

- de kenmerken van de respondent (type organisatie, functie, ervaring, e.d.);
- de ontwikkelingen van PIANOo naar een expertisecentrum;
- het gebruik van de diensten van PIANOo;
- de beoordeling van de diensten van PIANOo;
- de beoordeling van aspecten van de dienstverlening van PIANOo;
- de plaats van het bestuur bij inkoop en aanbesteden;
- het effect van de diensten van PIANOo;
- het gebruik van diensten van andere organisaties;
- het belang van het voortbestaan van PIANOo;
- verbeter suggesties.

Respons

Van de 4.053 contactpersonen die zijn uitgenodigd om de vragenlijst op internet in te vullen, zijn er 888 die dat daadwerkelijk hebben gedaan. Een deel van deze respons was niet bruikbaar, omdat de respondenten slechts een te beperkt deel hadden ingevuld. De bruikbare respons kwam uit op 644, ofwel 16%. Vervolgens bleek dat 39 respondenten (vooral vragenstellers) geen aanbestedende diensten betroffen, maar bedrijfsleven of adviseurs. Aangezien de vragen maar deels voor hen relevant zijn en PIANOo er in principe alleen voor aanbestedende diensten is, zijn deze respondenten buiten de analyses gehouden. Uiteindelijk zijn de antwoorden van 605 aanbestedende diensten gebruikt in de analyses en in de rapportage.

BIJLAGE III Overzicht van door PIANOo gebruikte prestatie-indicatoren

| KLANT | | 2007 | 2008 | 2009 | 2009 | 2010 | 2010 | 2011 |
|--|--------------------------------|------------|------------|---------------------|------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Kennisverspreiding | Indicatoren | Realisatie | Realisatie | Streefwaarde | Realisatie | Streefwaarde | Vermoedelijk beloop | Streefwaarde |
| PIANOo congres | - aantal bezoekers | 435 | 607 | 650 | 680 | 650 | 826 | 750 |
| | - bijdrage kennisvergroting | | | | | 75% | 71% | |
| | - bijdrage contacten | | | | | 70% | 76% | |
| | - tevredenheid | 7,2 | 7,5 | 7,2 | 7,3 | 7,2 | 7,3 | 7,2 |
| PIANOo desk | - aantal topics/discussies | | 261 | 30 nieuwe per maand | 20 p.m | 250 | 20 p.m. | 30 p.m. |
| | - aantal deelnemers (31/12) | 2.600 | 2.746 | 2.700 | 2.630 | 2.700 per maand | 3000 | 3200 |
| | - tevredenheid | 7,5 | 6,6 | 7,5 | 6,6 | 7,5 | Geen meting | 7,5 |
| PIANOo portal | - aantal bezoekers | 70.000 | 73.167 | 70.000 | 127.370 | 70.000 | 11.340 p.mnd | 11.000 p.mnd |
| | - aantal bezoeken | | | | 103.274 | 200.000 | Meter kapot | 200.000 |
| | - tevredenheid | 7,3 | 7,3 | 7,3 | 7,3 | 7,3 | Meter kapot | n.v.t. |
| Bestekkenbibliotheek | - Bestekken | | | | 927 | 1500 | 900 | 1500 |
| | - Gebruikers | | | | 1100 | 2000 | 2000 | 2500 |
| | - Bezoeken | | | | - | 8400 (700 p.m.) | 5166 | 8400 (700 p.m.) |
| Regionale bijeenkomsten | - aantal bezoekers | 350 | 500 | 500 | 510 | 500 | 480 | 450 |
| | - tevredenheid | 7,4 | 7,4 | 7,4 | 7,2 | 7,4 | 7,3 | 7,4 |
| PIANOo lunches (Den Haag en in t land) | - aantal bezoekers | 320 | 277 | 320 | 289 | 320 | 400 | 320 |
| | - tevredenheid | 7,1 | 7,4 | 7,1 | 7,4 | 7,1 | 7,4 | 7,4 |
| Vakgroepen | - factsheets/publicaties | - | 2 | 3 | 6 | 3 | 8 | 5 |
| EU lab | - aantal bezoekers | | 137/30 | 150 uit 15 landen | 205/32 | 150 uit 15 landen | 295/32 | 350 uit 32 landen |
| Marktonmoetingen | - aantal deelnemers | | | | | | | |
| | - tevredenheid | | | | | | | |
| Leergang aanbestedingsrecht | - aantal leerlingen | 30 | 41 | 30 | 41 | 30 | 44 | 30 |
| | - tevredenheid | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 7,8 | 7,5 |
| Bijdrage opleidingen | - aantal bijdragen | | 1 | 10 | 1 | 10 | 1 | 10 |
| Vragenloket info@Pianoo.nl* | - aantal vragen | 250 | 513 | 500 | 545 | 500 | 675 | 500 |
| | - eenvoudig | | 205 | | 201 | 170 | 250 | 170 |
| | - extern doorverwezen | | 13 | | 24 | 40 | 40 | 40 |
| | - complex | | 295 | | 320 | 300 | 385 | 300 |
| | - doorlooptijd | | 3,5 | regulier < 5 werkdg | 3,5 | <5 werkdagen | 3 | <5 werkdagen |
| Gebruik van faq's (metrokaart) | Gebruik van faq's (metrokaart) | - | 85 p.m | 100 hits per mnd | | 80000 | | |



EIM
onderdeel van Panteia

Onderzoek voor Bedrijf & Beleid

BREDEWATER 26
POSTBUS 7001
2701 AA ZOETERMEER

T. 079 343 02 00
F. 079 343 02 02
E. INFO@EIM.NL
WWW.EIM.NL